



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Cambios y continuidades en las políticas estatales para las empresas públicas argentinas (2003-2019)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Carlos Manuel Matías Yañez

Gustavo Blutman, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2021

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Carlos Manuel Matías Yañez

**Cambios y continuidades en las
políticas estatales para las empresas
públicas argentinas (2003-2019)**

Tesis para optar por el título de
Doctor en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Director: Gustavo Blutman

Buenos Aires
2020

Resumen

La presente tesis busca analizar la evolución de las políticas estatales para las empresas públicas argentinas durante el período 2003-2019. En este marco, el foco de la reflexión se ubica en las transformaciones del sector público empresarial a partir de la consideración de los efectos de la acción estatal.

Así, se analiza cómo y en qué sentido los cambios y continuidades de las políticas estatales para las empresas públicas dependientes del Estado nacional durante los años 2003 a 2019 incidieron en las transformaciones de del sector público empresarial. Asimismo, se pretende identificar ciertas tendencias de mediano-largo plazo con el fin de inscribir esos cambios en una mirada de más amplio alcance.

El esquema de análisis elaborado para abordar esos objetivos se basa en diferenciar dos grandes dimensiones del sector público empresarial en las que las políticas estatales pueden incidir: el rol que desempeñan y las modalidades de gestión de las empresas públicas. Para cada una de estas dimensiones se consideran diferentes subdimensiones y componentes que, a su vez, se vinculan entre sí.

Sobre esa base, se desarrolla un análisis comparativo diacrónico entre dos períodos con el fin de identificar los cambios y continuidades de las políticas estatales y su incidencia en las transformaciones del sector público empresarial en cada uno de ellos. El primer momento considerado (2003-2015) comprende la expansión del sector público empresarial y el reforzamiento de su misión pública, coincidente con cierta inercia en cuanto a las formas de gestión. En relación con el segundo momento (2016-2019), se constata la puesta en marcha de una serie de medidas para el sector que, sin encarar alteraciones sustanciales de la propiedad empresaria estatal, propició de manera decidida la modificación de sus modalidades de gestión y, en definitiva, del rol por de las empresas públicas.

Además del análisis del conjunto del sector público empresarial en función de los dos períodos señalados, también se consideran tres casos de empresas públicas específicos: Aerolíneas Argentinas, ARSAT y Fabricaciones Militares. Se considera que la combinación del abordaje general y el foco particular en estos tres casos permitirá profundizar el estudio y el análisis de determinados aspectos relevantes que evidencian y detallan las transformaciones de cada período.

A lo largo de la tesis, nos apoyamos en un esquema de triangulación metodológica que implicó la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, de fuentes primarias y secundarias, con el fin de buscar regularidades que contribuyan a identificar claves explicativas sobre los cambios en las empresas públicas.

Summary

This thesis seeks to analyze the evolution of state policies for Argentine public enterprises during the period 2003-2019. In this framework, the focus of reflection is located on the transformations of the public business sector based on the consideration of the effects of state action.

So, it is analyzed how and in what sense the changes and continuities of state policies for public companies dependent on the national state during the years 2003 to 2019 influenced the transformations of the business public sector. Likewise, it is intended to identify certain medium-long-term trends to register these changes in a broader perspective.

The analysis scheme developed to address these objectives is based on differentiating two large dimensions of the business public sector on which state policies can influence: the role they play and the management modalities of public companies. For each of these dimensions, different subdimensions and components are considered, which, in turn, link and influence each other in different ways.

On this basis, a diachronic comparative analysis is developed between two periods to identify the changes and continuities of state policies and their impact on the transformations of the public business sector in each of them. The first moment considered (2003-2015) includes the expansion of the business public sector and the reinforcement of its public mission, coinciding with a certain inertia regarding the forms of management. In relation to the second moment (2016-2019), the implementation of a series of measures for the sector is noted that, without facing substantial alterations in state business ownership, decisively led to the modification of its management and In short, the role of public enterprises.

In addition to the analysis of the entire public business sector based on the two periods indicated, three cases of specific public enterprises are also considered: Aerolíneas Argentinas, ARSAT and Fabricaciones Militares. It is considered that the combination of the general approach and the particular focus in these three cases will allow to deepen the study and analysis of certain relevant aspects that show and detail the transformations of each period.

Throughout the thesis, we rely on a methodological triangulation scheme that involved the collection and analysis of quantitative and qualitative data, from primary and secondary sources, in order to look for regularities that help to identify explanatory keys about changes in public companies.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	9
Lista de cuadros, tablas y gráficos	10
Lista de siglas	13
SECCIÓN INTRODUCTORIA	17
1. Introducción.....	18
Planteamiento, relevancia y antecedentes del problema de investigación	18
Organización de la tesis.....	23
2. Estrategias de abordaje metodológico	27
Abordaje metodológico general y análisis comparativo	27
Aproximación y selección de los casos.....	29
Técnicas, fuentes y etapas de la investigación.....	30
3. Marco teórico-conceptual para el abordaje de las políticas estatales para las empresas públicas.....	33
3.1 Estado, aparato estatal y políticas estatales	33
3.2 Las empresas públicas	39
Una definición operativa de empresa pública	43
3.3 Esquema de análisis	45
A) Rol del sector público empresarial	47
B) Modalidades de gestión de las empresas públicas	62
C) Los modos alternativos de la corporatización como eje de un abordaje transversal	76
3.4 El marco teórico-conceptual y el esquema de análisis en función del abordaje del problema de investigación	80
SECCIÓN I. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS ARGENTINAS (2003-2019)	82
Capítulo 1. La trayectoria de las empresas públicas en Argentina entre los siglos XIX y XX	83
1.1 Etapas del accionar empresario estatal desde una perspectiva histórica	84
1.1.1 Los inicios de la actividad empresaria estatal.....	85
1.1.2 La expansión de las empresas públicas	88

1.1.3	La retracción del sector público empresarial	95
1.2	Variaciones en las modalidades de gestión de las empresas públicas.....	103
1.2.1	El plano de las relaciones entre empresas públicas y gobierno.....	104
1.2.2	Los procesos de corporatización y su relación con los marcos jurídicos aplicables a las empresas públicas	116
1.3	Situación y cambio de tendencia de las políticas para las empresas públicas a inicios del siglo XXI	133
Capítulo 2.	El desarrollo de las políticas de recomposición del rol del sector público empresarial (2003-2015).....	137
2.1	El sector público empresarial post 2001: ¿plan sistemático o respuestas coyunturales?	139
2.1.1	La expansión del sector público empresarial argentino desde 2003.....	140
2.1.2	Argumentos para la incorporación de empresas al sector público y objetivos de la acción empresarial del Estado en el siglo XXI.....	150
2.1.3	La reformulación del rol del sector público empresarial: algunas características relevantes del período 2003-2015.....	156
2.2	Continuidades estructurales en las políticas de gestión de las empresas públicas.....	167
2.2.1	Inercia general e innovaciones parciales en las modalidades de relación con el gobierno central	167
2.2.2	El patrón de corporatización de las empresas públicas desde 2003.....	176
2.3	La recomposición de la función empresaria estatal en Argentina.....	186
Capítulo 3.	Hacia la profundización de las políticas de corporatización neoliberal de las empresas públicas (2016-2019).....	193
3.1	El redimensionamiento del accionar empresario estatal desde fines de 2015.....	195
3.1.1	Continuidad de la propiedad estatal y restricción selectiva de las actividades de las empresas públicas	196
3.1.2	Diagnóstico y nuevos objetivos para el sector público empresarial	201

3.1.3 El rol del sector público empresarial desde 2015: priorización del sector privado y disminución de su incidencia en la política económica	205
3.2 Las políticas de gestión de las empresas públicas: del ordenamiento a la corporatización neoliberal.....	216
3.2.1 Centralización informal y reforzamiento de los sistemas de control del sector público empresarial	217
3.2.2 La profundización de la corporatización de las empresas públicas en su versión neoliberal	221
3.3 Tendencias hacia la corporatización neoliberal de las empresas públicas argentinas	238
Capítulo 4. Los períodos 2003-2015 y 2016-2019 en perspectiva comparada: hacia la delimitación de dos tendencias alternativas en las políticas estatales para las empresas públicas	243
4.1 Cambios y continuidades en las políticas estatales para las empresas públicas: abordaje según las variables y dimensiones de análisis	244
4.1.1 La evolución del rol del sector público empresarial	244
4.1.2 La acción estatal en torno a las modalidades de gestión de las empresas públicas	253
4.2 La interrelación entre las políticas estatales que inciden en el rol y las modalidades de gestión de las empresas públicas.....	258
4.3 Delimitación de dos tendencias alternativas en las políticas estatales para las empresas públicas	262
SECCIÓN II. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES A PARTIR DE TRES CASOS DE EMPRESAS PÚBLICAS.....	271
Capítulo 5. Aerolíneas Argentinas: reestatización, crecimiento operativo y reconfiguración del rol de la línea de bandera (2008-2019).....	272
5.1 De los orígenes a la privatización y crisis de Aerolíneas Argentinas.....	273
5.2 Aerolíneas Argentinas reestatizada: prioridad de la misión pública y centralidad en la acción estatal.....	282
5.2.1 La reestatización de Aerolíneas Argentinas y su relación con las políticas aerocomerciales.....	282
5.2.2 Modalidades de gestión de AR reestatizada	293
5.3 Cambios y continuidades en las políticas estatales para Aerolíneas Argentinas desde 2016	297

5.3.1	La reformulación del rol de Aerolíneas Argentinas en el marco de la política aerocomercial desde 2016.....	297
5.3.2	Las modalidades de gestión en AR desde 2016	306
5.4	De la centralidad de Aerolíneas Argentinas en la política sectorial a la reconfiguración de su rol en el mercado aerocomercial	314
Capítulo 6.	ARSAT: expansión como instrumento de las políticas públicas y condicionamiento de su accionar en un contexto de liberalización (2006-2019)	318
6.1	La creación de ARSAT y la expansión de su actividad durante 2006-2015.....	319
6.1.1	El rol estratégico de ARSAT en el desarrollo satelital y las telecomunicaciones	319
6.1.2	Las modalidades de gestión en ARSAT desde su creación	330
6.2	El cambio en la actividad empresarial de ARSAT post 2015: debilitamiento de su rol activo en un mercado liberalizado	335
6.2.1	El cambio en el rol ARSAT desde 2016.....	335
6.2.2	Modalidades de gestión en ARSAT post 2016: énfasis en su carácter de empresa de servicios en un entorno competitivo	344
6.3	ARSAT: de instrumento de políticas públicas a la restricción de su accionar en un contexto de liberalización.....	351
Capítulo 7.	Fabricaciones Militares: recuperación, desarrollo y tentativas de modernización (2003-2019)	357
7.1	La Dirección General de Fabricaciones Militares: desde los inicios de la industria para la defensa en Argentina a su desarticulación productiva en los noventa	358
7.2	La recomposición del rol de Fabricaciones Militares durante el período 2003-2015.....	364
7.2.1	La expansión de la actividad productiva de Fabricaciones Militares desde el 2003	364
7.2.2	Inercia en las modalidades de gestión de la DGFM	370
7.3	Los ejes de las políticas para Fabricaciones Militares desde 2016: profesionalizar, redimensionar y efficientizar	376
7.3.1	El “redimensionamiento” de Fabricaciones Militares	377
7.3.2	La reconversión de la DGFM y su transición hacia Fabricaciones Militares Sociedad del Estado	382
7.4	Del reposicionamiento de Fabricaciones Militares a la profundización del proceso de corporatización neoliberal.....	390

CONCLUSIONES.....	396
Referencias bibliográficas	407
Fuentes	436
Anexo I: Participaciones accionarias en empresas privadas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, ANSES) al 30/06/2018	444
Anexo II: Empresas relevadas en el marco del análisis de los perfiles predominantes de los directores de empresas públicas argentinas, años 2015 y 2019	446

Agradecimientos

A las y los docentes, estudiantes, autoridades y al equipo de gestión del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), quienes constituyeron un marco académico excelente y que colaboraron, de diversas formas, en el desarrollo de esta investigación.

A las y los integrantes del del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la UBA, con quienes comparto el desafío de reflexionar sobre las problemáticas del Estado y la administración pública.

A quienes comparten conmigo las tareas docentes —en los cursos de “Administración Pública” en la FCE-UBA y de “Empresas Públicas” en la Universidad Nacional de General Sarmiento—, así como a las y los estudiantes, quienes me han ayudado a reflexionar sobre temas y problemáticas contenidas en esta tesis.

A Gustavo Blutman, quien como director de beca (de la ANPCyT y luego del CONICET) y de esta tesis aportó una guía académica precisa y experta, además de haberme dado la oportunidad de afianzarme en el ámbito de la docencia y la investigación.

A mis amigos, amigas y, especialmente, a mi familia, por su apoyo en todo y desde siempre.

A Daniela, por la ayuda y el respaldo en cualquier circunstancia.

A Nina, por permitirme acompañarla mientras crece.

Lista de cuadros, tablas y gráficos

Cuadros

Cuadro 1. Esquema para el análisis de la evolución de las empresas públicas	46
Cuadro 2. Tipo de razones y argumentos para la nacionalización	52
Cuadro 3. Tipos de modelos de gestión de empresas públicas	65
Cuadro 4. Categorización de organizaciones del sector público	68
Cuadro 5. Características de la empresa prototípica y del organismo típicamente "no empresario"	70

Tablas

Tabla 1.1 Evolución del accionar empresario estatal en Argentina, 1870-2001	84
Tabla 1.2 Modos de ampliación de la participación estatal en empresas, décadas 1960 y 1970	94
Tabla 1.3 Principales características de la Corporación de Empresas Nacionales, 1973	108
Tabla 1.4 Principales características del Comité Interministerial de Empresas Públicas y del Directorio de Empresas Públicas y entidades incorporadas, 1986	110
Tabla 1.5 Empresas públicas activas del Sector Público Nacional, 2002	135
Tabla 2.1 Reestatizaciones o creación de nuevas empresas públicas nacionales (2003-2015)	141
Tabla 2.2 Argumentos para la incorporación de empresas públicas (2003-2015)	152
Tabla 2.3 Procedimiento de incorporación de empresas públicas y posibilidad de participación privada, 2003-2015	158
Tabla 2.4 Tipos societarios y jurisdicciones de las empresas públicas incorporadas, 2003-2015	168
Tabla 2.5 Empresas públicas incorporadas y entes reguladores relacionados, 2003-2015	173
Tabla 3.1 Creación de nuevas empresas públicas nacionales (2016-2019)	196
Tabla 4.1 Empresas públicas dependientes del Estado nacional, años 2015 y 2019	246

Tabla 4.2 Tendencias alternativas en las políticas estatales para las empresas públicas	263
Tabla 5.1 Pilares e iniciativas del Plan Estratégico del Grupo Aerolíneas Argentinas 2016-2025	311
Tabla 5.2 Tendencias alternativas de las políticas estatales para las empresas públicas en el caso de Aerolíneas Argentinas, 2008-2019.....	314
Tabla 6.1 Tendencias alternativas de las políticas estatales para las empresas públicas en el caso de ARSAT, 2006-2019	352
Tabla 7.1 Unidades de negocios y plantas de la DGFM, 2015.....	374
Tabla 7.2 Tendencias alternativas de las políticas estatales para las empresas públicas en el caso de Fabricaciones Militares, 2003-2019	391

Gráficos

Gráfico 1.1 Participación estatal en la propiedad y derecho aplicable según tipo de entidad	124
Gráfico 2.1 Argumentos para la nacionalización o creación de empresas públicas, 2003-2015	154
Gráfico 2.2 Dotación de empleados de empresas públicas nacionales, 2002-2015	163
Gráfico 2.3 Transferencias totales a las empresas públicas nacionales no financieras como porcentaje del PBI, 2006-2015	166
Gráfico 2.4 Tipos societarios de las empresas públicas incorporadas, 2003-2015	176
Gráfico 2.5 Área de graduación de directores de empresas públicas argentinas, 2015.....	182
Gráfico 2.6 Área disciplinar de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas, 2015	183
Gráfico 2.8 País y tipo de institución de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas, 2015.....	183
Gráfico 2.9 Tipo predominante de trayectoria laboral previa de directores de empresas públicas, 2015.....	184
Gráfico 3.1 Proyectos PPP planificados según sector, 2018	209
Gráfico 3.2 Dotación de personal de empresas públicas según sector, 2015-2019	211

Gráfico 3.3 Transferencias corrientes y de capital a empresas públicas como porcentaje del PBI, 2015-2017	215
Gráfico 3.4 Área de graduación de los directores de empresas públicas argentinas, 2019.....	233
Gráfico 3.5 Área de posgraduación de directores de empresas públicas argentinas, 2019.....	234
Gráfico 3.6 País y tipo de institución de posgraduación de directores de empresas públicas argentinas, 2019	234
Gráfico 3.7 Directores de empresas públicas argentinas según tipo de trayectoria laboral previa, 2019	235
Gráfico 4.1 Incorporación de empresas públicas por año, 2003-2015 y 2016-2019	245
Gráfico 5.1 Evolución de la dotación de personal del Grupo Aerolíneas Argentinas, 2003-2019	291
Gráfico 5.2 Transferencias del Tesoro Nacional en millones de U\$, 2009-2015	292
Gráfico 5.3 Esquema del plan de acción Grupo Aerolíneas Argentinas, 2016-2025	300
Gráfico 5.4 Cuota del mercado aerocomercial de cabotaje, 2015-2019.....	303
Gráfico 5.5 Dotación de personal del Grupo Aerolíneas Argentinas, 2015-2019	304
Gráfico 5.6 Transferencias del Tesoro Nacional a AR en millones de dólares, 2015-2019	305
Gráfico 6.1 Red Federal de Fibra Óptica proyectada hacia 2015.....	326
Gráfico 7.1 Transferencias devengadas a favor de la DGFM en millones de pesos constantes (base 2018), 2015-2019	381

Lista de siglas

AABE: Agencia de Administración de Bienes del Estado
ABSA: Aguas Bonaerenses SA
ADIF: Administradora de Infraestructura Ferroviaria SE
AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
AFNE: Astilleros y Fábricas Navales del Estado
AFSCA: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual
AFTIC: Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación
AGFE: Administración General de los Ferrocarriles del Estado
AGN: Auditoría General de la Nación
AGP: Administración General de Puertos
ANAC: Administración Nacional de Aviación Civil
ANPEE: Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas
ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social
AP: Agencia de Planificación
AR: Grupo Aerolíneas Argentinas
ARHF: Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios SAPEM
ARSAT: Empresas Argentina de Soluciones Satelitales SA
AyEE: Agua y Energía Eléctrica
AySA: Aguas y Saneamientos Argentinos SA
BNADE: Banco Nacional de Desarrollo
BCRA: Banco Central de la República Argentina
BCyL: Belgrano Cargas y Logística SA
BICE: Banco de Inversión y Comercio Exterior SA
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BIRA: Banco Industrial de la República Argentina
BNA: Banco de la Nación Argentina
CADE: Compañía Argentina de Electricidad
CEN: Corporación de Empresas Nacionales
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CGE: Confederación General Económica
CGT: Confederación General del Trabajo

CHADE: Compañía Hispano Americana de Electricidad
CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CIEP: Comisión Interministerial de Empresas Públicas
CINAR: Complejo Industrial y Naval Argentino
CITEDEF: Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa
CNAP: Caja Nacional de Ahorro Postal
CNAS: Caja Nacional de Ahorro y Seguro
CNC: Comisión Nacional de Comunicaciones
CND: Centro Nacional de Datos
CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica
CNRT: Comisión Nacional Reguladora del Transporte
COMFER: Comité Federal de Radiodifusión
CONAE: Comisión Nacional de Actividades Espaciales
CORASA: Correo Oficial de la República Argentina SA
COVIARA: Construcción de Viviendas para Armada Argentina
CPSE: Contenidos Públicos SE
CVSA: Corredores Viales SA
DCHF: Desarrollo de Capital Humano Ferroviario SAPEM
DEP: Directorio de Empresas Públicas
DGFM: Dirección General de Fabricaciones Militares
DINFIA: Dirección Nacional de Fabricación e Investigación Aeronáutica
DINIE: Dirección Nacional de Industrias del Estado
DNEPE: Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado
EANA: Empresa Argentina de Navegación Aérea SE
EBISA: Emprendimientos Energéticos Binacionales SA
EBISA: Emprendimientos Energéticos Binacionales SA
ECA: Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos
EDCADASSA: Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud SA
EE: Empresa del Estado
EFEA: Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino
ELMA: Empresa Líneas Marítimas Argentinas
EMTA: Empresa Mixta Telefónica Argentina
ENACOM: Ente Nacional de las Comunicaciones
ENARSA: Energía Argentina SA

ENCOTEL: Empresa Nacional de Correos y Telégrafos
ENDE: Empresas Nacionales de Energía
ENT: Empresa Nacional de Transportes
EPE: Empresa de Propiedad Estatal
ERAS: Ente Regulador de Agua y Saneamiento
ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
FADEA: Fábrica Argentina de Aviones "Brigadier San Martín" SA
FANAZUL: Fábrica Militar de Azul
FANU: Flota Argentina de Navegación de Ultramar
FASE: Ferrocarriles Argentinos SE
FGS: Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA
FM: Fabricaciones Militares
FMA: Fábrica Militar de Aviones
FME: Flota Mercante del Estado
FMI: Fondo Monetario Internacional
FMSE: Fabricaciones Militares SE
HIDRONOR: Hidroeléctrica Norpatagonia SA
HIPASAM: Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera
IA: Instituto Aeronáutico
IAME: Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado
IAPI: Instituto Argentino para la Promoción del
IEASA: Integración Energética Argentina SA
IMAR: Instituto Mixto Argentino de Reaseguros
IME: Industrias Mecánicas del Estado
IMIM: Instituto Mixto Argentino de Inversiones
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INDER: Instituto Nacional de Reaseguros
INTEA: Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias SA
INVAP: Investigaciones Aplicadas SE
ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones
JGM: Jefatura de Gabinetes de Ministros
LADE: Líneas Aéreas del Estado
LAFSA: Líneas Aéreas Federales SA
NASA: Nucleoeléctrica Argentina SA

NGP: Nueva Gestión Pública

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ORSNA: Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos

OSN: Obras Sanitarias de la Nación

PAC: Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”

PPP: *Public-Private Partnerships*

PTC: Polo Tecnológico Constituyentes SA

REFEFO: Red Federal de Fibra Óptica

RTA: Radio y Televisión Argentina SE

SA: Sociedad Anónima

SAPEM: Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria

SATVD-T: Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre

SE: Sociedad del Estado

SEC: *Securities and Exchange Commission*

SEGBA: Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires

SEM: Sociedad de Economía Mixta

SEPI: Sociedad Española de Participaciones Industriales

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SIGEP: Sindicatura General de Empresas Públicas

SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino

SOE: *State-Owned Enterprise*

SOFSE: Operadora Ferroviaria SE

SOMISA: Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina

SSGAT: Sistema Satelital Geoestacionario Argentino de Telecomunicaciones

TANDANOR: Talleres Navales Dársena Norte SACIyN

TDA: Televisión Digital Abierta

UGOFE: Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia

UGOMS: Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento

UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones

VENG: Vehículo Espacial Nueva Generación SA

YCF: Yacimientos Carboníferos Fiscales

YCRT: Yacimientos Carboníferos Río Turbio

YMAD: Yacimientos Mineros Agua de Dionisio

YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales

SECCIÓN INTRODUCTORIA

1. Introducción

Planteamiento, relevancia y antecedentes del problema de investigación

Esta tesis busca reflexionar sobre la evolución de las políticas estatales para las empresas públicas argentinas durante el período 2003-2019. En ese marco, el eje de análisis centra su atención en las transformaciones del sector público empresarial a partir de la consideración de los efectos de la acción estatal.

De este modo, nuestra indagación se enmarca en los estudios sobre los cambios y continuidades del rol del Estado y las transformaciones de la gestión pública sucedidos desde inicios del siglo XXI. Asimismo, la tesis se inscribe en la paulatina reactualización del debate académico y político en torno a la pertinencia y el rol de las empresas públicas acontecido desde entonces.

A nivel internacional, en los últimos años se han sucedido una serie de análisis que revitalizan las discusiones sobre las empresas públicas y el Estado. Luego del auge del accionar empresarial estatal a mediados del siglo XX, los procesos de privatización y de reforma estatal expresaron el declive de la relevancia de las empresas públicas a finales del mismo (Millward, 2011; Toninelli, 2000, 2008). Sin embargo, la crisis económica mundial de 2008 trajo consigo el reposicionamiento del rol estatal y la revitalización relativa de su función empresaria, lo que puso en evidencia un cambio respecto a la tendencia previa (Bernier, 2014; Bernier, Florio, y Bance, 2020; Christiansen, 2011; Estrin, Meyer, Nielsen, y Nielsen, 2016; Florio, 2014b; Voszka, 2017).

Desde entonces, se ha revisado el precepto de la superioridad del sector privado respecto al sector público en términos de eficiencia (Florio, 2014a; Hall, 2014), la pertinencia de la capacidad emprendedora estatal (Mazzucato, 2011), las diferentes formas de propiedad y control público (Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan, y Xu, 2015; Cumbers y Becker, 2018; Cumbers, McMaster, Cabaço, y White, 2020; Florio, 2013; McDonald, 2016; McDonald y Ruiters, 2013) y las modalidades de prestación de los servicios básicos (McDonald, 2018; Pigeon, McDonald, Hoedeman, y Kishimoto, 2013). Asimismo, diferentes organismos internacionales han procurado aportar recomendaciones de política pública que apuntan a configurar un determinado modelo de gobierno y gestión de las empresas públicas (Banco Mundial, 2014; Corporación

Andina de Fomento, 2010; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

En América Latina, el inicio de los años dos mil implicó una serie de transformaciones a nivel estatal, en el marco más general de una reformulación de las estrategias de acumulación y de cambios en la dinámica política de la región. Una expresión de estos procesos estuvo dada por la configuración de determinados proyectos políticos, en ocasiones denominados *posneoliberales* o *neodesarrollistas*, que reposicionaron el rol estatal, en discrepancia —con diferentes grados de profundidad y amplitud— a la anterior primacía neoliberal (Bresser Pereira, 2007; Katz, 2015; Sader, 2008; Stefanoni, 2012; Thwaites Rey, 2012). Este proceso tuvo su correlato, asimismo, en la revalorización y expansión de las empresas públicas latinoamericanas, así como la reposición de los debates sobre su rol en el desarrollo económico y social (Chavez y Torres, 2013; Cortés Ramos, 2013; Guajardo y Labrador, 2015; Thwaites Rey, 2017). En el caso argentino, la crisis de 2001 implicó igualmente determinadas transformaciones estatales que se expresaron en diferentes ámbitos y sectores (Blutman y Cao, 2012; Bonnet, 2015; Bonnet y Piva, 2013; Sidicaro, 2003). Particularmente, se destaca la renovada relevancia que asumieron desde entonces las empresas públicas del Estado nacional, en contraste con las privatizaciones masivas sucedidas en el marco de los procesos de reforma del Estado de la década previa bajo el influjo neoliberal (Azpiazu y Basualdo, 2004; Blutman, 1998, 2013; Felcman y Blutman, 2011; Thwaites Rey, 2003; Vilas, 1997, 2000). Así, durante el período 2003-2015 se adoptaron una serie de políticas estatales que, a partir de reestatizaciones o la creación de nuevas entidades, resultaron en una ampliación de la actividad empresarial estatal y de su papel en la implementación de diferentes políticas públicas (Diéguez y Valsangiacomo, 2016; Schclarek Curutchet, Re Crespo, y Torres, 2011; Valsangiacomo, Brosio, Montaña, y Nuñez, 2016).

Desde fines de 2015, el cambio de autoridades nacionales trajo consigo la revalidación de ciertos lineamientos propios del neoliberalismo en la orientación gubernamental, en un marco general de crisis o estancamiento relativo de las experiencias posneoliberales a nivel regional (Féliz, 2016a; Modonesi, 2015; Stefanoni, 2018; Thwaites Rey y Ouviaña, 2019). En el caso de las empresas públicas, aunque no se modificó la propiedad estatal de dichas entidades, sí se diseñó una política pública que apuntó a reconfigurar sus objetivos, el carácter de sus actividades, las relaciones

con las políticas sectoriales y las modalidades de gestión (Centro de Economía Política Argentina, 2018a; Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017a, 2018).

En este marco, la tesis busca analizar cómo y en qué sentido los cambios y continuidades de las políticas estatales para las empresas públicas dependientes del Estado nacional durante los años 2003 a 2019 incidieron en las transformaciones de del sector público empresarial. Asimismo, se pretende identificar ciertas tendencias de mediano-largo plazo con el fin de inscribir esos cambios en una mirada de más amplio alcance.

El esquema de análisis elaborado para abordar esos objetivos se basa en diferenciar dos grandes dimensiones del sector público empresarial en los que las políticas estatales pueden incidir para su transformación: el rol que desempeñan en el plano económico-social (en el marco general del rol estatal) y las modalidades de gestión de las empresas públicas. Para cada una de estas dimensiones se consideran diferentes subdimensiones e indicadores y elementos que, a su vez, se vinculan e influyen entre sí de diferentes formas.

Sobre esa base, se desarrolla un análisis comparativo diacrónico entre dos períodos con el fin de identificar los cambios y continuidades de las políticas estatales y su incidencia en las transformaciones del sector público empresarial en cada uno de ellos. El primer momento considerado (2003-2015) comprende la expansión del sector público empresarial y el reforzamiento de su misión pública, coincidente con cierta inercia en cuanto a las formas de gestión. En relación con el segundo momento (2016-2019), se constata la puesta en marcha de una serie de medidas para el sector que, sin encarar alteraciones sustanciales de la propiedad empresaria estatal, propició de manera decidida la modificación de sus modalidades de gestión y, en última instancia, del rol por de las empresas públicas.

Además del análisis del conjunto del sector público empresarial en función de los dos períodos señalados, también se consideran tres casos de empresas públicas específicos: Aerolíneas Argentinas, ARSAT y Fabricaciones Militares. Se considera que la combinación del abordaje general y el foco particular en estos tres casos permitirá profundizar el estudio y el análisis de determinados aspectos relevantes que evidencian y detallan las transformaciones de cada período.

El enfoque general de la tesis se ubica dentro del campo de los estudios sobre la administración pública y el Estado. Sin embargo, se incorporan contribuciones y perspectivas de otras disciplinas con el fin de enriquecer el abordaje de un fenómeno

esencialmente complejo. Así, se consideran en el transcurso de la tesis aportes del campo de la historia económica, el derecho, la sociología histórica y la sociología económica, entre otras.

En cuanto a los antecedentes considerados, se destaca que el abordaje de las empresas públicas como un objeto de estudio específico tiene sus principales precedentes en las décadas de 1960 y 1970. Se combinan en esos años el proceso acumulado de varias décadas de actividad empresarial estatal en las más diversas modalidades y sectores económicos y el auge de las ideas desarrollistas.¹

Entre las obras surgidas en esos años, los trabajos de Kaplan (1969, 1969, 1978) abordan el desarrollo de la actividad estatal en el plano económico desde los orígenes mismo del Estado nacional —mirada luego ampliado a nivel latinoamericano—. También Schvarzer (1979, 1981, 1982) asume la posición de interpretar el desarrollo del sector público y su rol productivo —donde se destacan, particularmente, las empresas públicas— como parte del devenir más general del capitalismo argentino. En este sentido, el desarrollo del Estado empresario es puesto a la luz de demandas y disputas de diferentes intereses, en el marco de las relaciones entre el aparato estatal y los grandes grupos empresarios locales. Por su parte, Andrieu (1975, 1995a, 1995b) aborda diferentes aspectos sobre las políticas institucionales para las empresas públicas y su rol en el desarrollo económico y social. Finalmente, también desde los años sesenta se destacan los trabajos de Boneo (1965, 1980, 1984a), con un énfasis mayor en el aspecto organizacional y de la gestión de las empresas públicas, sin descuidar otros rasgos estructurales de su rol económico y productivo. Asimismo, en los mencionados trabajos y en otras reflexiones hasta la década de 1980 se solían señalar las tensiones y, eventualmente, la crisis del accionar estatal, en conjunto con su expresión en el ámbito de las empresas públicas. Con el inicio de la década de 1990, el eje de los debates pasaría de manera casi exclusiva a considerar las implicancias del proceso de reforma del Estado emprendido en ese entonces (Blutman, 1998; Orlansky, 1997; Oszlak, 1997, 1999; Vilas, 1997). En lo que refiere a las empresas públicas, los trabajos del período centran su atención en la política de

¹ Esto no quiere decir que no existieran otras obras previas que abordaran las empresas públicas a partir de diferentes dimensiones —por ejemplo, en torno a los aspectos jurídicos o administrativos— o en relación con su implicación con las políticas económicas o sectoriales. Sin embargo, esos años constituyen el momento en que la cuestión aparece con mayor centralidad.

privatizaciones y sus consecuencias (Arza, 2002; Azpiazu, 2002; Azpiazu y Basualdo, 2004; Basualdo, 2003; Gerchunoff, Greco, y Bondorevsky, 2003; Thwaites Rey, 2003). En las últimas décadas, ciertos abordajes se basan en el análisis de la trayectoria de las empresas públicas para dimensionar su rol para el desarrollo nacional (Schclarek Curutchet et al., 2011). Otros se apoyan en el relevamiento de la fragmentada información disponible y su análisis a partir de diferentes dimensiones con el fin de trazar un estado de la situación actual y perfilar algunas sugerencias de políticas públicas para el sector (Diéguez y Valsangiacomo, 2016; Elena, Pichón Rivière, y Ruival, 2013; Valsangiacomo et al., 2016).

Asimismo, otros estudios recientes toman en consideración el derrotero de un sector o empresa en particular en el marco de las transformaciones del rol estatal desde el cambio de siglo. Aquí se cuentan trabajos dedicados a sectores en los que las empresas públicas tienen incidencia, como los dedicados a la industria petrolera (Sabbatella, 2012; Serrani, 2013), el transporte ferroviario (Pérez, 2016; Pérez y Rebón, 2016), el servicio de agua potable y saneamiento (Azpiazu y Castro, 2013; Rocca, 2012), la industria naval (Frassa y Russo, 2012; Russo, 2013), el sector industrial-tecnológico para la defensa (Rougier, Odisio, Raccanello, y Sember, 2016) y las telecomunicaciones (Blinder y Hurtado de Mendoza, 2019; Hurtado, Bianchi, y Lawler, 2017).

En paralelo, durante esos años y hasta la actualidad también se profundizaron los estudios que recuperan —desde disciplinas como la historia económica o la sociología económica— la trayectoria de la acción empresaria estatal en diversos momentos de la historia y sus vinculaciones con la forma que adoptó el desarrollo capitalista a nivel local; sin descuidar aquellas conclusiones útiles de ser recuperadas al momento de considerar la situación actual del sector (Belini y Rougier, 2008a; Castellani, 2009; Castellani y Iramain, 2018; Regalsky y Rougier, 2015b).

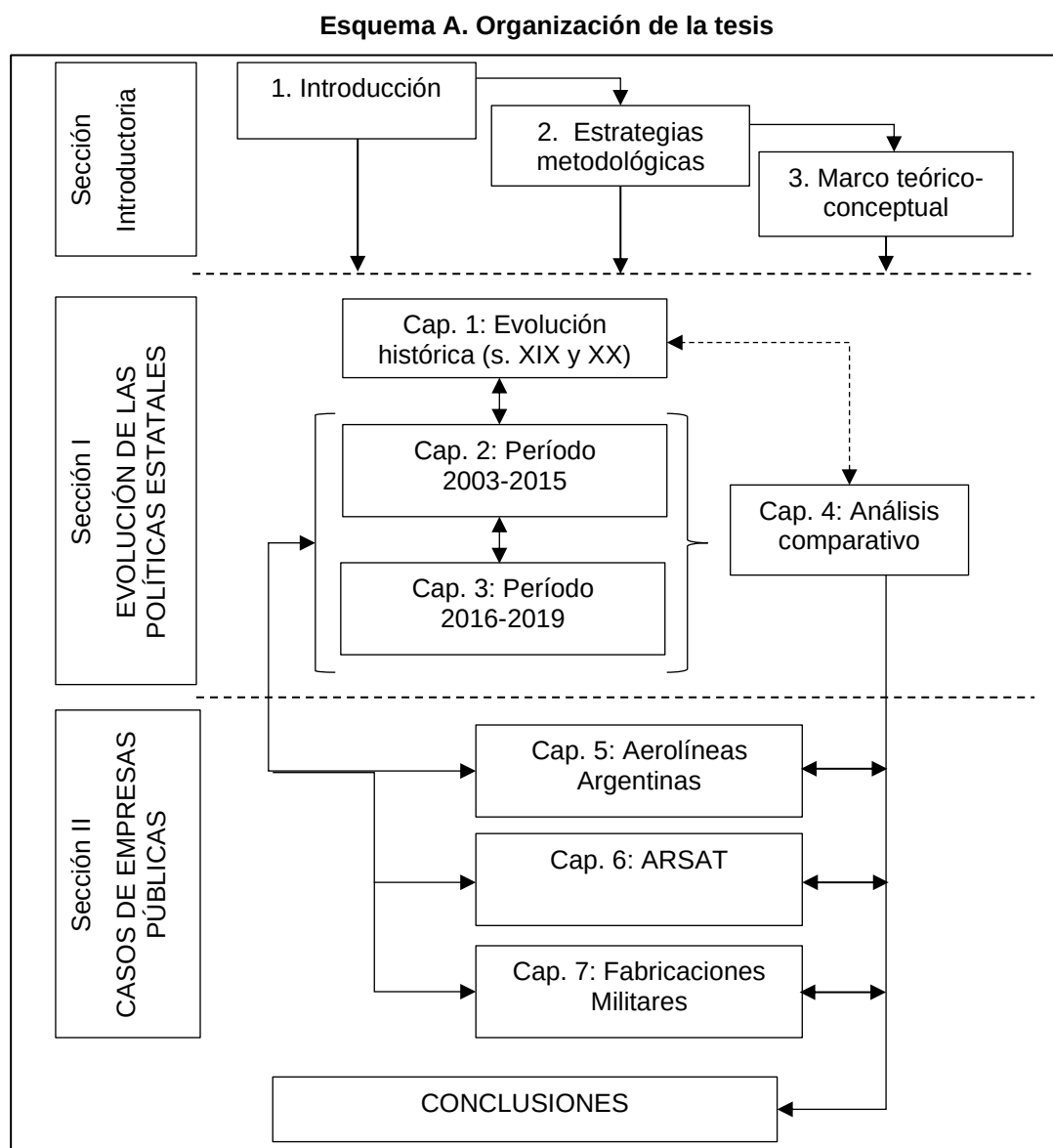
En definitiva, en esta tesis se retoman algunas de los núcleos problemáticos y dimensiones de análisis abordados por la literatura mencionada. Particularmente, se recuperan y desarrollan aquellos aspectos parciales que resultan relevantes en función del esquema de análisis y la estrategia metodológica adoptada.

Con estas bases, se aborda un aspecto poco frecuentado del devenir estatal de los últimos tiempos, particularmente en lo que se refiere a la consideración integral de las transformaciones de las empresas públicas y la incidencia de las políticas estatales que inciden en ellas. Asimismo, se avanza en la construcción de un esquema de

análisis propio y en la modelización de dos tendencias alternativas de las políticas para las empresas públicas de los últimos años que constituye un aporte específico de la investigación para el estudio actual de este tipo particular de entidad estatal. Por lo demás, estos aportes resultan susceptibles de ser recuperados y adaptados al momento de evaluar o diseñar políticas públicas para el sector.

Organización de la tesis

La tesis está organizada en una sección inicial, dos secciones que contienen el desarrollo analítico-argumentativo central y una sección final dedicada a las conclusiones. Esta estructura y las vinculaciones entre sus diferentes componentes están representadas en el Esquema A.



Fuente: elaboración propia.

En esta *Sección Introductoria*, se incluye un apartado dedicado a explicitar la estrategia metodológica adoptada en el desarrollo de la investigación. Se considera la argumentación en torno al encuadre propuesto para el análisis comparativo y la diferenciación de los períodos considerados; la fundamentación para la selección de los casos; la referencia a las técnicas y fuentes utilizadas; y un breve recorrido de las etapas que atravesó la investigación que derivó en la presente tesis, como forma de dar cuenta de su contexto de producción.

El siguiente apartado de esta sección inicial comprende el marco teórico-conceptual en que nos apoyamos para el análisis. Sin pretender agotar las discusiones teóricas asociadas, se consideran ciertos conceptos y perspectivas claves sobre el Estado, el aparato estatal y las políticas estatales que permiten ubicar las coordenadas teóricas en que se inscribe nuestra investigación. Asimismo, se presentan algunas discusiones clave sobre las empresas públicas, incluyendo una definición operativa de la que es la principal unidad de análisis en nuestra indagación. Finalmente, se reproduce el esquema de análisis en que se basará el núcleo central de la investigación, incluyendo las diferentes dimensiones, subdimensiones y componentes lo componen. Este último apartado se nutre de diferentes aportes teóricos y conceptuales recuperados de distintas disciplinas y campos problemáticos relacionados con las empresas públicas. La *Sección I* de la tesis aborda la evolución de las políticas estatales para las empresas públicas durante el período 2003-2019. Se adopta una mirada transversal y de conjunto, buscando identificar los cambios y continuidades de las políticas para el sector y aquellos elementos con potencial explicativo de aquellos rasgos generales del accionar estatal. En ese marco, se sientan las bases del análisis posterior que será reflejado en los casos de estudios de la sección siguiente.

El *Capítulo 1* presenta una contextualización del derrotero del sector de las empresas públicas argentinas en función de abonar a la perspectiva de mediano-largo plazo propuesta para el análisis. En este sentido, se recuperan las transformaciones del rol estatal en el plano económico y de las transformaciones en las empresas públicas desde fines del siglo XIX hasta la actualidad. En ese marco, se considera tanto la evolución histórica de la acción empresarial estatal, como los aspectos ligados a las sucesivas formas y modalidades de gestión de las empresas públicas. Finalmente, se traza el panorama del sector a inicios del siglo XXI, como punto de referencia inicial de los cambios y continuidades posteriores.

En el *Capítulo 2* se recuperan, en primer lugar, las principales transformaciones a nivel estatal luego de la crisis de 2001 y el rol de las empresas públicas en ese contexto. En este sentido, se caracterizan las políticas estatales y la consiguiente expansión del sector de empresas públicas, considerando la relativa ampliación de los ámbitos de intervención de las entidades, su rol en las políticas públicas y ciertas modificaciones y continuidades en el plano e las modalidades de gestión.

El *Capítulo 3* presenta las principales transformaciones de las políticas estatales para las empresas públicas tras el cambio de gobierno sucedido a fines de 2015. Sin que se haya puesto en cuestión de manera directa la propiedad estatal de estas entidades, se argumenta que las medidas propuestas en el plano de la gestión supusieron también un cambio en el rol de las empresas públicas. En definitiva, se sostiene que esta tendencia en la reforma del sector trae consigo consecuencias que afectan aspectos relevantes de la misión pública de las entidades afectadas.

En el *Capítulo 4* se sistematiza el análisis comparativo entre ambos períodos señalados, revalidando el esquema de análisis propuesto con el fin de abordar de manera integral los cambios y continuidades en el sector de las empresas públicas argentina. Como cierre de la sección, se esquematizan las características principales de las tendencias predominantes de las transformaciones de las empresas públicas y de las políticas estatales que incidieron en de cada uno de los períodos analizados.

La *Sección II* profundiza el análisis a partir de tres casos paradigmáticos de empresas públicas. El recorrido de estas empresas es abordado teniendo en cuenta el esquema de análisis desarrollado inicialmente y las conclusiones preliminares sobre las tendencias predominantes en cada período surgidas en la sección precedente, puntualizando las especificidades de cada caso.

El *Capítulo 5* aborda la trayectoria del Grupo Aerolíneas Argentinas, partiendo de sus antecedentes históricos, su privatización en la década de 1990 y el proceso que derivó en la reestatización de 2008. Luego, se analizan las orientaciones seguidas por la gestión empresarial estatal y su relación con la política aerocomercial que asumió como objetivo principal asegurar la conectividad como requisito indispensable para el desarrollo económico a nivel regional. Por último, se abordan los cambios producidos desde 2016, con foco en la priorización de los objetivos financieros de la empresa por sobre otras consideraciones económicas, sociales y políticas y su reposicionamiento dentro de la política de liberalización del mercado aerocomercial.

En el *Capítulo 6* se parte de considerar los orígenes y desarrollo de la actividad estatal en el sector satelital y de las telecomunicaciones que contextualizaron la creación en 2006 de la Empresas Argentina de Soluciones Satelitales SA (ARSAT). Se destaca su rol como instrumento de las políticas sectoriales y su efecto expansivo en otras áreas y entidades estatales hasta 2015. Luego, se indaga cómo la política de liberalización del mercado satelital y la orientación de la política de comunicaciones desde 2016 tendieron a favorecer los intereses de las grandes corporaciones del sector, enfatizando la caracterización de ARSAT como prestadora de servicios, mientras se limitaba su desarrollo y su carácter de empresa de innovación tecnológica.

El *Capítulo 7* considera el surgimiento y desarrollo de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) desde la primera mitad hasta fines del siglo XX, considerando sus momentos de auge y declinación. Además, se reconstruyen las medidas que tendieron a recuperar su rol industrial y los sucedáneos intentos de reorganización tras el cambio de siglo. Luego, se ponen en consideración los avances sucedidos desde 2016, expresados en los objetivos de redimensionar y profesionalizar el funcionamiento de la empresa. En este marco, se incluye el análisis de la incipiente transformación de la entidad una Sociedad del Estado—, el cual renueva el objetivo de la “modernización” como eje de las políticas para el sector.

Finalmente, la última sección está dedicada a las *Conclusiones* de la tesis, en función de la consideración de los resultados y hallazgos del recorrido realizado; en conjunto con una serie de observaciones generales derivadas sobre el carácter de las políticas estatales para las empresas públicas.

2. Estrategias de abordaje metodológico

Abordaje metodológico general y análisis comparativo

El énfasis analítico de la tesis se centra en la evolución, desde 2003 a 2019, de las políticas estatales que incidieron en las transformaciones del sector público empresarial argentino. Nos apoyamos en un esquema de triangulación metodológica que implicó la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, de fuentes primarias y secundarias, que permite buscar regularidades y/o criterios interpretativos con el fin de identificar claves explicativas en torno a los fenómenos estudiados (Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2010). Asimismo, aunque el centro de la indagación se ubica en 2003-2019, la tesis se propone reconstruir una mirada sociohistórica que busca poner en consideración la complejidad y la incidencia de las tendencias y los factores estructurales en los procesos analizados; lo que se ubica, además, como base de una comparación analítica diacrónica (Bartolini, 1994). En este marco, se parte de considerar dos períodos. Respecto al primero (2003-2015) —coincidente con las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)—, las políticas estatales apuntaron a construir un escenario caracterizado por la ampliación relativa de sus ámbitos de intervención y su posicionamiento como instrumentos de políticas públicas. Sin embargo, se tiende a considerar que esta reformulación del rol del sector público empresarial no constituye un plan sistemático, sino que se fundamenta en cuestiones coyunturales. Asimismo, en el plano de las modalidades de gestión existió cierta inercia del período previo en términos institucionales, aunque el reposicionamiento de las empresas públicas supuso también algunas novedades también en esta dimensión

Se considera luego un segundo momento (2016-2019) —comprendido en la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019)— en el que las políticas estatales buscaron modificar aspectos relevantes de la gestión de las empresas públicas, partiendo de considerar negativamente su desempeño previo. Aunque las medidas adoptadas no modificaron en gran medida el contorno del sector en términos de su propiedad, sí sentaron las bases para cambios sustanciales en cuanto al papel desempeñado por las empresas públicas en términos económicos y sociales.

En este marco, buscamos aproximarnos a la evolución de la acción estatal sobre las empresas públicas en cada período, identificando similitudes y diferencias entre cada

uno de ellos, a partir de un análisis comparativo de los efectos de las políticas públicas implementadas (Bulcourn y Cardozo, 2008).

Algunos de los principales interrogantes que nos propusimos abordar son: ¿De qué manera se inscriben las transformaciones en el sector público empresarial dentro de las modificaciones a nivel estatal? ¿Por qué se adoptaron las diferentes medidas en cada una de los períodos y coyunturas considerados? ¿Qué otras alternativas se dejaron de lado? ¿Cuáles eran los objetivos de las políticas de reforma implementadas en cada período y qué consecuencias tuvieron? ¿Cuáles fueron los principales actores que intervinieron en cada momento y cuáles fueron sus estrategias? ¿A quiénes se benefició y perjudicó con cada curso de acción tomado? Finalmente, los cambios realizados, ¿tuvieron mayor énfasis en el rol desempeñado o en las modalidades de gestión de las empresas públicas? ¿Cuáles son las interrelaciones que se establecen en las modificaciones que se producen en cada uno de esos planos?

Por último, tomando en cuenta lo señalado por Muller (2002) sobre los distintos modos de aproximación a las políticas públicas, vale resaltar entonces que nuestra indagación pone su eje prioritario en analizar los efectos de la política pública: se busca determinar en qué medida las políticas estatales han modificado el sector público empresarial y en qué grado esos cambios se adecúan con lo previsto por los decisores de las políticas. Asimismo, se rescatan ciertos elementos de la dinámica intraburocrática, la denominada “caja negra”² de la política públicas: particularmente, cuáles fueron las estrategias adoptadas por los actores político-administrativos al momento de elaboración y puesta en marcha de las políticas para las empresas públicas. Finalmente, también se reconstruyen algunos aspectos de la génesis de las políticas públicas: se trata de considerar cuáles fueron los procesos sociales, políticos y administrativos mediante los que se tomaron las decisiones que derivaron en la adopción de las políticas que incidieron en las transformaciones del sector público empresarial.

² La noción de “caja negra” aplicada al Estado emergió en torno a la idea de que éste recibe determinadas demandas de la sociedad (*inputs*), mediadas por diferentes organizaciones —como partidos y sindicatos—; para luego generar determinadas políticas en respuesta (*outputs*). Por lo tanto, en este tipo de aproximaciones, el espacio estatal intraburocrático pierde relevancia y/o centralidad para en el análisis. Esta perspectiva se identifica especialmente con las denominadas corrientes pluralistas del estudio de las políticas públicas. Para una consideración crítica de este tipo de aproximación, véase Skopol (2007).

Aproximación y selección de los casos

De manera complementaria a la comparación general sobre las políticas estatales para las empresas públicas entre los períodos 2003-2015 y 2016-2019, en la Sección II de la tesis se profundiza en el análisis de tres casos de empresas públicas.

Los casos seleccionados fueron el Grupo Aerolíneas Argentinas (AR), Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT) y Fabricaciones Militares (FM). El objetivo fue dar cuenta de las políticas estatales para el sector a partir de concentrarnos en determinadas características y elementos que se destacan de manera especial en cada uno de ellos —además de contar con aspectos relevantes en los que se diferencian y que son igualmente sopesados—.

Esta perspectiva se referencia en gran medida en lo señalado por Flyvbjerg (2004) en cuanto a la selección de casos orientada hacia la información, cuyo fin es el de maximizar la utilidad de los datos procedentes de pequeñas muestras. En esta perspectiva, los casos se seleccionan a partir de las expectativas sobre su contenido de información. Específicamente, se consideró la variación en determinadas dimensiones con el fin de verificar o no en qué medida las tendencias identificadas en la Sección I de la tesis se reflejan en cada caso específico. Esa variación se refleja en cuestiones como la actividad económica (producción de bienes, provisión de servicios públicos), trayectoria previa (antecedentes o no de privatización, reestatización o si se trata de la creación de una empresa) o la consideración de su relevancia económico-social y su significación en el marco del aparato estatal.

Este posicionamiento implicó, en primer lugar, seleccionar un pequeño número de casos desde una mirada teórica que valoró los análisis preliminares sobre su evolución. En segundo lugar, se analizó cada caso a partir de considerarlos unidades complejas con el fin de explorar la diversidad existente a través de la profundización en el conocimiento de cada uno y la identificación de diferencias y similitudes relevantes en cada período (Della Porta, 2013).

Con ese fin, se tuvieron en cuenta las modificaciones de políticas estatales que incidieron en las características del sector público empresarial y la significación alcanzada en las diversas entidades como punto de partida. Así, los casos fueron seleccionados con la intención de evidenciar cómo se produjeron esos procesos más generales en determinadas empresas públicas específicas que presentan, en principio, grados de heterogeneidad en algunos aspectos y similitud en otros.

AR es una empresa que presta el servicio público de transporte aéreo, privatizada durante la década de los noventa y expropiada en 2008, con una considerable relevancia política, económica y social. En este sentido, se trata de una empresa que atravesó sucesivas etapas de propiedad estatal, privatización y reestatización en un período relativamente corto.

ARSAT se creó como una nueva empresa que inicialmente asumió funciones en el ámbito de las comunicaciones satelitales, actividad que previamente había sido concesionada a un privado y en la cual el Estado no tenía antecedentes considerables. Luego, ARSAT fue incorporando diversas tareas con el fin de instrumentalizar diversos programas y objetivos gubernamentales, en paralelo a su desarrollo empresarial.

FM tiene una larga historia como dependencia estatal, surgida en el momento de ascenso del sector público empresarial y cuya trayectoria llega hasta la actualidad, con no pocas modificaciones en el alcance de su rol productivo. Tras afrontar procesos de privatización y cierres parciales a fines del siglo pasado, retomó desde los años dos mil y afrontó una nueva reconfiguración de su acción en los últimos años —lo que incluyó, incluso, la transformación de su naturaleza jurídica y tipo societario—.

En cada aproximación, el eje se ubica en la comparación entre los períodos 2003-2015 y 2016-2019, en función del esquema de análisis general, pero con diferentes énfasis según las características particulares de las empresas. Adicionalmente, se consideraron los antecedentes más relevantes de cada trayectoria, con el fin de inscribir los cambios de las últimas décadas en el marco más general de una mirada de mediano-largo plazo.

Técnicas, fuentes y etapas de la investigación

En cuanto a las técnicas de investigación utilizadas, dado el carácter de la investigación adoptada se apeló principalmente a las de carácter cualitativo (Valles, 1997). Asimismo, en vistas a complementar la triangulación metodológica, se contemplan determinadas aproximaciones cuantitativas a la cuestión, mayormente en el plano descriptivo.

En este marco, se recurrió al análisis de múltiples fuentes de diversa índole, tanto primarias como otras fuentes secundarias, tales como investigaciones o estudios sobre dimensiones, sectores o empresas específicas. La multiplicidad de fuentes utilizadas para la realización de esta tesis resultó una base adecuada para abordar la

complejidad del problema de conocimiento planteado. Particularmente, la perspectiva adoptada para el estudio de las políticas estatales y del derrotero del sector de las empresas públicas supuso la necesidad de reconstruir los diferentes componentes del esquema de análisis propuesto desde una perspectiva amplia.

Sobre las etapas de la investigación, en un primer momento se procedió a realizar un relevamiento bibliográfico sobre las empresas públicas argentinas —con el fin de construir un estado de la cuestión sobre el tema— y se delineó el marco teórico conceptual que sustentó la investigación. Asimismo, se consideraron las diferentes fuentes de información disponible sobre las empresas públicas. Al respecto, la información oficial sobre el sector público empresarial argentino resulta heterogénea, por lo que se debió consolidar una base de datos propias sobre empresas públicas nacionales en torno a las diferentes dimensiones de análisis que contemplara, además, los períodos puestos en consideración. En este marco, se confeccionaron los instrumentos de recolección de datos y se realizaron los ajustes necesarios sobre éstos al momento de avanzar con los análisis correspondientes. También se avanzó con una primera versión de la guía de entrevistas semiestructuradas, la cual fue reformulada parcialmente a lo largo del trabajo investigativo.

Una segunda etapa estuvo dada por la realización de ajustes al diseño de investigación, la consolidación de los datos obtenidos y el comienzo del análisis de los datos recabados. Las fuentes iniciales a las que se apeló fueron documentos e informes de organismos oficiales, así como los correspondientes a las empresas públicas nacionales, a los cuales se accedió mediante un relevamiento de bases de datos públicas y también a partir de la información disponible en las páginas web correspondientes. También se compilaron las leyes, decretos, resoluciones y otras normativas referidas a las empresas públicas —tanto en casos particulares como algunas referidas a cuestiones que abordan al conjunto de ellas— y relacionadas con los sectores en los que participan las entidades empresarias estatales. Asimismo, se apeló a recabar artículos periodísticos y de opinión que pudieran contribuir a la recuperación de diferentes momentos y coyunturas, particularmente con el fin de la construcción de una perspectiva histórica.

La tercera etapa estuvo signada por la realización de entrevistas semiestructuradas en profundidad a informantes clave con el objetivo principal validar, revisar y ampliar ciertos aspectos abordados en la tesis. Se concretaron seis entrevistas, las cuales comprendieron, por un lado, a funcionarios y directivos de empresas públicas que

desarrollaron diferentes funciones en los períodos considerados para el análisis. Por otro lado, se realizaron entrevistas a integrantes de entes reguladores y a directivos de empresas concesionarias de servicios públicos con el fin de ampliar la mirada sobre la acción estatal en su interacción con diversos tipos de actores relacionados con las empresas públicas, lo cual implicó acentuar el análisis sobre los diferentes roles, estrategias y disputas. Esto resultó particularmente relevante para los objetivos de la investigación, ya que supuso incorporar otros puntos de vistas sobre las políticas estatales y los cambios y continuidades en las orientaciones seguidas a lo largo de los años.

En este sentido, el resultado del análisis de las entrevistas fue considerado de manera general al momento del desarrollo de los períodos analizados, tanto en la Sección I como en referencia a los casos de la Sección II. Asimismo, en los puntos que se consideró oportuno, se incorporaron algunos extractos textuales de los entrevistados —cuyos datos fueron anonimizados— como forma de ampliar el sustento del análisis realizado.

Adicionalmente, se avanzó en la realización de un relevamiento de fuentes públicas de las trayectorias profesionales y formativas de directores de empresas públicas, con el fin de considerar el perfil directivo predominante en el último año de cada período (2015 y 2019).³

Finalmente, la sistematización final de los resultados obtenidos dio paso a comenzar la redacción final de la presente tesis. En ese marco, se elaboraron versiones preliminares de las diversas secciones y capítulos, con el fin de ajustar la exposición y organización final de los resultados de la investigación. Como paso intermedio, se procedió a poner en discusión resultados parciales de la investigación mediante la presentación de trabajos en eventos científicos y a remitir artículos para su consideración y posterior publicación en revistas académicas especializadas con referato (Yañez, 2019b, 2019a, 2020a). Este último aspecto resultó especialmente relevante en cuanto permitió la validación, a partir del intercambio con pares evaluadores, de algunos componentes centrales de la tesis.

³ En el Anexo II de la tesis se listan las empresas cuyos directorios fueron relevados en cada caso. Las fuentes públicas consideradas incluyeron, principalmente, páginas web institucionales de las empresas, redes sociales laborales (e.g., *LinkedIn*) y artículos periodísticos.

3. Marco teórico-conceptual para el abordaje de las políticas estatales para las empresas públicas

En este apartado se busca esquematizar las referencias teóricas y conceptuales en las que se inscribe nuestra tesis.

En primer lugar, se abordan algunas precisiones teóricas sobre el Estado, el aparato estatal y las políticas estatales. Luego, se considera la cuestión conceptual de las empresas públicas, en tanto se presenta como el eje principal de nuestra indagación. Finalmente, abordamos la presentación del esquema de análisis que será recuperado a lo largo de la tesis.

Por lo demás, vale la pena remarcar que no se pretende agotar las discusiones conceptuales o abordar la totalidad de los posicionamientos teóricos en torno a los tópicos que se mencionan. Por el contrario, se busca esbozar las coordenadas teóricas y conceptuales donde se inscribe nuestro trabajo, a partir de diferentes aportes y miradas. De corresponder, en el resto de los capítulos se incorporarán elementos adicionales que complementan lo contenido en las siguientes páginas.

3.1 Estado, aparato estatal y políticas estatales

El Estado ha sido señalado en numerosas ocasiones como un concepto complejo para su delimitación, dificultad que involucra a diversas perspectivas teóricas que asumen diferentes énfasis.⁴ En coincidencia con otros trabajos sobre la temática, abordamos la definición de Estado a partir de dos dimensiones básicas: el Estado como relación social y como un conjunto de aparatos.

Acerca de esta distinción, Oszlak (2008) señala que el Estado puede concebirse “[e]n un sentido ideal-abstracto [...] como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de dominación política” (p. 121).

En la tarea de conceptualizar el Estado, O'Donnell (1978) nos brinda, en uno de sus trabajos clásicos, un buen punto de partida mediante una definición que pone el acento

⁴ La conocida reflexión de Abrams (2000) sobre el Estado parte precisamente de verificar la dificultad de su conceptualización y desestimar la utilidad de su estudio; por lo demás, este autor apuesta por las nociones de *sistema-de-estado* e *idea-de-estado*, en tanto considera que ambas refieren a una existencia concreta.

en su lugar y naturaleza en el marco de las sociedades capitalistas. Según O'Donnell, el Estado puede definirse como el “componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorial delimitada” (p. 1158). En este marco, la cuestión de la dominación implica la capacidad de imponer la voluntad sobre otros, más allá de su resistencia; mientras lo político centra su especificidad en el control de los medios de coerción física en un territorio determinado.

Esta última idea remite a la clásica definición de Max Weber (2002, pp. 43-44): “Por *Estado* debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”. En este sentido, el Estado se presenta como un orden jurídico y administrativo que se referencia a un determinado ámbito geográfico y que no se define por los fines de la acción, sino por el medio que le es específico, la coacción física.

Asimismo, una característica fundamental de la dominación para O'Donnell (1978) es que ésta es *relacional*: supone una vinculación entre sujetos sociales de tipo asimétrica, entre dominantes y dominados, en la que resulta decisivo el control diferencial de determinados recursos —como los medios de coerción física, pero también sobre aquellos de tipo económico, de información o ideológicos—. El Estado resulta así un aspecto, el específicamente político, de la dominación social. Pero lo que se está delineando en este caso no es el Estado en general, sino el *Estado capitalista*. En este sentido, la distribución desigual del control de los recursos de dominación está determinada, en las sociedades actuales, por la división en clases sociales. El capitalismo implica una determinada manera de generación y apropiación del valor que configura una relación de explotación, contradictoria y antagónica, entre trabajadores y capitalistas: es precisamente en esas diferentes posiciones de clase donde se halla el fundamento para el acceso desigual a los recursos de dominación. La consideración del Estado como relación social —con algunos sesgos que veremos a continuación— fue uno de los principales aportes de Poulantzas al momento de aportar ciertas precisiones de sus reflexiones sobre esta temática.⁵ Para el autor de origen griego, el Estado debe ser considerado “como una relación, más exactamente

⁵ Se trata de un momento dentro del conocido debate sobre el Estado en el marxismo desarrollado en torno a la década de los setenta entre los puntos de vista *instrumentalistas* y *estructuralistas*, encarnadas en los enfoques propuestos por Ralph Miliband y Poulantzas respectivamente. Para una síntesis y un balance de esta controversia, véase Thwaites Rey (2007).

como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de forma específica, en el seno del Estado" (2005, p. 155, cursivas en el original).

Lo que mayormente queremos rescatar en este punto es la relevancia que se le otorga, en la mirada poulantziana, al carácter relacional y conflictivo del Estado. Esta concepción se opone, por un lado, a los enfoques que consideran al Estado como una cosa u objeto, susceptible de ser tomado y utilizado como una herramienta por determinado grupo social en favor de sus intereses. Por otro lado, contrasta con aquellas miradas que lo caracterizan como un sujeto capaz de abstraerse de la sociedad, distante de las influencias de la estructura económica y de los grupos dominantes; al tiempo que puede efectivamente situarse como un árbitro que media entre las clases sociales antagónicas —a la manera de ciertas perspectivas socialdemócratas—.

En las versiones más voluntaristas o politicistas, la autonomía del Estado se presenta como tendencialmente absoluta; por el contrario, Poulantzas refiere a que el Estado posee una autonomía relativa "con respecto a tal o cual fracción del bloque en el poder [...] a fin de asegurar la organización del interés general de la burguesía bajo la hegemonía de una de sus fracciones" (p. 153). Por lo demás, las clases dominantes no se erigen antes o en un proceso separado de la instauración del Estado, sino que éste se configura como la *unidad política* de las clases dominantes y las constituye como tales. En el centro de esa dinámica se halla lo que es denominado como *bloque en el poder*, concepto que "*indica la unidad contradictoria particular de las clases o fracciones de clase dominantes, en su relación con una forma particular del Estado capitalista*". El bloque en el poder se refiere a la periodización de la formación capitalista en estadios típicos" (Poulantzas, 2007, pp. 302-303, cursivas en el original). En este ámbito es que se incluye la configuración concreta de la unidad de esas clases o fracciones en determinados estadios, los cuales se caracterizan por presentar un modo específico de articulación y un ritmo determinado de división de las diferentes instancias.

Retomando a O'Donnell, se destaca que, en el proceso de desarrollo estatal, los medios de coerción se sitúan bajo el control de un tercero —el Estado— que se constituye como garante de la relación social capitalista. Esto implica que no respalda necesariamente al capitalista en particular, sino a la relación social que lo constituye como tal. Esto supone a su vez que en ocasiones el Estado favorezca a los

trabajadores frente a los capitalistas, pero “no como árbitro neutral sino para reponerla como clase subordinada que debe vender fuerza de trabajo y, por lo tanto, reproducir la relación social” (O’Donnell, 1978, p. 1165).

Hirsch (2005) parte de la constatación de que no toda dominación política ha adoptado históricamente la forma de Estado tal como los entendemos ahora. Por el contrario, como hemos dado cuenta anteriormente, en tanto instancia separada de la sociedad, el Estado aparece con el advenimiento de la sociedad capitalista. Así es que de “‘Estado’ como forma de dominación se puede hablar principalmente recién cuando se conforma un aparato de poder autónomo y centralizado, separado de la sociedad y la economía, y con esto se diferencian ‘política’ y ‘economía’ como esferas funcionales de la sociedad” (p. 165). Esta característica es expresión del hecho de que el Estado está ligado de manera íntima al desarrollo capitalista: “[l]as dos formas sociales básicas, en las que se objetiva la interrelación social en el capitalismo, son el *valor*, que se expresa en el dinero, y la forma política, que se expresa en la existencia de un Estado separado de la sociedad” (p. 166, cursivas en el original).

La noción de *particularización* del Estado apunta a señalar que, al mismo tiempo que esta ligazón no implica que éste se trate de algo externo a la sociedad; tampoco supone que se constituya con posterioridad o como función de la economía. Por el contrario, precisamente la característica del modo de socialización capitalista es que conjuga la separación y la vinculación de la economía y la política —o del mercado y el mercado— de manera simultánea.⁶

En cuanto al objetivo de las acciones llevadas adelante desde el ámbito estatal, resulta pertinente mencionar la conocida perspectiva de O’Connor (1981) según la cual el Estado debe cumplir básicamente dos funciones, las cuales resultan usualmente contradictorias. La primera, se relaciona con la necesidad de accionar para mantener o crear las condiciones para que la acumulación de capital resulte satisfactoria. La segunda, debe favorecer la armonía social con el objetivo de asegurar la legitimación del sistema y del propio Estado. Si se apelara sólo a la coerción para asegurar la acumulación, se perdería legitimidad; si se descuida la acumulación, el propio Estado puede verse debilitado en tanto y en cuanto podrían verse afectados los excedentes de donde provienen los propios recursos tributarios que permiten la subsistencia de su aparato y personal.

⁶ Parte de esta mirada están en línea con algunas discusiones provenientes del denominado debate de la derivación alemán; al respecto, véase Bonnet y Piva (2017).

En este plano, nuestra indagación de las empresas públicas supone poner en discusión las funciones del Estado en el marco de la continuidad del sistema capitalista. Particularmente, el rol desempeñado por el sector público empresarial en diferentes momentos históricos expresa el desarrollo de determinadas funciones estatales en el plano económico. Por lo demás, estas funciones no son estáticas e irán variando el tiempo, en relación con los cambios estructurales y como consecuencia de la dinámica social y política.

Ahora, ¿cuál es el lugar que ocupa del *aparato estatal* en este escenario? En principio, las instituciones estatales aparecen como la cristalización de los recursos de coacción y como un *no-capitalista* que ejerce como garante, no de las clases sociales que surgen de las relaciones de producción, sino de la propia relación social. De esta manera es que el aparato estatal —lo que en general denominamos indistintamente como administración pública —se presenta como una “objetivación institucional” (O’Donnell, 1978, p. 1166) del Estado en sentido estricto; al tiempo que pretende expresar un interés más general y exterior que el de las clases emergentes del capitalismo. Lo anterior puede ser complementado con la idea de que “la forma política del capitalismo no debe ser confundida con el aparato concreto del Estado, puesto que éste es sólo una exteriorización institucional de las estructuras sociales subyacentes” (Hirsch, 2005, p. 173).

En cualquier caso, no es suficiente que exista una modificación en la relación de fuerzas entre las clases para generar un cambio directo e inmediato a nivel estatal. El cambio en el poder del Estado implica un impacto que supone la adaptación de “la materialidad de sus diversos aparatos y solo se cristaliza en el Estado bajo una forma refractada y diferencial según sus aparatos” (Poulantzas, 2005, p. 157). Esta complejidad se ve profundizada a su vez por el hecho de que los antagonismos sociales tienen su expresión en las contradicciones internas del Estado, lo que debilita su consideración como una institución unívoca y monolítica.

En este plano, las empresas públicas emergen como un tipo particular de entidad estatal que cristalizan determinadas funciones económicas. Como veremos, que esas funciones se institucionalicen mediante un formato empresarial es una de muchas formas en que pueden manifestarse. En cualquier caso, su aparición trae aparejada una serie de consideraciones en términos organizacionales y de gestión que serán puntualizadas oportunamente.

En este punto, cabe preguntarse cómo abordar la acción estatal y sus variaciones a lo largo del tiempo. En este sentido, según Oszlak y O'Donnell (1995) las *políticas estatales* —o *políticas públicas*—⁷ se identifican con “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (pp. 112-113).

Esto último remite a la noción de cuestión socialmente problematizada: aquel asunto considerado como relevante e incorporado como parte de la agenda de problemas respecto a los cuales el Estado debe tomar alguna posición. En este proceso, la incorporación de ese problema que requiere solución a la agenda es promovida por determinados actores —como clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o individuos— que movilizan recursos, concretan alianzas y se oponen a otros actores. Luego, esa cuestión requerirá de una solución que implicará algún tipo de respuesta estatal, en la forma de una política pública. En ese proceso, inciden a su vez distintos sectores del aparato estatal de manera simultánea o sucesiva, configurando de esta manera la intervención del Estado frente a la cuestión. La respuesta estatal no debe presentarse necesariamente como unívoca, homogénea o permanente, sino que está influida por ese itinerario complejo.

En definitiva, los desarrollos planteados en torno al Estado, el aparato estatal y las políticas estatales sirven de coordenadas teóricas generales para abordar la cuestión de las empresas públicas. Éstas se configuran como organizaciones con características específicas, diferenciadas del resto de la administración pública, que expresan y viabilizan determinadas funciones que el Estado asume directamente en ciertos momentos históricos. Por lo tanto, su propia emergencia se enlaza con las formas que asumen las relaciones entre Estado y mercado, dentro del proceso general de acumulación capitalista y la dinámica entre las diferentes clases y actores sociales. En este marco, las empresas públicas se han conformado habitualmente como instrumentos de las políticas estatales; pero también se las ha posicionado como eje de los procesos de reforma estatal.

En nuestra indagación presentamos elementos que comprenden los diferentes momentos que atraviesa una política estatal, en cuanto se relacionan con el sector

⁷ Oszlak y O'Donnell realizan una diferenciación entre políticas públicas y políticas estatales. Más allá del sesgo implicado en tal diferenciación, para los fines de esta tesis se utilizan ambos términos en un sentido similar.

público empresarial. En particular, nuestro foco está puesto en el efecto que las políticas estatales tienen en el rol y las modalidades de gestión de las empresas públicas. Por lo tanto, se hace imprescindible abordar, a continuación, las perspectivas que permiten encuadrar conceptualmente a las empresas públicas.

3.2 Las empresas públicas

Dentro del marco general planteado, queda abocarse a delimitar la definición de lo que constituye la unidad de análisis privilegiada de nuestra indagación: las empresas públicas. Precisamente, entre las dificultades propias del campo problemático abordado en esta tesis, se encuentra el obstáculo para definir cabalmente qué es y qué no es una empresa pública. Esto es así porque, aunque en general existen ciertas ideas sobre a qué nos referimos con el término *empresa* y cuándo una organización es *pública* —en ambos casos, con diferentes matices y condicionantes—, la noción de empresa pública asume un grado mayor de complejidad.

Efectivamente, como ha sido señalado en la literatura sobre el tema, no existe una única forma de definir *qué es y qué no es* una empresa pública: por el contrario, existen diversas maneras de afrontar esa definición en función del país, el marco normativo y también de las características de la investigación que se lleva adelante (Christiansen, 2011; Diéguez y Valsangiacomo, 2016; Guajardo Soto, 2015). Las maneras de aproximarse al concepto de empresa pública son múltiples, aunque la gran mayoría apuntan a poner el eje en la propiedad formal estatal de dichas entidades y su consiguiente control y dirección, en mayor o menor grado, por las autoridades públicas.

En esta línea, podemos retomar inicialmente la definición de Camacho (citado en Guajardo Soto, 2015) según la cual se entiende por empresa pública a aquellas organizaciones que desarrollan actividades —de servicios, comerciales o económicas en general— en las que la instancia estatal tiene una posición mayoritaria en su propiedad, lo cual lo habilita para asumir funciones de control y dirección de la empresa. En ese punto, el énfasis está puesto en que la propiedad de una organización implica que el Estado —como institución jurídica— obtiene atributos de control y dirección sobre la misma. Las modalidades concretas en que estos atributos se han presentado históricamente son sumamente diversas, siendo característica la

heterogeneidad de cada caso según las coordenadas espaciales y temporales de que se trate.

El énfasis en el estatus jurídico de la propiedad de la entidad en cuestión como eje de la definición de empresa pública es también retomado por diversas perspectivas, entre las que se inscriben las sostenidas por diferentes organismos internacionales. En esta línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016) considera a las empresas públicas como “cualquier persona jurídica que la ley nacional reconozca como una entidad mercantil y en la que el Estado ejercite los derechos de la propiedad” (p.15). Según el país, la concepción de empresas públicas puede variar y adoptar diversas formas legales. Además, señala que deben tener por objetivo la realización de una actividad económica mediante el ofrecimiento de bienes y servicios en un mercado determinado. Aquí se cuentan las empresas que están bajo control estatal, tanto si el Estado es el último propietario con mayoría de las acciones con derecho a voto como si ejerce ese papel por otro medio. Se considera en este último caso cuando la normativa legal o estatutaria garantiza el control continuado por parte del Estado sobre una empresa o su consejo de administración, aun cuando tiene una participación minoritaria en la propiedad —por ejemplo, mediante una “acción de oro” que dé derecho a veto o mediante un acuerdo de accionistas que le otorga un protagonismo decisivo—.

Precisando algunos aspectos de la noción de empresa pública, Florio (2014a) las define como aquellas “organizaciones que son propiedad de los gobiernos en última instancia, suministran bienes económicos, tienen autonomía presupuestaria, cierta discrecionalidad gerencial, y para las que, en principio, la privatización es posible” (p.61). Adicionalmente, el autor señala que, para que una empresa pública pueda ser caracterizadas como tal, debe ser posible identificar al menos una misión pública que le sea propia y que implique desempeñar un papel de interés social o público que no es realizado —de manera pertinente o adecuada, según se defina en cada caso— por el mercado.

Detengámonos brevemente en los diferentes elementos de la definición brindada por Florio (2014a), la cual amplía parte de lo mencionado anteriormente.

- Primero, la idea de que una empresa pública es propiedad de los gobiernos en última instancia supone trazar una diferencia respecto de la noción de Empresa de Propiedad Estatal (EPE) —conocida comúnmente por la expresión inglesa *State-*

Owned Enterprise (SOE)—. ⁸ Para el autor, el concepto de “propiedad del Estado” no llega a abarcar la totalidad de formas de control estatal, siendo entonces el concepto de empresa pública más comprensivo. Mientras que —por lo general— una EPE implica que el Estado posee al menos el 50% del capital de una entidad, una empresa pública puede ser solo en última instancia propiedad del Estado, controlada de facto por el gobierno mediante diversos arreglos de propiedad. La propiedad es abordada en esta perspectiva como un mecanismo de control que puede adoptar modalidades diferentes y con cierta flexibilidad. Así, Florio define a la empresa pública como una organización económica en la que algunas de sus potestades más importantes son retenidas directa o indirectamente por los gobiernos (nacional, local o incluso a nivel intergubernamental).

- Segundo, la cuestión de que suministran bienes económicos apunta a que, como se mencionó más arriba, deben intervenir en un determinado mercado con una finalidad económica.
- Tercero, la autonomía presupuestaria y la discrecionalidad gerencial refiere centralmente a que la empresa pública es gestionada “desde fuera” del gobierno. Se destaca en este caso que las empresas públicas no son formalmente parte de la administración pública, tienen capital propio y tienen ciertas obligaciones de informar sobre sus cuentas.
- Cuarto, la posibilidad de ser privatizada funciona como una suerte de *test* para comprobar si se trata de una empresa pública o no. Este aspecto de la definición puede variar según el país y según el sector al que se refiera, ya que resulta por lo general aplicable en algunos sectores —por ejemplo, petróleo, energía o la producción de bienes industriales— pero no resulta tan claro en otros casos —por ejemplo, respecto a un hospital, que puede ser considerado como admisible de ser privatizado o no según el caso nacional particular—.
- Por último, la noción de misión pública implica otorgarle un rol específico a la empresa pública que apunta a dotarla de un objetivo que se relaciona al entorno y al Estado al que está ligada. Vale aclarar que los límites de la misión pública de una

⁸ No está de más aclarar que, en ciertos países de habla inglesa, *public enterprise* (empresa pública) o, más comúnmente, *public company* (compañía pública), refiere a aquellas empresas que cotizan en bolsa y cuya oferta de acciones es pública. En este sentido, existen numerosas formas de mencionar lo que aquí englobamos como empresas públicas, según el país o la región que se trate, por ejemplo: *government-owned enterprise*, *Crown corporations* (corporaciones de la Corona, en ciertos países de la Commonwealth británica) o empresas paraestatales, por mencionar solo algunas denominaciones.

empresa pública no son estáticos y pueden variar con el tiempo. Así, en determinadas ocasiones puede referirse al rol estratégico de la empresa pública en un sector de la economía, o incluso de su contribución para la defensa nacional. En otras, los argumentos pueden tender a referenciarse en un objetivo de cohesión social; por ejemplo, en su contribución para mantener el nivel de empleo o el acceso a determinado servicio público.

Regalsky y Rougier (2015a) presentan una definición de empresa pública que considera inicialmente los siguiente elementos: ser una organización que combina los distintos factores de producción (actividad empresarial), con la propiedad del capital y/o administración ejercida por el sector público; que produce bienes y servicios para el mercado, recuperando al menos una parte de sus costos; y que está sujeta a consideraciones de bienestar público bajo la influencia de burócratas, políticos y consumidores.

Sin embargo, los autores consideran fundamental tener en cuenta una mirada más amplia, que comprenda a lo que denominan *Estado empresario*. En esta última noción, el eje se encuentra en la acción empresarial del Estado, incluyendo, pero no limitándose, a las empresas públicas. Comprende también aquellas empresas privadas y mixtas bajo la influencia estatal en diversos grados de control y participación financiera; y considera, en definitiva, al Estado en todas sus capacidades que busquen impulsar o sostener las actividades empresariales propias o privadas.

Finalmente, desde una perspectiva que pone el acento en el aspecto organizacional, una aproximación que explícitamente busca partir de la exclusión de la propiedad como centro de la definición de empresa pública es la brindada por Boneo (1984a).⁹ Según este autor, las empresas públicas se caracterizan por ser organismos decisores que establecen dos tipos de vinculaciones:

- a) transacciones económicas —regularmente entendidas como la compra y venta de bienes y servicios en el mercado— con otros organismos sociales —por caso, proveedores y clientes—;
- b) relaciones de poder con otro organismo decisor —representado por la figura del gobierno central—. Este último tipo de relaciones implica cierto grado de asimetría: la

⁹ Vale aclarar que Boneo no niega aquí la operatividad y utilidad de poner el énfasis en la propiedad estatal de una empresa para destacar su carácter público, sino que restringe ese aspecto en función de la argumentación que presenta.

empresa pública se encuentra subordinada, en mayor o menor medida, al gobierno central.

Por lo demás, Boneo señala que no es posible separar en la realidad ambos tipos de relaciones. Si esto fuera así, implicaría que el gobierno fija objetivos que luego la empresa, de manera autónoma, busca alcanzar, constituyéndose como un instrumento neutral de aquel. En ese caso, la definición (unilateral) del gobierno de objetivos operativos serían incorporados a la función de optimización empresarial y, luego, sólo quedarían los problemas de las relaciones de la empresa con el entorno que podrían abordarse como sucede con cualquier otra empresa (privada).

En cualquier caso, se destaca que también en ésta última definición se ven reflejados los dos términos del concepto abordado: el carácter de empresa —que se expresa en las relaciones económicas— y su condición de pública —referenciada en las relaciones de poder asimétricas con el gobierno—.

Una definición operativa de empresa pública

Más allá de que muchos aspectos incluidos en las posiciones previas se incorporan en el desarrollo de la tesis, resulta pertinente expresar una definición operativa de empresa pública que viabilice la delimitación el universo de entidades comprendidas en el análisis. Así, nuestra definición operativa comprende los siguientes elementos:

- Son entidades con personería jurídica propia, diferenciadas del resto de la administración pública y con algún grado de autonomía formal.
- Desarrollan actividades económicas —de producción de bienes y/o provisión de servicios— y se espera generalmente que recuperen al menos una parte de sus costos mediante la participación en un mercado determinado.
- El Estado nacional¹⁰ incide de manera determinante en su conducción, en general a partir del ejercicio de los derechos de propiedad basado de la participación mayoritaria en ella o en función de alguna determinación jurídico-legal.

¹⁰ Como venimos mencionando, el foco de esta tesis se centra en las empresas públicas dependientes del Estado nacional. Sin embargo, vale remarcar que los estados subnacionales en Argentina también han creado y administrado empresas públicas a lo largo del tiempo. Sobre las empresas públicas provinciales hemos presentado algunos aspectos relevantes en torno a su situación reciente en Yañez (2020b). Asimismo, no se consideran empresas interestadales en las que el Estado nacional no tiene mayoría en su propiedad y control; por ejemplo, como sucede con la Corporación Puerto Madero SA —compartida en partes iguales con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires—.

- Existe algún tipo de interés público o social que se pretende atender mediante la actividad de la entidad.

El conjunto de las entidades consideradas como empresa pública, en los términos recién planteados, comprenden lo que también englobamos bajo el término de sector público empresarial.¹¹

Adicionalmente, vale aclarar que ese conjunto contempla al menos dos tipos de exclusiones sobre las que vale la pena detenernos. Por un lado, solo se consideran aquellas empresas que se encuentran efectivamente en funcionamiento; por lo tanto, aquellas entidades que están en proceso de liquidación o que existen formalmente, pero cuya actividad es nula o ínfima, no son consideradas. Por otro lado, se consideran como una unidad el grupo empresario que tiene como eje a una empresa pública principal; por lo tanto, no se contabilizan de manera separada las empresas subsidiarias en las que otras entidades principales tienen la mayoría de la propiedad, sino que su análisis se incorpora como parte de estas últimas.¹²

Por último, la perspectiva adoptada no supone desconocer la relevancia de otras modalidades en las que el Estado desarrolla o participa en actividades empresariales; por ejemplo, aquellas acciones contempladas en el concepto de Estado empresario mencionado anteriormente. En este sentido, en las ocasiones que resulte pertinente para los fines de esta tesis, también nos referimos a aquellas empresas en las que el Estado tiene participación accionaria minoritaria, a diferentes formas de colaboración público-privada con fines productivos y, en general, a cualquier instrumento que el Estado pone en juego con el objetivo de incentivar o influir en una determinada actividad económica.

Sin embargo, tal como hemos señalado, el foco de nuestra indagación no se ubica solo en la función empresaria estatal en general o en la acción empresaria estatal—

¹¹ La expresión *sector público empresarial* solo es usada ocasionalmente de manera oficial en Argentina —por ejemplo, en alguna normativa del ámbito presupuestario—. En cambio, por ejemplo, en el caso español es así definida de manera explícita en la legislación general sobre el sector público. Al respecto, véase, por ejemplo, Zornoza Pérez (2004)

¹² Para el caso argentino, los ejemplos más importantes que se referencian a partir de una empresa principal pero que también representan a un grupo de empresas contraladas: a) el Grupo Aerolíneas Argentinas, con eje Aerolíneas Argentinas SA y que no sólo incluye a Aerohandling SA, Jet Paq SA y Optar SA, sino también a Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur SA, que es formalmente una entidad separada pero que operativamente funcionan de manera conjunta; b) Grupo Banco Nación, con el Banco de la Nación Argentina como entidad principal y que incluye a Nación Seguros SA, Nación Reaseguros SA, Nación Retiro SA, Nación Servicios SA, Pellegrini SA y Nación Bursátil SA; c) YPF SA, que se encuentra ligada a YPF Gas SA y que tiene como subsidiarias un numeroso conjunto de compañías tanto a nivel nacional como internacional.

tal como nos referimos en esta tesis de manera conjunta a las empresas públicas y a las otras formas de participación estatal en actividades empresarias—. Por el contrario, una parte importante de nuestro abordaje se centra en las modalidades en que la misma se organiza y se gestiona con eje en las entidades que dependen del Estado y la incidencia que tienen las políticas estatales en ese ámbito.

Esto no quita que, como se mencionó, a lo largo de la tesis encuadremos y referenciemos a la actividad empresarial estatal de manera amplia, dado que en muchas ocasiones esto da pistas de las orientaciones generales que inciden, de igual manera, en el rol del sector público empresarial. Por lo demás, la dificultad para abordar la definición de empresa pública también es producto del devenir de la política pública que ha buscado, en diferentes momentos históricos, múltiples formas de incidir y accionar en el plano económico.

3.3 Esquema de análisis

En función del marco conceptual general y la definición sobre empresa pública adoptada, nuestra aproximación analítica parte de considerar la incidencia de las políticas estatales en dos dimensiones del sector público empresarial como forma de analizar su evolución. Para cada uno de esos planos se ha definido, a su vez, una serie de subdimensiones y componentes o indicadores relacionados (Cuadro 1).

En resto de este apartado se detallan cada uno de los elementos del esquema de análisis, con el fin de puntualizar el abordaje conceptual que se adoptará en gran parte de la tesis. Lo anterior no quita que ciertos aspectos correspondientes, en principio, a una dimensión o subdimensión, puedan ser rescatado en el espacio dedicado a otra, en función de una mejor exposición del análisis.

Además, se incorpora al final de este apartado un punto adicional con algunas consideraciones sobre las concepciones alternativas en torno a los procesos de corporatización que habilitan una lectura relativamente transversal de las dimensiones y componentes del esquema de análisis propuesto.

En este sentido, se debe destacar que esta diferenciación analítica supone cierto grado de abstracción, con el fin de deslindar de manera más clara cada fenómeno particular y las relaciones entre los diferentes planos y elementos. En el abordaje concreto, resulta usual que los componentes mencionados en una u otra

subdimensión incidan, de manera más o menos directa, en las características de otros componentes del esquema.

Cuadro 1. Esquema para el análisis de la evolución de las empresas públicas

Dimensión	Subdimensión	Componentes
A) Rol del sector público empresarial	<i>A.1) Alcance de la función empresaria estatal</i>	- Incorporación/desincorporación de empresas - Expansión/retracción de actividades
	<i>A.2) Orientación del accionar empresario estatal</i>	- Argumentos para la creación o estatización y privatización - Objetivos de la actividad empresaria
	<i>A.3) Articulación con el sector privado y la política económica</i>	- Relaciones con el sector privado y regulaciones sectoriales - Incidencia respecto a la política económica
B) Modalidades de gestión de las empresas públicas	<i>B.1) Relación con el gobierno y otros organismos estatales</i>	- Modelos de gestión gubernamental de empresas públicas - Distribución de roles estatales
	<i>B.2) Patrón de corporatización</i>	- Tipos societarios y empresariales - Criterios de funcionamiento - Perfiles directivos

Fuente: elaboración propia.

Este esquema funciona como base para emprender el análisis de cada uno de los períodos abordados en cuya comparación se centra esta tesis (2003-2015 y 2016-2019); además de ser retomado para la aproximación a los antecedentes de la evolución de las empresas públicas en Argentina que opera como punto de referencia inicial. Particularmente, en la Sección I se sigue el esquema expuesto, con algunas adaptaciones en cada capítulo. Asimismo, en la Sección II se aplica en función de los casos, teniendo en cuenta los elementos que se consideran de mayor significación en cada uno de ellos.

En definitiva, se plantea que este esquema permite sistematizar las implicancias de las políticas estatales para las empresas públicas. Asimismo, el análisis comparativo contribuirá a determinar los elementos o dimensiones que fueron objeto de mayor

atención de las políticas estatales en cada momento y sopesar cómo las políticas implementadas que hacen eje en una de las dimensiones —o en un elemento particular— tienen repercusiones en la otra, de manera de contribuir a un análisis integral de la evolución del sector.

A) Rol del sector público empresarial

La primera dimensión se refiere a aquellas acciones que, en el marco de la consideración de las funciones estatales en el plano económico, ponen bajo análisis las políticas que inciden en el rol del sector público empresarial. Este es el plano propio de las relaciones entre Estado y mercado y su expresión en las funciones y el aparato estatal.¹³

Se propone destacar tres subdimensiones: el alcance de la función empresaria estatal, expresada en el contorno de sector público empresarial y sus ámbitos de actuación; la orientación que asume el accionar estatal mediante las empresas públicas; y algunos elementos relevantes sobre las vinculaciones con el sector privado y su papel en el marco de las políticas económicas.

A.1) Alcance de la función empresaria estatal

Esta dimensión se centra en la mayor o menor participación estatal directa en la producción de bienes y servicios mediante empresas públicas. En términos generales, se encuadra dentro de los ciclos y políticas de expansión y retracción del sector de las empresas públicas que los estados han llevado adelante, particularmente desde el siglo pasado.

El primer elemento o indicador incluido en esta dimensión se refiere a los procesos de incorporación y desincorporación de entidades del sector público empresarial; lo que

¹³ Se relaciona asimismo con las consideraciones de Oszlak (1997) respecto de las políticas de reforma estatal de la década de los noventa —sin que se desconozcan las diferencias de grado y significación que son propias del período analizado en esta tesis—: “El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del estado en los asuntos sociales. La transformación de las relaciones entre estado y sociedad implica una externalización de la reforma. Esta deja de consistir en un proceso principalmente intra-burocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a ser, esencialmente, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudica nuevos roles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del estado” (pp. 10-11).

remite, a su vez, a las políticas de privatización y de estatización o creación de empresas públicas.

Desde una mirada conceptual de carácter general, las políticas de privatización pueden leerse como la decisión de transferir al proceso de acumulación capitalista determinadas funciones anteriormente desempeñadas por el Estado, lo que supone una mercantilización de relaciones sociales anteriormente estatizadas (Bonnet, 2007). En sentido contrario, podemos replicar que la estatización puede interpretarse como una forma de sustraer —al menos parcialmente— determinadas actividades económicas del proceso de acumulación.

Ahora, si nos circunscribimos en la consideración de las empresas públicas, debemos centrarnos particularmente en la cuestión de la institución o actor que ejerce su propiedad y control. Así, las privatizaciones se expresan comúnmente en la enajenación de la propiedad de una empresa pública de manera total o parcial —en una proporción o calidad que le permitiría adquirente hacerse de su control— mediante su venta o transferencia al sector privado. En términos de Mercille y Murphy (2017), implica la asignación a un actor privado de la totalidad de las principales funciones en las que el Estado participaba anteriormente: ejercicio de la propiedad, conducción de la gestión, provisión de financiamiento y, específicamente, producción de bienes y servicios.

Los procedimientos de transferencia o desinversión implicados en las políticas de privatizaciones han estado, usualmente, ligados a las generales del derecho administrativo y viabilizados mediante licitaciones o concursos públicos. Sin embargo, en los últimos tiempos a nivel internacional, la modalidad más usual es la de la venta de las acciones de empresas públicas a agentes privados bajo el proceso comercial usual. Esto se fundamenta en que el establecimiento de sociedades por acciones ha sido la forma privilegiada que han adoptado las empresas públicas en las últimas décadas, lo cual facilita ese tipo de procedimientos.¹⁴

¹⁴ Vergés (2013) menciona como operaciones que se incluyen dentro de las medidas de privatización: a) *Venta directa de una empresa pública*, a un solo comprador o varios; b) *Venta en la bolsa de valores de una parte de las acciones de una empresa pública*, —“oferta pública de venta” de acciones—, con la salvedad que puede ser parcial —cuando se enajena una porción minoritaria del paquete accionario, quedando la mayoría para el Estado— o cuando el capital público deja de ser mayoritario; c) *Venta de activos de una empresa pública*, como terrenos, edificios, concesiones, plantas de producción, o una filial, sin vender formalmente ésta; d) *Dejar de “producir” dentro de la Administración Pública ciertos servicios*, pasando a contratarlos con una empresa privada, en términos de la concesión de un servicio. Como se puede observar, algunos de estos casos se corresponden con este componente de nuestro esquema de análisis —por ejemplo, los casos a) y b) si se trata de una venta mayoritaria del capital—, mientras que el resto están contenidos en otros componentes.

Por su parte, las políticas de estatización¹⁵ implican que la propiedad y/o el control de una entidad propia del ámbito privado sea transferida al ámbito estatal —también puede referirse a una actividad o función, según el caso—. Asimismo, la creación de una empresa pública supone la decisión estatal de crear una entidad, con las características señaladas en el apartado previo y con vistas a abordar una actividad que se considera necesaria en un momento dado.

En definitiva, este primer elemento se expresa, fundamentalmente, en el crecimiento o disminución del sector público empresarial: resulta verificable la existencia de un número mayor o menor de entidades que lo componen en diferentes momentos históricos. Este aspecto ha sido, como señala Boneo (1980), uno de las orientaciones principales de los análisis del rol productivo estatal. Sin embargo, tiene la dificultad de, por un lado, la falta de información oficial homogénea que ha caracterizado al sector público empresarial argentino desde sus inicios; y por otro, depende de la delimitación del universo de entidades consideradas que se derive de la definición de empresa pública adoptada. En referencia a esto último, en esta tesis se parte de la definición operativa indicada en el apartado anterior, la cual resulta adecuada dados los objetivos y el carácter de la indagación propuesta.

El segundo elemento de esta dimensión que incorporamos en la discusión remite a que la sola consideración de la cantidad de entidades productivas (unidades de empresas públicas) no da cuenta totalmente del carácter de la participación estatal en la producción de bienes y servicios: también incide la asunción de nuevas actividades por parte de las empresas existentes, así como la exclusión de otras anteriormente realizadas por éstas. En los casos con mayor grado de formalización, puede tratarse, por ejemplo, de la creación de nuevas unidades de negocios en sectores que adquieren mayor relevancia de manera coyuntural, la instrumentalización de políticas públicas que viabilizan su implementación mediante empresas públicas o la absorción de activos o entidades por parte de entidades existentes.

¹⁵ Salvo que se exprese lo contrario, utilizamos indistintamente los términos estatización y nacionalización —reestatización si se refiere a una actividad o entidad que anteriormente ya había sido controlada por el Estado—. El término nacionalización, además de que refiere comúnmente a la acción del Estado nacional, federal o central, también adquiere, en algunos casos, implicancias en términos ideológicos en relación a las finalidades de la actividad y su relevancia para ciertos “objetivos nacionales” (Gordillo, 2013). Además, como indica McDonald (2018), existen a nivel mundial diversas formas de mencionar fenómenos iguales o similares, que reflejan diferentes características institucionales e ideológicas en juego, por ejemplo: de-privatización, retorno al control público, internalización, reapropiación social y municipalización/remunicipalización —cuando corresponde a la acción estatal a nivel del gobierno local—.

En el caso de la disminución de las actividades realizadas por las empresas públicas, puede tratarse de procesos en sentido contrario a los señalados que suponga la suspensión o retirada de ciertas actividades por parte del Estado. También puede expresarse en la externalización o tercerización de actividades, lo que implica la transferencia al sector privado de la provisión de servicios o bienes, manteniendo el sector público el financiamiento y las funciones de control y regulación (Mercille y Murphy, 2017). Asimismo, podemos mencionar también los procesos de privatización periférica —como los estudiados por Schvarzer (1981) para el caso argentino—. En ese caso se refiere al traslado al sector privado de aquellas funciones no fundamentales respecto a la actividad central de una compañía estatal o tercerización su desarrollo.¹⁶

Destacamos, de todas maneras, que este segundo elemento referido a la ampliación o disminución de las actividades desarrolladas por las empresas públicas se vincula de manera especial con indicadores y elementos presentes en otras dimensiones. Por ejemplo, con relación a los objetivos de las empresas, cuando nos referimos a la instrumentalización de las entidades en la implementación de políticas públicas; o en las relaciones con el sector privado, cuando tratamos la disminución vía tercerización. En este sentido, este aspecto del alcance de la función empresaria estatal se complementa con lo señalado en esas otras dimensiones.

A.2) Orientación del accionar empresario estatal

La sola existencia de una mayor o menor cantidad de empresas bajo el control estatal, o la ampliación o disminución de las actividades por ellas desarrolladas, no alcanza para estimar de manera precisa la significación de la participación estatal directa en la producción de bienes y servicios. Esta advertencia no solo refiere al volumen y tipos de actividades contenidas en la acción de cada empresa, ya que siempre es posible que, por ejemplo, una misma entidad atravesase momentos de mayor protagonismo —interviniendo en numerosos sectores económicos— y otros de ostracismo, a partir de la transferencia de sus funciones a otros agentes. Por el contrario, resulta relevante

¹⁶ El caso paradigmático presentado por Schvarzer es el de YPF a fines de la década de 1970, durante el gobierno dictatorial (1976-1983). En esa época, la política gubernamental para la empresa petrolera incentivó la puesta en marcha de licitaciones para la explotación de yacimientos, al tiempo que se delegaba actividades en otras empresas privadas como las relativas al transporte. En su análisis, Schvarzer no deja de exponer las consecuencias de esta orientación en las políticas públicas de la época, su recorrido sinuoso y el debilitamiento de las funciones estatales que derivan de ella.

indagar sobre el sentido que se le busca imprimir a la acción del Estado en el marco del sector público empresarial, como parte del proceso económico y político más general.

Al abordar la cuestión de la intervención estatal en términos más generales, Castellani y Llampart (2012) afirman que, más allá de los niveles que ésta adopte —desde el mínimo representado por el establecimiento de las “reglas de juego” hasta un protagonismo activo en la producción de bienes y servicios—, resulta necesario “reconstruir empíricamente la *orientación* de esa intervención ya que la misma permite establecer el modelo de desarrollo en el que se inscribe la acción estatal y la distribución de cargas y beneficios entre los principales actores sociales involucrados con el desarrollo (capitalistas y trabajadores)” (p. 157). De manera similar, es posible aventurar que el análisis de la orientación de la acción empresarial estatal permite esbozar determinadas relaciones con el rol asignado al Estado, en el marco del proceso de acumulación capitalista en un momento dado.

El primer elemento del análisis sobre la orientación del accionar empresarial estatal aborda las razones para la privatización y estatización o creación de empresas públicas. Respecto a esos últimos casos, corresponde preguntarse: ¿por qué desde el Estado se ha definido crear o estatizar empresas? ¿Qué influye en la decisión de mantener o incorporar bajo el control público determinada actividad económica?

En este punto, nos apoyamos en la clasificación desarrollada por Toninelli (2000) sobre las razones para la nacionalización/estatización de entidades. El autor señala que los argumentos esgrimidos son en ocasiones múltiples, opacos y/o contradictorios. A pesar de esto, identifica tres grandes categorías de motivos que han sostenido las posturas favorables a la nacionalización a lo largo del siglo XX, las cuales están desagregadas en el Cuadro 2.¹⁷

¹⁷ Toninelli se basa, para su clasificación, en la experiencia europea, aunque consideramos que es aplicable a lo sucedido en otras regiones del mundo. Por lo demás, existen diferentes clasificaciones y aproximaciones sobre las razones que sustentan la existencia de las empresas públicas. Por ejemplo, en su abordaje de la cuestión a nivel internacional, Chang puntualiza en las siguientes justificaciones principales: a) la configuración de monopolios naturales; b) fallos del mercado de capitales —en referencia al desinterés del sector privado en determinadas actividades—; c) la existencia de externalidades; y d) razones de equidad —en relación a servicios y bienes que las organizaciones con fines de lucro no están dispuestas a brindar a ciertos clientes que le reportarían menores perspectivas de ganancia—. Como se verá, estas cuestiones son recogidas, de diferentes formas, en las siguientes páginas. Lo mismo sucede con otros esquemas sobre esta misma cuestión que parten de la consideración de la trayectoria de las empresas públicas argentinas, como las planteadas por Kaplan (1969) o Rougier (2009).

Cuadro 2. Tipo de razones y argumentos para la nacionalización

<i>Tipo de razones</i>	<i>Argumentos</i>
<i>Ideológicas y políticas</i>	• <i>Fortalecimiento del sector trabajo frente al capital privado para equilibrar el balance de poder y democratizar la sociedad</i> (e.g., en la posguerra en Europa, por parte por partidos de corte laborista, socialista o socialdemócrata) • <i>Autarquía basada en la creencia de un “destino superior”</i> (e.g., nazismo alemán o el fascismo italiano). • <i>Objetivo político específico en base a una perspectiva nacionalista.</i> • <i>Establecimiento de algún tipo de “economía colectivista”</i> (e.g., los países del socialismo real).
<i>Sociales</i>	• <i>Mantenimiento de los niveles de empleo, la concreción de mejores condiciones de trabajo y de las relaciones laborales</i> (e.g., nacionalizaciones de la posguerra en Francia e Italia) • <i>Fomento de actividades que acarreen cierta debilidad en sectores estratégicos.</i>
<i>Económicas</i>	• <i>Promoción del crecimiento económico y la transformación social en países o regiones subdesarrolladas.</i> El énfasis en este caso está puesto en que el hecho de que el Estado toma decisiones en función de una mirada de largo plazo, pudiendo favorecer la iniciativa pública y el desarrollo en sectores estratégicos de la economía. Se consideran en este caso: - <i>Explotación de recursos naturales —como en el sector petrolero o minero— o creación de infraestructura —por ejemplo, para el transporte ferroviario o vial—</i> - <i>Acceso a materias primas necesarias para el desarrollo de industrias básicas que favorezcan el crecimiento económico nacional, como las del acero y el carbón.</i> - <i>Rescate de empresas privadas afectadas por crisis económicas y financieras mediante la transferencia de su titularidad al sector público. En general se trata de grandes industrias en sectores claves de la economía que concitan algún grado de atención social por los impactos sociales negativos que generaría un hipotético cierre.</i> • <i>Promoción de la distribución del ingreso —en tanto habilita la posibilidad de brindar bienes a precios más baratos que el sector privado— y la alternativa de favorecer una perspectiva de estabilización —a partir de la capacidad que tendría el Estado de activar políticas anticíclicas ante el estallido de una crisis—</i> • <i>Atención de las “fallas de mercado”.</i> En esta perspectiva la nacionalización no solo está justificada, sino que es necesaria cuando existe escasez de información, cuando las externalidades sociales son lo suficientemente fuertes como para que el mercado logre desempeñarse de manera satisfactoria.

Fuente: elaboración propia en base a Toninelli (2000).

En este marco, vale la pena detenerse en las consideraciones sobre las fallas de mercado, en tanto y en cuanto son parte de los argumentos que aparecen más repetidamente en la teoría económica en su vinculación con el rol estatal. Entre los casos más relevantes de fallas de mercado recogidos por las visiones económicas tradicionales, Rozas Balbontín y Bonifaz (2014) destacan:

a) Monopolio natural: se enfoca en los casos en que existe un solo oferente, no existen bienes o servicios sustitutos y la oferta es poco elástica a la variación de precios,

generando que la empresa en cuestión pueda fijar tanto el precio como la producción de manera relativamente autónoma. En general, esta posición se basa en cuestiones de economía de escala, lo que hace inviable la competencia en el sector en cuestión; algunos ejemplos están dados por los servicios de agua y energía. En estos casos, se ha sostenido que la asunción directa desde el Estado de las actividades ligadas a monopolios naturales apunta a la captura de la renta generada y además incentiva la eficiencia ante la falta de incentivos del privado, en ambos casos favoreciendo el interés público.

b) Imperfecciones del sistema competitivo: refiere a la existencia de diversos fenómenos que ponen en cuestión la competencia en el mercado. Sobresale la cuestión de los oligopolios, caracterizado por la interdependencia de los agentes que controlan la oferta, lo cual implica menor incidencia del mercado en la demanda en la fijación de precios. Además, pueden existir distintos tipos de barreras de entrada a los mercados, que comprenden diferentes prácticas anticompetitivas (como acuerdos de exclusión o aplicación de precios predatorios, entre otros), que en definitiva pueden determinar la intervención estatal.

c) Bienes públicos: son aquellos que cumplen “dos condiciones necesarias y esenciales que se refieren a características de su oferta y demanda: la no disminución del bien o servicio ofertado como consecuencia de su consumo o prestación y la imposibilidad de exclusión de otros usuarios mediante el acto de consumo o prestación” (p. 29). Estas características hacen que se asuma que los agentes privados no provean este tipo de bienes en la cantidad óptima, dado que no podría rentabilizarlas; por lo que se sostiene que resulta apropiado que sea el Estado quien lo provea.

d) Externalidades: se refieren a las situaciones en las que los costos o los beneficios de producción o consumo de algún bien o servicio no están totalmente reflejados en su precio. Se clasifican en externalidades positivas, cuando un agente no recibe todos los beneficios de las actividades que genera, transfiriéndose esa diferencia a favor de otros agentes o la sociedad; o externalidades negativas, cuando el agente económico en cuestión no asume todos los costos de sus actividades, debiendo asumir por lo general la sociedad en su conjunto. En este último caso, los beneficios privados son superiores a los beneficios sociales, lo cual fomenta que la empresa produzca por encima de lo deseable (ya que transfiere una parte de los costos) y se apropie de una renta extraordinaria.

En definitiva, las razones por las que se apunta a la creación de empresas públicas han tenido sustento tanto en las fallas de mercado como, más general, en otro tipo de cuestiones más ligadas al papel asignado al Estado en el desarrollo económico y social. Esto se refiere especialmente al despliegue “de actividades que no son suficientemente atractivas para los agentes privados y, por esta vía, completar los mercados de bienes y servicios” (Rozas Balbontín y Bonifaz, 2014, p. 22).

Como argumento adicional, la cuestión de los *servicios públicos* adquiere una importancia particular en su relación con las empresas públicas y las estatizaciones. Sin pretender agotar la temática específica, nos remitimos a lo señalado por Rozas Balbontín y Hantke-Domas (2013) en cuanto a que “el concepto de servicio público se refiere a las actividades de responsabilidad del Estado que la sociedad define como necesarias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos” (p. 63). Por lo tanto, agregan los autores, la naturaleza de tal concepto es más política que jurídica o económica, “al punto de expresar en la organización y administración del Estado las formas concretas de la articulación social y de las relaciones de dominación que se materializan y representan en este” (ídem). Resulta, entonces, que el contenido concreto de lo que se entiende por servicio público varía según el lugar y el momento histórico particular al que nos refiramos, así como de los objetivos fijados desde el Estado.

Vale mencionar que la titularidad pública o privada del agente económico que se encarga de la prestación de un servicio no limita el hecho de que normalmente se trata de actividades en las cuales la regulación estatal asume un rol importante para la protección del interés público puesto en juego —de manera similar ocurre respecto a las fallas de mercado, mencionadas previamente—. Sin embargo, al observar el escenario de las empresas públicas internacional, resulta patente que los servicios públicos se ubican como una de las principales áreas de la acción empresarial estatal.¹⁸

En cuanto a las políticas de privatización, las mismas se han basado en diferentes teorías y argumentos que la sustentan. Pero también esos mismos argumentos han

¹⁸ Como se desprende de nuestra definición operativa de empresa pública, no se considera de manera central en esta tesis el devenir de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. Sin embargo, dada la presencia de empresas estatales en diferentes sectores relacionados, e incluso como prestadoras directas de servicios —por ejemplo, como en el área del agua y saneamiento y el transporte—, se recuperan varios generales de las políticas estatales que inciden en los servicios públicos en general.

sido esgrimidos para perseguir cambios de gestión —generalmente, mayor eficiencia o flexibilidad— a partir de la corporatización de una entidad anteriormente integrada a la administración pública central o la modificación de las formas en que operan las empresas públicas existentes.

Entonces, ¿cómo se han fundamentado las políticas de privatización por parte de sus promotores? Devlin (1993) presenta una buena síntesis de las razones esgrimidas por los impulsores de la privatización de empresas públicas en América Latina a partir de identificar una serie de factores *estructurales* —transversales a procesos similares en otras regiones del mundo— que las incentivaron a principio de la década de 1990:

a) *Ideología*: a partir de la idea neoliberal de un “Estado subsidiario” que solo asuma las actividades que el sector privado no puede o no quiera realizar.

b) *Eficiencia interna*: en general ligadas a teorías económicas que pregonan la mayor eficiencia del sector privado frente al público.

c) *Cambios en los sectores considerados estratégicos*: la liberalización y aumento de competitividad, sumado a los cambios tecnológicos y administrativos, habrían puesto en cuestión la necesidad de contar con empresas productivas estatales.

d) *Reubicación del sector privado*: existiría una revitalización del sector privado, lo cual hace innecesario el impulso estatal al desarrollo de determinados sectores productivos.

e) *La necesidad percibida de proyectar coherencia*: siendo que se apuntaba a un modelo en el que predomine el sector privado, la persistencia de empresas públicas en sectores competitivos puede generar ciertos grados de conflicto.¹⁹

En torno a los aportes teóricos que han servido de base a las políticas de privatización, sobresalen aquellos argumentos que sostienen como principio que una misma empresa es más eficiente en manos del sector privado que en el sector público. En

¹⁹ Por su parte, los factores coyunturales mencionados por Devlin hacen referencia a la situación específica de los estados latinoamericanos durante el auge de las privatizaciones y que ejercieron su influencia en la decisión de los gobiernos de la época. En este tipo de factores se incluyen cuestiones como: a) credibilidad política, en tanto las privatizaciones pueden aparecer como señal de compromiso político con el paradigma neoliberal; b) crisis fiscal y estabilización, en tanto la venta de activos puede cubrir provisionalmente el déficit fiscal —en lugar de aumentar los ingresos mediante el aumento de los tributos— y favorecer la estabilización macroeconómica y la consiguiente baja de la inflación; c) limitantes de la inversión de las empresas públicas, provocados por la crisis fiscal y su impacto negativo en la infraestructura y los servicios; d) efectos catalizadores, en tanto pueden suplir la imposibilidad de aplicar políticas anticíclicas mediante el aumento de la inversión privada; y e) el apaciguamiento de los acreedores extranjeros, como forma de congraciarse con los principales actores del sistema financiero internacional —incluyendo los organismos multilaterales de crédito—, los cuales fomentan las políticas de privatizaciones.

general, se parte de poner en foco la cuestión de los denominados *costos de transacción*, definidos como las características o dimensiones de una transacción que hacen que el intercambio de bienes y servicios sea problemático o importe determinado costo. En ese marco, la eficiencia se sitúa como la manera de medir el desempeño, entendido como la forma de economizar dichos costos (Salgado, 2003). Por parte de la denominada *teoría de la agencia* se destacan los problemas que aparecen en el marco de las empresas —sin discriminar aún si son públicas o privadas— a partir de la separación entre sus propietarios (denominados *principales*) y los directivos o gerentes de la empresa (denominados *agentes*). Como sintetiza Hernández de Cos (2004), se postula que los objetivos de principales y agentes no son siempre compatibles entre sí: en términos generales, apuntan a la maximización de beneficios en el primer caso y de su remuneración en el segundo. Adicionalmente, el objetivo fijado por el principal depende de factores no siempre controlados por el agente, pero sobre la acción de este último y del proceso en sí no posee información completa. En este marco, los mecanismos de supervisión y los problemas originados en el desvío de los resultados buscados por los principales suponen determinados costos adicionales, que son llamados en ocasiones *costos de agencia*.

En el caso particular de las empresas públicas, surgirían al menos tres diferencias o cuestiones que profundizan el contraste respecto a la empresa privada:

- a) los objetivos del principal son distintos: objetivos políticos o de bienestar en el caso de la empresa pública frente a objetivos de beneficios en la empresa privada; b) el directivo de la empresa pública se enfrenta a dos principales, votantes y Gobierno, frente a la existencia de un solo principal en el caso de la empresa privada, los accionistas (salvo en el caso de la empresa privada regulada, en el que se añade el regulador); c) la propiedad pública no es transferible, frente a la existencia del mercado de acciones en el caso de la empresa privada. (Hernández de Cos, 2004, p. 13)

Todos estos factores provocarían un agravamiento del problema principal-agente e incidirían en mayores ineficiencias debido a la existencia de distintos principales y objetivos poco claros. Por su parte, los incentivos para el agente en términos de remuneración, por lo general, están igualados o no se diferencian demasiado del resto de la administración pública, lo cual no favorece que los gerentes de empresas públicas busquen llegar a los objetivos propuestos —o incluso puede incentivar a que busquen su propio beneficio por otros medios—. Además, desde esta perspectiva, la ausencia del control externo de los mercados de capitales y la imposibilidad de quiebra de las empresas públicas también incide negativamente en la eficiencia. Finalmente,

igualmente influyen en ese resultado hechos como la selección de directivos por criterios no profesionales —por ejemplo, a partir de lealtades políticas y no por capacidad técnica— y la existencia de controles administrativos complejos —típicos de la administración pública—.

En esta línea de razonamiento, la *teoría de los derechos de propiedad* apunta de manera similar a señalar las ventajas de la propiedad privada sobre la propiedad pública, en tanto y en cuanto la primera se regiría principalmente por criterios de mercado. Por lo tanto, “cambiando la estructura de los derechos de propiedad, esto es, un cambio en el propietario, se traerán mejores resultados en cuanto a eficacia, desempeño y calidad en los bienes y servicios” (Vicher, 2010, p. 111).

Finalmente, la *teoría de la elección pública* —*public choice*— sostiene que las empresas públicas se configuran como otra manera que tienen los actores políticos de satisfacer sus intereses. Los objetivos según esta mirada se ubican en: a) obtener rentas en su beneficio, como otra forma de burocracia, extrayendo ganancias mediante diversas maneras ligadas a formas de corrupción (como discrecionalidad en las compras, designación de familiares y/o ventas en términos beneficiosos a allegados); o b) ganar el apoyo de los electores, distribuyendo rentas de diversas maneras tales como el ofrecimiento de puestos laborales y de niveles salariales de manera excesiva, sobreinversión y pago de precios altos a proveedores para ampliar el apoyo político, sostenimiento de bajos precios para determinados usuarios y/o cobertura excesiva de servicios en relación a la demanda (Florio, 2014a).

Este conjunto de argumentos de la teoría económica apunta a posicionar a la privatización como la mejor política para acrecentar el bienestar social y el crecimiento económico. En algunos casos, se sostiene la posibilidad de regulación pública para mitigar determinados efectos negativos, pero esto no debilita la propensión a postular la implicación del sector privado como forma de mejorar los niveles de eficiencia y bienestar.

Además, en esta dimensión del esquema de análisis se incorporan los objetivos generales del accionar de las empresas públicas como un segundo elemento. En este punto, se apela, por lo general, a argumentos similares a los señalados previamente respecto a las políticas de estatización y privatización, más allá de que no se plantee explícitamente la cuestión de la incorporación o desincorporación de empresas al ámbito estatal.

Podemos mencionar dos posturas que, en la práctica, presentan diferentes combinaciones y matices. Por un lado, lo que se encuentra en la base de aquellos que le asignan un rol activo a las empresas públicas refiere, como hemos sugerido previamente, a la existencia de una misión pública en los términos planteados por Florio (2014a): la fijación de objetivos de interés público y social que no pueden ser cumplidos por el mercado de manera óptima, en las condiciones que socialmente se consideran aceptables. En este caso, se le otorga una alta prioridad a la misión pública de las entidades que componen el sector público empresarial. Por otro lado, el énfasis pasa por la mejora en la gestión, partiendo de la base de los problemas de eficiencia que se consideran inherentes a las empresas públicas. Estas posturas se referencian particularmente en algunas perspectivas teóricas mencionadas anteriormente, como las teorías de la agencia y de la elección pública.

Por último, se destaca que esta dimensión presenta la base para poder delinear algunas vinculaciones entre las empresas públicas y las políticas sectoriales que las involucran. En este sentido, el recorrido de dichas políticas en el marco de la operación de las empresas públicas será en gran medida considerado dentro de esta dimensión. Asimismo, desde una mirada más amplia se buscará identificar cómo y en qué medida la perspectiva adoptada por la acción estatal a nivel general —por ejemplo, aquella que puede asimilarse a modelos de desarrollo de carácter neoliberal o posneoliberal/neodesarrollista— se condice o no con la orientación del accionar del sector público empresarial en cada período analizado.

A.3) Articulación con el sector privado y las políticas económicas

El énfasis puesto en esta tesis pretende ligar el desarrollo de las políticas estatales para las empresas públicas que inciden en el rol del sector público empresarial a su contexto, como parte de la dinámica política y social y la acción estatal general durante el período analizado. En definitiva, reflexionar sobre el rol de las empresas públicas también “es pensar el papel del Estado en un contexto determinado y en una etapa particular del capitalismo global. Como no existen empresas públicas en abstracto, sino en situaciones arraigadas en procesos concretos, es preciso ubicarlas en su devenir y contexto” (Thwaites Rey, 2016, p. 224).

A partir de esta consideración general, se postula que existen determinados elementos que pueden aportar a caracterizar el papel efectivamente desarrollado por las empresas a partir de una perspectiva más amplia.

Primero, nos enfocamos a sopesar la incidencia de las políticas estatales en la relación de las empresas públicas con el capital privado, tanto en sus vinculaciones dentro de un mismo mercado como en los diferentes incentivos y regulaciones que modifican las actividades implicadas.

Dentro de este plano, como primer aspecto, se propone una mirada amplia de las posibles vinculaciones entre el sector público empresarial y el sector privado, sean de cooperación o conflicto. En un segundo aspecto, se pone en consideración el impulso a determinadas políticas sectoriales o marcos regulatorios que pueden tender, en sus extremos, a consolidar el rol de las empresas públicas o a favorecer y facilitar una mayor participación de las empresas privadas dentro de una misma actividad. Particularmente, esto último se ha reflejado en beneficios (impositivos, regulatorios) asignados a las empresas públicas, o en una tendencia a igualar sus condiciones de operación con la del resto de las empresas privadas; lo cual se expresa fundamentalmente mediante políticas de desregulación y liberalización de sectores económicos.

En un sentido, puede definirse, por ejemplo, un rol privilegiado de las empresas públicas o la instauración de regulaciones sectoriales favorables —incluso en la forma de monopolio legal estatal—. En otro sentido, las políticas de desregulación, desmonopolización o liberalización de los sectores en los que las empresas públicas desarrollan sus actividades también aportan a considerar que éstas, en la orientación general del accionar gubernamental, se ubican en un lugar secundario o subordinado. En este caso, nos centramos en una noción de liberalización en los términos planteados por Vergés (2013, p. 5):

Liberalizar una actividad económica [...] significa que deja de ser legalmente el monopolio de una determinada empresa (generalmente pública), pasando a ser una actividad abierta a cualquier empresa. Se eliminan, pues, las barreras de entrada legales. Si bien en el caso de servicios públicos suele ocurrir que para operar en el sector se requiera una autorización explícita del gobierno, a través de la cual las empresas entrantes quedan obligadas a cumplir determinados requisitos de solvencia técnica y/o a asumir ciertos compromisos respecto al servicio a prestar.

Segundo, aparece como otro elemento el que propone considerar el rol del sector público empresarial en el marco más general de las políticas económicas. En este

punto, resulta oportuno destacar dos posiciones alternativas generales sobre el papel de la política económica; que se referencian, a su vez, en diferentes roles asignados al Estado —y que, por lo tanto, influyen en los diferentes componentes del esquema de análisis propuesto—.

Por un lado, quienes que postulan la necesidad de la presencia e intervención directa del Estado en el plano económico se emparentan, en general, con los postulados del keynesianismo. Sintéticamente, desde el punto de vista keynesiano se considera que el sistema económico capitalista “es inherentemente inestable y el análisis teórico se orienta a explicar cómo evitar el caos que se produciría si no hubiera una intervención [estatal] explícita” (Meller, 1986, p. 417).

En esa línea, el mercado libre y competitivo —típico de la concepción liberal— no maximiza necesariamente el nivel de empleo y, por ende, el nivel de producción de una economía. Ante la inexistencia de un mecanismo que automáticamente suprima los desequilibrios entre oferta y demanda en el mercado, el Estado debe intervenir mediante la estimulación de la demanda agregada. Asimismo, se busca la coordinación de los agentes económicos (empresarios, trabajadores y el propio gobierno) que favorezca una mejor planificación del conjunto del sistema en el mediano plazo, aumento la producción de las empresas individuales. En momentos de recesión, se deben utilizar políticas económicas contracíclicas para lograr modificar la situación económica, utilizando discrecionalmente todos los instrumentos a su disposición —especialmente, las políticas fiscales— (Meller, 1986).

Por otro lado, quienes rechazan un relativamente mayor protagonismo directo del Estado en el plano económico tienden a poner el énfasis en que el mercado es, en prácticamente en todos los casos, el mejor asignador de recursos; mientras que la presencia estatal resulta un limitante de las potencialidades humanas. Es su versión neoliberal, la base de esta mirada parte de considerar que la no restricción de las libertades individuales —especialmente en el terreno económico— resulta el mejor camino para lograr el bienestar humano (Harvey, 2007).

En muchas ocasiones, se apela a diferentes fundamentos de la teoría económica monetarista para fijar el margen de acción del Estado. A diferencia de los keynesianos, se considera que el sistema económico es esencialmente estable si los agentes económicos toman sus decisiones de manera autónoma y descentralizada. Si ese es el caso, la asignación de recursos es eficiente y la oferta y demanda alcanzan un equilibrio óptimo; además, si el sector privado actúa como único agente económico en

un mercado libre y competitivo, la economía se estabiliza de manera autónoma. En este sentido es que se considera que el desempleo es “voluntario” y existe, además, una tasa natural de desempleo, no debiendo adoptarse desde el poder público ninguna política al respecto. Así, la “inestabilidad que se observa en el mundo real se debe básicamente a la intervención del Estado en la economía ya sea a través de controles, regulaciones, política fiscal, política monetaria, etcétera” (Meller, 1986, p. 418).

En este escenario, a menor intervención estatal en el plano económico, mayor será la estabilidad de la economía. Por lo tanto, se deben aplicar políticas no discrecionales, con reglas monetarias claras y creíbles, que dejen al mercado hacer su trabajo.

Para centrarnos en cómo esas posiciones alternativas sobre el rol de la política económica pueden expresarse al nivel del sector público empresarial, no remitimos a la aproximación realizada por Boneo (1980). Entre otros aspectos relevantes, el autor enfoca la cuestión a partir de la caracterización de la gestión de las empresas públicas en diferentes tipos de regímenes políticos, diferenciados entre liberal-privatista y populista-estatista, durante el período 1958-1976 en Argentina. Al respecto, destaca que, aun cuando no se hayan producido grandes modificaciones en número de empresas públicas de un período a otro, sí existieron maneras radicalmente diferentes de orientar su funcionamiento en relación con su influencia en las políticas distributivas.

Particularmente, Boneo señala las posiciones alternativas respecto a los precios relativos de la economía, en relación a las tarifas y el empleo: mientras los regímenes liberal-privatistas tendieron a aumentar las tarifas —correspondientes a servicios públicos y otros precios regulados cuya provisión y producción estaba bajo control mayoritario de las empresas públicas— y a disminuir la dotación de empleados, los regímenes populista-estatistas tendían a modificar en la menor medida posible las tarifas —lo cual generaba una caída en los precios reales debido a la inflación— y a sostener e incluso aumentar los niveles de empleo de las empresas públicas. Adicionalmente, en este último caso debían destinarse mayores subsidios para el funcionamiento de las empresas —particularmente para asegurar la provisión de los servicios—, al tiempo que en el primer caso se requerían relativamente menos transferencias destinadas a su operación.

En definitiva, esta última subdimensión del rol del sector público empresarial busca complementar lo señalado en las subdimensiones previas, en vistas a un análisis más

acabado de su significación en la práctica. Por lo demás, la heterogeneidad propia de las empresas públicas implica diferentes niveles de incidencia de este plano particular en el escenario general.

B) Modalidades de gestión de las empresas públicas

Con modalidades de gestión de las empresas públicas nos referimos a aquellas formas que asume la administración y conducción de las diferentes entidades en el marco de la acción estatal. Si en el apartado anterior el encuadre estaba dado por la participación estatal directa en el plano económico, con eje en la función empresaria estatal, en este caso nos remitimos al ámbito de la gestión de las organizaciones empresariales públicas.

El plano implicado en este caso es el que atañe a las estructuras y dispositivos organizacionales, en su vinculación con un determinado orden estatal. Se considera la evolución de las políticas que atañen tanto a las dinámicas de vinculación entre los organismos estatales como a las características de las propias entidades del sector público empresarial.

B.1) Relación con el gobierno y otros organismos estatales

El planteo sobre el tipo de vinculación existente entre el gobierno y las empresas públicas es una de las cuestiones que aparece recurrentemente en el análisis de este tipo entidad.

Desde una perspectiva conceptual, vale detenerse en el planteo de Boneo (1984a) sobre la cuestión. Como se mencionó previamente, para este autor las empresas públicas se caracterizan por ser organismos decisores que —además de realizar transacciones económicas con otros organismos sociales— establecen relaciones de poder con otro organismo decisor, representado por la figura del gobierno central. Este último tipo de relaciones implica cierto grado de asimetría, ya que la empresa pública se encuentra subordinada, en mayor o menor medida, al gobierno.

La existencia de estas relaciones de poder le agrega una mayor complejidad al funcionamiento de la empresa pública respecto a lo que sucedería si perteneciera al sector privado, al menos en tres aspectos:

- 1) además de la función de preferencias propia de la empresa —que en una entidad productiva-comercial se vincula con la maximización de ganancias—,

se deben considerar los objetivos de interés público del gobierno, en ocasiones difusos y con poco nivel de especificidad;

- 2) las acciones reguladoras —entendidas como “el conjunto de acciones que el gobierno adopta con el fin específico de influir en las decisiones de la empresa” (Boneo, 1984a, p. 359)— presentan un amplio margen de maniobra para el gobierno para influir en la empresa;
- 3) el gobierno tiene una dificultad especial de predecir el efecto de las acciones reguladoras —muchas veces, por falencias de información—.

En este escenario, los mecanismos de regulación han adoptado, en diferentes localizaciones y momentos, distintas formas organizativas. Sin embargo, como el propio Boneo señala, no existe una solución institucional única que logre resolver o al menos atenuar de manera segura las problemáticas inherentes a las relaciones entre empresas públicas y gobierno.

En cualquier caso, el análisis de esas diferentes soluciones institucionales aporta elementos interesantes para los fines de esta tesis, en tanto permite identificar algunas pistas de la orientación y los supuestos que se encuentran detrás de las políticas que las impulsan. Ahora, ¿cuáles son esas diferentes formas institucionales?

La clasificación presentada por Moreno de Acevedo Sánchez (2016) de lo que denomina modelos de gestión de las empresas públicas resulta un punto de partida para el análisis. Específicamente, la diferenciación expuesta entre los modelos descentralizados, duales y centralizados facilita el abordaje de las diferentes facetas que encuadran institucionalmente las relaciones entre el gobierno y las empresas públicas.

Dicha diferenciación se basa en la forma en que, en un país determinado, se ejercen los derechos de propiedad de las empresas públicas: se refiere, fundamentalmente, a la cantidad de organismos estatales que adquieren el carácter de propietarios. Así, identifica la existencia de modelos de gestión de empresas públicas:

- 1) *descentralizados*, en los que cada ministerio o departamento sectorial ejerce la propiedad de las empresas que desarrollan sus actividades en su área de incumbencia;
- 2) *duales*, en que la propiedad es ejercida de manera conjunta por el ministerio o departamento sectorial y por otro ministerio o departamento general para todas las empresas públicas;

- 3) *centralizados*, en los que un único organismo ejerce la propiedad de la totalidad (o al menos, de un conjunto significativo) de las empresas de un país.

En esta perspectiva, de la forma en que se ejerce la propiedad se derivan los diferentes procedimientos de gestión, ventajas y desventajas de cada modelo. En el Cuadro 3 se presenta una síntesis de estos aspectos.

Teniendo esto en cuenta, el primer elemento de esta dimensión que se destaca es lo que, en nuestro esquema, se denomina modos de gestión gubernamental, que considera la tipología propuesta por Moreno de Acevedo Sánchez, pero con la pretensión de integrarla en una mirada amplia del fenómeno.

La perspectiva adoptada supone indagar en los dispositivos institucionales impulsados por las políticas estatales que tienen como fin organizar la gestión de las empresas públicas por parte del gobierno. Se cuentan en este caso tanto los organismos o marcos de gestión gubernamental efectivamente creados y los proyectados, en tanto éstos últimos pueden denotar los objetivos a los que apunta la acción estatal. Complementariamente, se consideran los sistemas de control y regulación aplicables al sector público empresarial, sean que enmarquen total o parcialmente las actividades desarrolladas por las empresas públicas.

En el caso argentino, existen diferentes trabajos que han abordado estas problemáticas, particularmente desde la década de 1960 y en torno a la complejidad del marco de gestión y control que aportaba el escenario de las empresas públicas por ese entonces (Boneo, 1965; Caraballo, 1965). Asimismo, posteriormente se han considerado lo que se ha denominado como políticas institucionales para las empresas públicas, proponiendo un abordaje particular de las diferentes medidas desarrolladas y de las sucesivas instancias estatales que han intervenido en ese ámbito desde la década de los setenta (Andrieu, 1995a, 1995b).

En este punto, vale la pena señalar dos cuestiones destacadas por Moreno de Acevedo Sánchez (2016). Primero, cada caso nacional presenta diferentes combinaciones e hibridaciones entre diferentes modelos —en este sentido, los tres modelos se presentan como tipos ideales—. Segundo, no existe un modelo universal aplicable a todo tiempo y lugar que resulte óptimo, debiendo contemplarse el contexto —político, social, cultural, económico— y las propias características del sector público empresarial del país en cuestión.

Cuadro 3. Tipos de modelos de gestión de empresas públicas

Tipo	Características	Ventajas	Desventajas
Descentralizado	Un único ministerio propietario de cada empresa; pueden existir otros agentes (e.g. ministerios) que intervengan como responsables en algún segmento de la gestión y/o supervisión.	-Las empresas dependen del ministerio sectorial, por lo que, como propietario, cuenta con experiencia dentro del sector	-Confluyen funciones de propietario, regulador y responsable de las PP -Políticas operativas no unificadas -Dificultades de control y transparencia -Mayor interferencia política
Dual	Varios ministerios intervienen con varias funciones específicas de la propiedad de las empresas. Ej.1: Brasil, Bulgaria, México, Vietnam: Min. de Finanzas + Ministerio sectorial; Ej.2: Nueva Zelanda: Min. sectorial + Min. de Em. Públicas	-Cierta disciplina fiscal y financiera por la participación de otro ministerio -Posibilidad de reparto equilibrado de funciones y responsabilidades -Mitiga el problema de la confluencia del regulador y propietario	-Múltiples propietarios / múltiples objetivos -Aumento de interferencia política -Agravamiento del problema de agencia -Coordinación débil por múltiples propietarios Posibles desequilibrios de capacidades y responsabilidades de cada ministerio
Centralizado	Las EP dependen de un único propietario. -Tres categorías de modelos centralizados: <u>1) Ministerio:</u> Función de propiedad ejercida por un Departamento o Dirección; menor independencia política y dirigido por funcionarios públicos. Ej.: Francia, Paraguay, Sudáfrica. <u>2) Agencia:</u> Mayor independencia, pero dentro del marco normativo del sector público. Ej.: SASAC de China, SEP de Chile. <u>3) Holding:</u> Regida por el derecho privado, con independencia presupuestaria y de gestión. Ej.: España, Hungría, Perú. - También como empresa que funciona como fondo de inversión, con múltiples participaciones accionarias. Ej.: Finlandia, Malasia, Singapur; caso particular es el de los bancos de desarrollo, como BNDES de Brasil, cuando actúa como propietario.	- <u>Ventajas Políticas:</u> -Oportunidad para repensar el sector empresarial -Debilitan la injerencia política -Soluciona el problema de los múltiples propietarios y mitiga el problema de agencia -Separación de funciones de regulador y propietario. - <u>Ventajas de Gestión:</u> -Analizan las EP desde una perspectiva conjunta, unificando áreas y pol. operativas transversalmente. -Mayor independencia y capacidad de gestión. -Favorecen la especialización, la competencia y la fijación de objetivos, incentivos y responsabilidades -Mejores sistemas de monitoreo y evaluación -Mejoran la coordinación con el resto de los actores. -Favorecen la ejecución de pol. de privatizaciones. - <u>Ventajas Financieras:</u> -Se propician economías de escala, ya que agrupa todos los recursos de las empresas públicas -Favorece sinergias entre las empresas (coordinación en temas de precios, deudas, contratos, etc.) - <u>Ventajas Regulatorias:</u> -Establecen un marco normativo y reglamentario uniforme. Ej.: normas contables y financieras -Facilitan una pol. de gobierno corporativo uniforme	-Falta de compromiso político y existencia de interferencia política, emergiendo como otra capa burocrática y debilita sus fines (e.g., transferencia de empresas rentables a deficitarias). -Desarrollo y estructuración “cosmética”, para aparentar mejor gestión. -Órgano puramente burocrático, cuando interviene en decisiones menores, etc. -Efecto limitado cuando no es global (si no incorpora a las empresas de mayor peso o a las subsidiarias de las empresas públicas principales)

Fuente: elaboración propia en base a Moreno de Acevedo Sánchez (2016).

Lo anterior no quita que el autor destaque su preferencia por los modelos centralizados, especialmente los que adoptan la forma de *holding*. Éste se plantea como el caso más “puro” de modelo centralizado en términos teóricos porque cuenta formalmente —al menos en su definición— con: mayor independencia del poder político; personería jurídica propia; independencia presupuestaria; y mayor distancia de los órganos reguladores y los que rigen las políticas públicas.

Sucede que, en esa perspectiva, los problemas de gestión del sector público empresarial no sólo se deben al carácter público, sino también a la condición esencialmente política del Estado-propietario; por lo que el énfasis del autor se ubica en lograr una mayor autonomía económico-financiera y la limitación de lo que denomina injerencias políticas. En definitiva, lo que se encuentra en la base de esta consideración es el grado de separación entre el rol de propietario y gestor de empresa pública respecto del rol estatal de regulador y/o gestor de las políticas sectoriales.

En este sentido, existe un segundo elemento dentro de esta misma dimensión que resulta pertinente distinguir: el objetivo perseguido en cuanto a la distribución de los roles estatales de propietario, regulador y gestor de políticas públicas que se buscan alcanzar con las modificaciones de la vinculación gobierno-empresas públicas.

La problemática ligada a la separación de roles estatal relacionado al sector público empresarial emerge usualmente al abordar la instauración de los dispositivos centralizados como un elemento que puede aportar a solucionar o atenuar los problemas de desempeño de las empresas públicas. En el caso del Moreno de Acevedo Sánchez, ese objetivo parece ubicarse en la búsqueda de la separación de los roles estatales de propietario, por un lado, y como gestor de políticas públicas y regulador, por el otro. En un sentido relativamente contrario, una perspectiva alternativa pasa por fijar el objetivo en la consolidación de la coordinación entre las empresas públicas y la acción general del gobierno mediante la institucionalización de modelos centralizados.

En este marco, lo que se busca con esta dimensión del esquema de análisis es complejizar los abordajes que se centran en que una mayor autonomía de las empresas públicas respecto al gobierno resulta conveniente en sí misma —a partir de la menor “injerencia política” y una mayor adaptación a la dinámica del mercado en que participa—. Por el contrario, se pretende ubicar esa mayor o menor autonomía en el esquema general de la acción estatal, en vinculación con cuestiones tales como la

coordinación de los organismos estatales y el control político-institucional de las empresas públicas.

B.2) Patrón de corporatización

La segunda dimensión que consideramos para abordar las transformaciones de las modalidades de gestión refiere a lo que englobamos bajo la noción de patrón de corporatización.

La corporatización refiere al proceso mediante el cual el Estado establece organizaciones basadas en el derecho privado —generalmente, entidades empresarias de propiedad estatal— con el fin de que llevan adelante funciones que antes eran desarrolladas por la administración estatal centralizada o descentralizada. Pueden ser entidades totalmente estatales o con participación del sector privado; incluso, en muchos casos es visto como el primer paso para una privatización total (Mercille y Murphy, 2017).

En tanto se plantea como un proceso, existen diferentes estadios o etapas que una misma organización estatal puede asumir en el marco de su corporatización. Pero al mismo tiempo, es posible ubicar esas etapas de la corporatización dentro de un continuo más amplio, representado por los procesos de *agencialización*.

Vale aclarar que éstos, aunque representan uno de los ejes principales de las reformas propuestas por la Nueva Gestión Pública (NGP),²⁰ en la práctica pueden hallarse en diferentes tradiciones y contextos administrativos (Moynihan, 2006). Las entidades creadas bajo este movimiento presentan en la práctica diversos grados de autonomía (de gestión, financiera, sobre el personal, en la implementación de políticas), gran variedad de áreas de actividad y diferentes estatus jurídicos, entre otros aspectos (Dan et al., 2012; Van Thiel, 2012)

En cualquier caso, pueden mencionarse al menos tres características básicas de las *agencias* basadas en la NGP,: a) disgregación estructural y/o la creación de

²⁰ El paradigma de la NGP —o *new public management*, según la expresión en inglés— influyó de manera relativamente importante en las reformas estatales a nivel internacional, lo cual tuvo sus réplicas en la región latinoamericana desde la década de 1990 (Andrea López, 2002; Zurbriggen, 2007). Tomado como un fenómeno único, pero no unívoco, el paradigma de la NGP se convirtió desde fines de los años setenta en el centro de la doctrina oficial sobre la reforma administrativa en gran parte de los países desarrollados (Hood, 1991). Sin embargo, no se debe desestimar la existencia de diferentes matices al interior de ese paradigma; y, más aún, se corroboran experiencias prácticas divergentes respecto al modelo de la NGP en los países que lo tomaron como referencia para sus procesos de reformas (Pollitt y Bouckaert, 2011). Más adelante retomamos el abordaje de la NGP en relación con esta dimensión de nuestro esquema de análisis.

organizaciones con propósitos específicos; b) existencia de un “contrato” de resultados, o al menos el establecimiento de ciertos mecanismos de fijación, monitoreo y reporte de los resultados esperados; y c) desregulación (o adopción de una regulación apropiada) sobre el control del personal, las finanzas y otros asuntos de gestión (Moynihan, 2006).

Como referencia de ese continuo más amplio que presenta la perspectiva de la agencialización —y dentro del cual, en este aspecto, podemos incluir a la corporatización—, nos remitimos a la clasificación propuesta por Van Thiel (2012) sobre las organizaciones del sector público, en el marco de su estudio sobre las agencias a nivel internacional (Cuadro 4).

Cuadro 4. Categorización de organizaciones del sector público

Tipo	Definición	Ejemplos
0	Unidad o directorio del gobierno nacional, central o federal (no local, regional o estadual)	Ministerio, departamento, dirección ministerial / dirección general, institución estatal
1	Organización, unidad u organismo semiautónomo sin independencia jurídica, pero con cierta autonomía de gestión	Ejemplos: <i>Next Steps Agencies</i> (Reino Unido), agencias contractuales / ejecutivas (Países Bajos, Austria, Irlanda), agencias estatales (Países nórdicos), agencias directas (Alemania)
2	Organización u organismo legalmente independiente (basado en estatutos) con autonomía de gestión, ya sea basado en el derecho público (2a) o en el derecho privado (2b)	Ejemplos: establecimientos públicos (Italia, Portugal), NDPB (<i>non-departmental public body</i> , Reino Unido), agencias indirectas (Alemania)
3	Organización privada o basada en el derecho privado establecida por o en nombre del gobierno como una fundación o corporación, compañía o empresa (el gobierno posee la mayoría o todo el paquete accionario, de lo contrario corresponde categoría 5)	Ejemplos: empresas de propiedad estatal y fundaciones gubernamentales
4	Ejecución de tareas por parte de organismos regionales o locales y / o gobiernos (condado, provincia, región, municipio)	Ejemplos: organismos públicos subnacionales (provincias, municipios)
5	Otras, no enumeradas anteriormente	Contratación de empresas privadas y privatización con el gobierno poseyendo acciones minoritarias o sin acciones

Fuente: adaptado de Van Thiel (2012).

Van Thiel sostiene que la creación de organizaciones clasificadas como tipo 3 puede interpretarse como corporatización. En este sentido, las empresas públicas —en su carácter de entidades corporatizadas y de acuerdo con nuestra definición operativa— se ubicarían centralmente en el tipo 3. Además, veremos que en el caso argentino

algunas entidades que designamos como empresas públicas se asimilan en alguna medida a las características del tipo 2. En cualquier caso, dentro de cada una de esas categorías podríamos encontrar diferentes matices en función de las particularidades de cada contexto nacional, incluyendo los marcos jurídicos y los determinantes históricos.

Con este encuadre general, entonces, aparece el primer elemento que se considera relevante destacar en esta dimensión. Nos referimos a la existencia o no de procesos transformación de organizaciones de la administración pública tradicional en entidades regidas por las leyes comunes a las empresas privadas. En particular, el abordaje de las formas jurídicas que se adoptan en cada caso específico amplía el panorama sobre las características del proceso de corporatización.

En este marco, parece razonable asumir que los cambios en los tipos societarios y empresariales impulsados por el Estado para vehiculizar su actividad empresarial pueden considerarse la expresión jurídica de las características de la corporatización a la que se apunta en cada momento histórico. Así, el análisis de los tipos societarios y empresariales predominantes, partiendo de su caracterización jurídica y del grado de aplicación del derecho público y/o del derecho privado, supone un elemento a considerar respecto a los objetivos buscados por la acción estatal.

Ahora, la naturaleza jurídica o el encuadramiento bajo el derecho privado o público no es el único elemento posible de ser considerado en relación con el patrón de corporatización vigente en un momento dado. Particularmente, el tipo de criterio predominante que adopta una entidad para su funcionamiento interno se configura como el segundo elemento que incide en el patrón de corporatización vigente.

En este plano, emerge la diferenciación entre el funcionamiento usual de las empresas privadas respecto al correspondiente a las organizaciones públicas. En términos generales, si abordamos al sector público de conjunto, se considera por lo general en la literatura que existen una serie de características que resultan esencialmente distintas a las propias de las organizaciones privadas (Ramió, 1999; Subirats, 1992). El caso específico de las empresas públicas supone, además, algunas particularidades adicionales, dados los objetivos e intereses divergentes que se expresan en su seno. Sobre este punto, resulta pertinente recuperar el planteo de Boneo (1984a) acerca de las características que adopta los que denomina *empresa prototípica y organismos típicamente no empresario*; lo que asimilamos, con algunas precauciones, al funcionamiento usual de las corporaciones privadas y el

característico de las organizaciones del sector público. La síntesis comparativa entre las características de ambos tipos de organización está contenida en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Características de la empresa prototípica y del organismo típicamente "no empresario"

Características	Empresa "prototípica"	Organismo típicamente no empresario
Opciones de comportamiento	Opciones drásticamente limitadas por tecnología	Opciones de comportamiento limitadas por otro tipo de factores (legitimidad, etc.)
Predictibilidad de estados futuros	Efecto de sus acciones concentrado, con alta predictibilidad	Efecto acciones difuso en la sociedad, lo que implica baja predictibilidad e importantes efectos secundarios
Función de preferencias	Unidimensional o simple, con consenso interno y externo sobre la misma	Multidimensional y compleja, sin una aceptación generalizada
Relaciones con medio ambiente	Transacciones económicas	Relaciones de poder

Fuente: adaptado de Boneo (1984a).

Detengámonos brevemente en las últimas dos características enumeradas por Boneo, en cuanto se trata de aquellas que, en mayor grado, pueden ser objeto de las políticas estatales para las empresas públicas.²¹

Primero, la función de preferencias en la corporación privada está, por lo general, contenida en el objetivo de la maximización de los beneficios. Además, este objetivo es ampliamente reconocido como válido tanto a nivel interno de la corporación como externo —en referencia a otras empresa y actores sociales—. En cambio, las organizaciones públicas tienden a considerar múltiples objetivos en su accionar, que

²¹ En cualquier caso, las dos primeras características tenderán a manifestarse más claramente de acuerdo con la cercanía de una entidad respecto a uno u otro tipo de organismo. Sobre ellas, igualmente, retomamos lo planteado en el cuadro considerando los ejemplos dados por el propio Boneo (1984a). Por un lado, las opciones de comportamiento en la corporación privada se limitan fundamentalmente por la tecnología: por ejemplo, una decisión de inversión en una planta siderúrgica está restringida a los modelos de maquinarias existentes. En una organización pública, las opciones se encuentran limitadas por otro tipo de consideraciones; por ejemplo, una dependencia policial puede optar entre perseguir infractores de tránsito o consumidores de drogas, decisión que será influenciada por aquello que diferentes actores sociales consideren más legítimo.

Por otro lado, la predictibilidad de los estados futuros, en la corporación privada el efecto es relativamente concentrado en cuanto sus acciones afectan a esa empresa y, a lo sumo, a un determinado sector económico; al tiempo que tienen cierta alta predictibilidad, por ejemplo, en cuanto a las consecuencias que pueden producir el aumento de la producción originada en un aumento de la inversión. En cambio, la organización pública esta característica refleja más complejidad: en el ejemplo de la dependencia policial, la persecución de uno u otro delito tiene consecuencias extensivas en la sociedad, lo cual provoca que no exista certeza de cuáles son sus efectos principales, además de la existencia de otros efectos secundarios.

incluso pueden llegar a ser contradictorios. Adicionalmente, por su carácter político, seguramente existen diferencias en cuanto a cuáles deben ser esos objetivos, siendo estos mismos objeto de disputa tanto interna como externamente.

Segundo, las relaciones con el medio ambiente de la corporación privada se dan usualmente, en el marco capitalista, bajo la forma de competencia con otras empresas. En cambio, las organizaciones públicas no tienden —o al menos, no es lo central de su actividad— a sostener transacciones económicas de tipo comercial con otros actores u organismos de la sociedad.

En un punto intermedio entre ambos tipos de organizaciones, variable según el caso particular, se encuentran las empresas públicas. En lo que se refiere a nuestra indagación, las políticas estatales pueden incidir, por un lado, en que las empresas públicas fijen objetivos que busquen identificarse con la maximización de ganancias y/o que operen en un contexto de competencia —de manera más similar al de las empresas privadas—. O, por otro lado, que se encuadren más cerca de lo que son las organizaciones públicas en cuanto a la primacía de determinados objetivos de interés público —más allá de continúen siendo múltiples y complejos—; al tiempo que pueden regular los sectores en que las empresas públicas intervienen con el fin de limitar la incidencia de la competencia mercantil.²²

En general, esta diferenciación puede relacionarse, en el caso específico de las reformas estatales, con otro aspecto del paradigma de la NGP. Tomados de conjunto, se puede afirmar que la NGP apunta al establecimiento de un sector público con propensión a la descentralización —en contraste con la jerarquía propia de las organizaciones administrativas tradicionales— y con énfasis en el aumento del desempeño y los resultados de las organizaciones públicas. Según Guerrero (2004), mientras lo que denomina *exprivatización* refiere al proceso mediante el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a empresas y entes privados, la *endoprivatización* —identificada en gran medida con la NGP— implica el reemplazo de la gestión de los asuntos públicos por las ideas, metodologías y técnicas propias del espíritu empresarial privado.

²² Christensen (2015), en su estudio sobre los ferrocarriles daneses, aborda una problemática similar a partir de considerar la ubicación del modo de gobernanza de las empresas estatales como cierta hibridación, aunque con sus propias características, entre lo que denomina *hierarchy-based governance* —gobernanza basada en la jerarquía, asimilable a la administración pública tradicional— y *market-based governance* —gobernanza basada en el mercado, en relación a las formas típicas de incidencia de la mercantilización—.

En cuanto a sus orígenes teóricos, Hood (1991) caracteriza a la NGP como la convergencia de dos corrientes de pensamiento que aparecen, en ocasiones, contradictorias entre sí. Por un lado, la aproximación proveniente de la denominada *nueva economía institucional*, basada en las teorías de la elección pública, de los costos de transacción y del principal-agente —las cuales hemos desarrollado anteriormente—. Por otro, la perspectiva del *gerencialismo* —*managerialism*, según la expresión en inglés— en el sector público, la cual parte de las ideas de la superioridad de la *gestión profesional* y el conocimiento experto ante otros elementos o consideraciones de tipo político; se postula, por lo tanto, la necesidad de dotar de discrecionalidad y autonomía gerencial a las organizaciones como forma de mejorar sus resultados.

En definitiva, las reformas estatales basadas en la NGP comprenden una serie de medidas que hacen eje en

la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores del rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Suleiman, 2011, p. 6)

En el ámbito de las empresas públicas, esta perspectiva tiene diferentes implicancias, que pueden reconfigurar la forma de funcionamiento y, eventualmente, el rol que desempeñan a nivel económico y social.

En este punto, vale remarcar que existe cierta tendencia histórica a modificar las estructuras y el funcionamiento de las empresas públicas tomando como modelo a las empresas privadas. Uno de los ejemplos más claros de esta orientación en los últimos tiempos —que no llega a negar las particularidades de las entidades empresariales estatales—, está dado por el impulso a la aplicación de los principios de gobierno corporativo en las empresas públicas.²³

Particularmente, diferentes organismos internacionales en las últimas décadas han puesto al gobierno corporativo en el centro de las reformas para las empresa públicas,

²³ Como idea original, el concepto de gobierno corporativo surgió en el ámbito empresarial privado hace medio siglo, específicamente en el marco de empresas listadas que cotizan en bolsa. Recién en los últimos lustros comenzó a ser frecuente su uso en referencia a entes estatales, entendidos como principios cuasi universales que también pueden aplicarse a las empresas públicas de manera exitosa (Díaz Ortega, 2010; Portalanza, 2013).

lo cual ha influido en numerosos países (Banco Mundial, 2014; Corporación Andina de Fomento, 2010; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

Como destacan Bernal et al. (2012), el gobierno corporativo es definido como la correcta asignación de poderes y responsabilidades entre el directorio, la administración y los propietarios de una empresa. Se relaciona con las normas y los procedimientos que rigen el funcionamiento de las empresas y contempla, fundamentalmente, la distribución de las responsabilidades y derechos entre los diferentes agentes (accionistas, directivos, consejo de administración). Sin embargo, su implementación en las empresas públicas incluye entre sus especificaciones concretas una serie principios y medidas que, más allá de que pueden variar según el caso, en general extienden sus efectos al funcionamiento y el rol que las empresas públicas desempeñan a nivel económico y social.²⁴

En definitiva, este segundo elemento hace eje, por un lado, en la mayor o menor asimilación de los criterios de funcionamiento de las empresas públicas a las empresas privadas.

Por otro lado, retomamos la perspectiva de Cunill (1984) que, al abordar las diferentes formas de evaluación de las empresas públicas, señala dos aspectos. Primero, dice la autora, normalmente se pone el énfasis en la eficiencia y eficacia *ex-post*, con eje en la técnica y la tecnología organizacional y/o la estructura organizativa. Básicamente, esto es consecuencia de que se identifica a las empresas públicas con el resto de las organizaciones privadas. Segundo, Cunill destaca que existe la necesidad de avanzar en una evaluación global del funcionamiento de las empresas públicas, incorporando factores explicativos acordes con el marco del sector público. En esta segunda alternativa el eje se ubica en la idea de *trascendencia organizacional*, entendida como la capacidad de una organización para atender necesidades y políticas socialmente relevantes. Así, ambos aspectos prefiguran dos polos alternativos —entre los que se pueden identificar varios puntos intermedios— que sirven de base para el abordaje de la orientación predominante de los criterios de funcionamiento de las empresas públicas.

Por último, agregamos que Bernal et al. (2012) destacan especialmente el rol del directorio dentro de las políticas de gobierno corporativo. Fundamentalmente, tienen

²⁴ En el desarrollo de esta tesis —especialmente en el Capítulo 3— abordamos de manera particular cuáles han sido esas especificidades en el caso argentino en épocas recientes.

como objetivo mediar y alinear los intereses de los propietarios y gerentes con respecto a ciertos temas en los que es probable que tengan puntos de vista contradictorios, pero igualmente válidos. Según los autores, la importancia de esta función se potencia en el caso de las empresas públicas, ya que a los objetivos comerciales y financieros “normales” de cualquier empresa, se les agrega una misión social o pública.

En este marco, el tercer componente —que se deriva parcialmente del anterior— que sustenta el análisis del patrón de corporatización de empresas públicas se refiere al perfil directivo predominante. Aquí se incluyen los trayectos formativos y laborales de los integrantes de los directorios y/o de las principales autoridades, en función de un determinado rol asignado a los puestos de conducción.

Dado que la designación de los integrantes de los directorios de empresas públicas en Argentina asume un alto grado de discrecionalidad, se puede intuir que las trayectorias predominantes se corresponden, en una cierta medida, con las perspectivas y necesidades gubernamentales (Rubio y Nuñez, 2019).²⁵ Se destaca, asimismo, que la cuestión del carácter de los directivos de las empresas públicas ha sido una preocupación recurrente, especialmente, desde las orientaciones que impulsan la reforma del sector con el fin de alcanzar una menor “injerencia” política en su conducción operativa (Afanador, Bernal, y Oneto, 2017).

En el caso de las empresas privadas, vale mencionar que, en las últimas décadas, una variedad de estudios ha abordado, con diferentes énfasis y perspectivas, las transformaciones a nivel corporativo y su relación con los procesos de internacionalización y financiarización. Según el caso, se le ha asignado diferente peso o protagonismo al rol desempeñado por los altos directivos empresarios en dichos cambios (Davis y Kim, 2015; Fligstein, 1990; Reich, 2015; Williams, 2000).

Por su parte, en el ámbito argentino existen una serie de estudios que han puesto el foco en la influencia de los procesos de internacionalización en las transformaciones del capitalismo nacional de las últimas décadas (Azpiazu, 1992; Chudnovsky y López, 2001). De manera más específica, algunos trabajos recientes abordan cuestiones como: las carreras directivas empresarias en relación con el progreso de la

²⁵ Aunque en algunos estatutos de entidades se pueden encontrar ciertos requisitos que deben cumplir sus directivos para ser nombrados —desde algunos generales, como la edad o nacionalidad, hasta otros específicos, como cierta trayectoria en el sector o cierta formación—, los márgenes de discrecionalidad del Poder Ejecutivo son sumamente amplios.

internacionalización (Dulitzky, 2016); las reconfiguraciones de las formas gerenciales y su impacto en las trayectorias directivas (Luci, 2011, 2014); el surgimiento de la “comunidad gerencial” en Argentina (Szlechter, 2013); y los procesos de socialización política de las elites económicas (Donatello, 2013).

Sin embargo, las indagaciones que relacionan esas tendencias generales con el perfil de los directivos de las empresas públicas argentinas han tenido poco desarrollo en épocas recientes. Por un lado, se encuentran los trabajos que se centran en la descripción de algunos aspectos de las trayectorias de los directivos de las empresas públicas con el fin de sustentar una serie de recomendaciones de política pública para el sector (Rubio y Nuñez, 2019; Rubio, Nuñez, y Diéguez, 2018). Por otro lado, se destaca el trabajo de Vidal (2017) sobre la trayectoria de los directivos de YPF —tanto en momentos en que fue propiedad pública como privada— y su relación con las transformaciones del control corporativo a lo largo de las últimas cuatro décadas.

En definitiva, este último componente del patrón de corporatización contempla dos planos: a) el grado de cercanía con los perfiles gerenciales predominantes en el sector privado a nivel internacional, en general considerados en función de los objetivos de maximización de ganancias de las grandes corporaciones y con el encumbramiento de un saber técnico-profesional específico al que se encuentra asociado; y b) la presencia de algunos rasgos asimilables al tipo de perfil que, generalmente en el ámbito estatal, enfatiza positivamente cierta trayectoria en términos políticos-partidarios o de gestión pública, con foco en las capacidades de coordinación —con otros agentes estatales, pero también con los actores sociales—, la inscripción estratégica de su acción dentro del proyecto político general, la vinculación con la implementación de políticas públicas y la comprensión e involucramiento en las disputas de poder propias del sector público.²⁶

Basta decir que esas dos miradas sobre el carácter de los directivos de empresas públicas presentan, en la práctica, diferentes combinaciones, hibridaciones y preponderancias. Sin embargo, el análisis de las alternativas que se privilegian en uno u otro tipo de perfil puede aportar a delinear cierta tendencia a asimilar la gestión

²⁶ Sin pretender saldar esta cuestión, estos dos planos se pueden vincular con la dicotomía habitualmente discutida entre política y administración de la burocracia, como expresiones del predominio de la racionalidad política o la racionalidad técnica en su funcionamiento. Al respecto, véase Thwaites Rey (2001b).

directiva de las empresas públicas al funcionamiento de las corporaciones privadas o a asignarle determinados atributos propios de la gestión pública.

C) Los modos alternativos de la corporatización como eje de un abordaje transversal

En el apartado anterior, hemos presentado una noción de corporatización que, más allá de sus posibles vinculaciones con otros componentes del esquema de análisis, se limita al ámbito de las modalidades de gestión. Sin embargo, en la tesis se pone en discusión la pertinencia de abordar los modos alternativos en que la corporatización puede presentarse y cuyas características se proyectan de manera extensiva en los diferentes elementos de nuestro esquema de análisis, tanto en aspectos de la gestión como en el rol que desempeñan las empresas públicas.

En su aproximación a esta temática, McDonald (2015a) parte de considerar algunas características generales que asume lo público en los procesos de corporatización para luego precisar ciertos elementos que revisten especial importancia para nuestra indagación.

El autor canadiense inicia su análisis con la consideración de que “[l]as entidades corporatizadas, en ocasiones llamadas ‘agencias’ o ‘paraestatales’, son de propiedad y gestión totalmente estatales, pero cuentan con cierto grado de autonomía del Gobierno. Por lo general, tienen un régimen jurídico separado de otros proveedores públicos y una estructura corporativa parecida a las compañías privadas que cotizan en bolsa, como un consejo de administración” (p. 9).

Como el propio McDonald señala, el caso de las empresas públicas es la forma más común que estos procesos adoptan al implicar la prestación de servicios públicos y, eventualmente, la provisión de diversos bienes económicos. En cualquier caso, el objetivo ideal de este tipo de procesos es el de crear compañías de plena competencia, con gerentes independientes con responsabilidad sobre su propia organización y donde los gastos e ingresos se contabilizan de manera autónoma respecto al resto del sector público. A partir de esta compartimentalización se apunta a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y evitar injerencias políticas. En muchos casos, el avance de la corporatización viene de la mano del desarrollo de perspectivas ideológicas favorables al mercado y tendientes a adoptar diversos métodos y formatos propios del sector privado en el público. Además, frecuentemente

se considera la corporatización como el primer paso previo a avanzar en políticas de privatización, luego de que la entidad en cuestión alcance el máximo nivel de beneficios y se ajuste en el mayor grado posible a las condiciones propias del mercado.

En ocasiones, se ha considerado el impulso dado a la corporatización como parte de un cambio de estrategia bajo el paradigma del neoliberalismo, ante la pérdida de legitimidad de los procesos de privatización clásicos de las décadas previas (Magdahl, 2012; Mercille y Murphy, 2017).

Sin embargo, McDonald (2015a) los diferencia e incluso señala que existe más de una forma en que la corporatización se puede presentar en la práctica:

- la *neoliberal*, a la que se señala como la forma predominante y que se presenta especialmente relevante para nuestra indagación;
- la *progresista*, con una presencia relativamente minoritaria en el escenario internacional.

Bajo la noción de corporatización progresista el autor incluye la formación de entidades con una estructura administrativa similar a la entidad corporatizada típica — lo que implica su encuadre bajo un régimen jurídico distinto al del resto del sector público y que cuenta con cierta autonomía operacional y financiera—, pero con el resultado de una mejora en la calidad y el acceso del servicio prestado. En estos casos, el énfasis se aleja de la mirada de la mercantilización y la recuperación de los costos, para privilegiar otros objetivos de tipo público o social. En determinadas situaciones, inicialmente la corporatización puede verse incluso como una alternativa a la privatización tradicional, pero dependerá de las modalidades que adopte en la práctica para evaluar realmente el alcance de esas diferencias.²⁷

Por nuestra parte, podríamos relacionar esta idea con lo desarrollado en cuanto el predominio de la misión pública de una empresa frente a otras consideraciones en el marco de su actividad, en tanto expresión de su trascendencia organizacional. Particularmente, en aquellos casos en que los objetivos de interés público o social de la empresa en cuestión adquieren cierta centralidad, dejando en segundo plano otros tipos de preceptos para su funcionamiento —como los relacionados a los resultados financieros u otros criterios estrictamente comerciales—.

²⁷ En relación con las experiencias de corporatización progresista, véanse por ejemplo los distintos casos compilados en McDonald y Ruiters (2013) y McDonald (2015b).

Por otro lado, la corporatización neoliberal puede considerarse como parte del más amplio movimiento enmarcado en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), en tanto es posible concebirla como una deliberada intervención estatal destinada a introducir paulatinamente determinados dispositivos y aspectos ideológicos ligados al mercado en el ámbito de los servicios y empresas públicas. Además, cumple la función de atacar lo que son percibidas como errores legados por el anterior predominio del intervencionismo keynesiano, con sus subsidios estatales ocultos que distorsionan las señales del mercado y sus procedimientos burocráticos represivos que ahogan la habilidad del Estado de dar respuesta a los movimientos mercantiles (McDonald, 2016).

En el caso de la corporatización neoliberal, el objetivo se centra en el rendimiento monetario de la entidad en cuestión, para lo que se vale de diferentes modalidades que tienden a afianzar un proceso de mercantilización. En esta línea, la propensión a fijar salarios altos para los directivos —así como incentivos monetarios según el desempeño— “propicia muchas veces un cambio en la vocación gerencial, que pasa a centrarse en los balances financieros a corto plazo, creando entidades de propiedad y gestión estatal que se comportan como compañías privadas, imitando el discurso y las prácticas empresariales privados, y estableciendo sistemas de competencia que pueden servir para ‘vaciar’ el Estado” (McDonald, 2015a, p. 26)

En la práctica, en esta perspectiva se busca mejorar los ingresos mediante el precepto de que “los precios deben reflejar los costos”, al tiempo que se bajan los gastos mediante diversas formas de externalización y recorte presupuestario. En estos casos, la titularidad estatal de una empresa se corresponde con la comprensión de sus potencialidades para repercutir favorablemente en la acumulación de capital privado sin las desventajas —en términos de conflictos sociales o políticos— que los procesos de privatización pueden traer aparejados.

Este tipo de corporatización profundiza los problemas de coordinación y la falta de una economía de escala típicos de las entidades compartimentalizadas. Lo que McDonald denomina como “miopía” de la corporatización neoliberal se caracteriza por un énfasis en los resultados financieros y en el establecimiento de formas monetizadas de evaluación de desempeño, aun cuando esos objetivos sean a costa del desempeño del resto de las entidades públicas o del interés público. En este caso, la eliminación de subsidios cruzados se vuelve una prioridad, incluso cuando eso atente contra el acceso a los servicios públicos por parte de sectores socioeconómicamente

vulnerables. Asimismo, la prioridad dada a los resultados financieros pone a la orden del día una tendencia creciente hacia la mercantilización de los bienes y los servicios provistos por la entidad corporatizada y la creciente adopción de precios de mercado. En este escenario, se troca el carácter de ciudadano por el de consumidor de un servicio o bien, disociando su acceso del contexto y distanciándolo de cualquier tipo de derecho social que pueda atribuírsele (McDonald, 2016).

Vale remarcar que el abordaje de McDonald de este tipo de procesos resulta asimilable, en algunos aspectos, a otras investigaciones que indagan sobre fenómenos similares.

Por ejemplo, Varela Barrios (2010) presenta el caso de las transformaciones en el modo de gestión de Empresas Públicas de Medellín sucedidos desde la década de los noventa partir de destacar la presencia de lo que denomina *privatismo organizacional*. Según señala el autor,

el privatismo organizacional consiste en que una empresa estatal, bajo las condiciones de liberalización del mercado y de los servicios, y en el marco de la autarquía económica y de la imposibilidad de recibir subsidios públicos para su funcionamiento, se comporta como un operador privado desdibujando las fronteras entre lo público y lo privado (p.147)

Como puede intuirse, esta idea resulta cercana a lo que sucede en los procesos corporatización neoliberal, al menos en algunos aspectos relevantes.

Recapitulando lo señalado hasta aquí, podemos sintetizar los elementos que permiten caracterizar la corporatización neoliberal en el ámbito de las empresas públicas en los siguientes puntos:

- Compartimentalización respecto al resto de la administración pública, con cierta tendencia a acrecentar la autonomía de los directivos en el manejo de la entidad.
- Profesionalización a partir de una reivindicación de determinado saber técnico que se referencia en el sector privado, al mismo tiempo que se propone la limitación de la injerencia de las autoridades políticas.
- Ampliación de ámbitos y lógicas mercantiles, tanto en las modalidades de gestión interna como en la relación con otros actores y el mercado en general.
- Evaluación de la eficiencia a partir del resultado financiero, limitando las consideraciones relativas a los objetivos sociales y de política pública que estén involucrados.

Por lo demás, esta perspectiva puede resultar especialmente pertinente para nuestra indagación en tanto considera a la corporatización como un proceso que puede adoptar distintos grados y diferentes direcciones. De esta manera, se habilita el análisis de la trayectoria de una misma empresa o conjunto de empresas teniendo en cuenta las tendencias en su gestión y desempeño, más allá de la continuidad de la propiedad pública sobre la entidad analizada. Particularmente, si nos remitimos al caso de las empresas públicas argentinas, permite reflexionar sobre la existencia de determinados elementos en las políticas estatales para el sector que permiten identificar tendencias hacia la profundización en uno u otro sentido de manera integral.

3.4 El marco teórico-conceptual y el esquema de análisis en función del abordaje del problema de investigación

El desarrollo del marco teórico-conceptual sobre el Estado, el aparato estatal y las políticas estatales que hemos presentado previamente no pretende, como se ha adelantado, abordar todas las aristas ni saldar definitivamente el conjunto de los debates involucrados.

De igual manera sucede con la discusión conceptual sobre las empresas públicas y en torno a las características que presenta la alternativa que hemos reconstruido como definición operativa. Tampoco respecto a las diferentes perspectivas teóricas que se han incluido en la reconstrucción de las dimensiones, subdimensiones y componentes que configuran el esquema de análisis en el que se apoya la investigación.

Por el contrario, la aproximación general expuesta en esta sección busca sentar ciertas posiciones teórico-conceptuales que sirvan de base para la aproximación a los fenómenos empíricos abordados en las siguientes secciones de esta tesis.

Particularmente, el esquema de análisis desarrollado en el apartado anterior se configura como la estructura sobre la cual nos aproximamos al sector público empresarial en la Sección I. Esto incluye el recorrido histórico de las empresas públicas argentinas presentado en el Capítulo 1 —con algunas adaptaciones en función de la exposición—, como el abordaje de los períodos 2003-2015 y 2016-2019, desarrollados en los Capítulos 2 y 3, respectivamente.

Asimismo, la comparación analítica entre ambos períodos, expuesta en el Capítulo 4, se organiza en función de las mismas dimensiones, subdimensiones y componentes de nuestro esquema de análisis. De igual manera sucede con la modelización de las

dos tendencias en las políticas de las empresas públicas que surgen como resultado preliminar en ese mismo capítulo.

Finalmente, la Sección II replica también la estructura del esquema de análisis, pero ahora enfocado específicamente en los derroteros de cada uno de los casos seleccionados, tomando en cuenta también la comparación entre los dos períodos identificados previamente: así sucede con los abordajes de Aerolíneas Argentinas (Capítulo 5), ARSAT (Capítulo 6) y Fabricaciones Militares (Capítulo 7).

Por lo demás, tanto en la consideración de los resultados parciales como en el abordaje de las conclusiones de la tesis se retoman críticamente algunos aspectos conceptuales y discusiones teóricas entre aquellos que sustentan la presente investigación.

SECCIÓN I. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS ARGENTINAS (2003-2019)

Capítulo 1. La trayectoria de las empresas públicas en Argentina entre los siglos XIX y XX

El rol desempeñado por el Estado argentino en el plano económico desde mediados del siglo XIX ha oscilado entre etapas signadas por una escasa participación y otras con un mayor protagonismo. En términos generales, el sector de las empresas públicas ha acompañado dichas fluctuaciones —aunque no siempre de una manera lineal—, en el marco más general del desarrollo del capitalismo argentino.²⁸

En este capítulo, se presenta el abordaje de las políticas estatales para las empresas públicas argentinas a partir de una perspectiva de mediano-largo plazo, desde sus orígenes hasta el inicio del siglo XXI. Con este fin, el análisis se estructura tomando como referencia las dos dimensiones fundamentales del esquema de análisis propuesto para esta tesis: a) el rol del sector público empresarial, lo cual es complementado por el encuadre más amplio dado por la evolución de la función empresaria estatal;²⁹ y b) las modalidades de gestión de las empresas públicas. Así, este desarrollo se ubica como punto de referencia del análisis comparativo expuesto en los siguientes capítulos, al tiempo que se reconstruyen ciertas tendencias de mediano-largo plazo que aportan a la comprensión de la evolución de las empresas públicas en épocas recientes.

A continuación, se presenta, primero, la evolución histórica de la actividad empresaria estatal a partir de la identificación de una serie de etapas y fases. Segundo, se recupera la trayectoria de los principales componentes de las modalidades de gestión de las empresas públicas. Finalmente, se puntualiza el estado de situación del sector de las empresas públicas a inicios del siglo XXI.

²⁸ Respecto a América Latina, esta evolución ha sido asemejada a la de una *trayectoria pendular* por Schneider (citado en Regalsky y Rougier, 2015b) —en referencia a que el centro de atención de las políticas estatales ha pasado, en diferentes momentos de la atención de las “fallas del mercado” a tratar de mitigar las “fallas del estado”—. Asimismo, también se ha apelado a la idea de “péndulo” para caracterizar el derrotero de las empresas públicas argentinas de las últimas décadas (Diéguez y Valsangiacomo, 2016)

²⁹ En este capítulo en particular, lo que denominamos el rol del sector público empresarial se expone cronológicamente, con el fin de privilegiar una mirada histórica de la trayectoria del rol del sector público empresarial. Así, se incorporan en cada una de las etapas y fases identificadas el análisis conjunto de las subdimensiones y componentes de nuestro esquema de análisis correspondientes a esta dimensión.

1.1 Etapas del accionar empresario estatal desde una perspectiva histórica

Una de las complejidades propias del abordaje de la evolución del rol estatal en el plano económico en América Latina tiene que ver con su periodización. Sin embargo, las diferentes posiciones suelen coincidir en algunas tendencias generales que comprenden diferentes modalidades y relevancias de la función empresaria estatal. La Tabla 1.1 expone una periodización —en base a Regalsky y Rougier (2015a) y Guajardo Soto y Rougier (2010)—que busca reflejar los principales hitos de la trayectoria del accionar empresario estatal en Argentina durante los siglos XIX y XX.

Tabla 1.1 Evolución del accionar empresario estatal en Argentina, 1870-2001

<i>Etapas</i>	<i>Fase</i>	<i>Características principales</i>
I. Inicios	1) 1870-1916	• Apoyo a actividades exportadoras (ferrocarriles) • Desarrollo de servicios públicos domiciliarios urbanos (agua y saneamiento)
	2) 1916-1930	• Consolidación del rol estatal en ciertos servicios públicos • Avance en actividades estratégicas (petróleo, industria militar)
II. Expansión	3) 1930-1945	• Énfasis en el mercado interno • Avance de ideas autarquizantes y nacionalistas • Desarrollo industrial para la defensa • Instituciones reguladoras y de fomento industrial
	4) 1945-1955	• Profundización de la industrialización por sustitución de importaciones: mayor complejidad en el desarrollo fabril (siderurgia, química, etc.) • Estatización de servicios públicos • Ampliación del rol estatal en el sector financiero • Consolidación de instituciones de planificación estatal
	5) 1955-1966	• Impulso a la inversión extranjera • Reformulación del sector público empresarial y privatizaciones en casos específicos • Continuidad de la actividad empresaria estatal
	6) 1966-1976	• Avance sustitutivo con el fin de cerrar el déficit externo • Nuevas empresas en sectores básicos (públicas o con subsidio estatal) • Participación estatal en empresas privadas (salvataje, por crisis coyunturales)
III. Retracción	7) 1976-1990	• Diversidad de vías de reformas ortodoxas • Privatización periférica, venta de participaciones en empresas privadas y liquidación de empresas • Estatizaciones puntuales
	8) 1990-2001	• Auge neoliberal y de políticas de ajuste estructural • Privatizaciones masivas

Fuente: elaboración propia en base a Regalsky y Rougier (2015a) y Guajardo Soto y Rougier (2010).

En los siguientes apartados, se privilegia una aproximación sociohistórica a partir de las etapas y fases de la acción empresaria estatal identificadas previamente. Respecto a cada fase, se identifican tanto los principales rasgos de las configuraciones estatales, las orientaciones predominantes del rol estatal en la economía y los hitos destacados de la evolución del sector público empresarial.

1.1.1 Los inicios de la actividad empresaria estatal

a) 1870-1916

El origen de la actividad empresaria estatal en Argentina puede rastrearse en torno a la consolidación del Estado nacional en la segunda mitad del siglo XIX. Es el momento de instauración de lo que se ha denominado como *Estado liberal-oligárquico* (García Delgado, 1994), cuyo rol en el plano económico estaba limitado a asegurar las condiciones para la acumulación capitalista y el desarrollo de la actividad agroexportadora. El objetivo propuesto implicaba fortalecer el mercado nacional —integrando y consolidando el control del gobierno central sobre el territorio— como forma de inserción de la economía local en el mercado mundial (Graciarena, 2013). Los sectores dominantes —principalmente en terratenientes y otros actores ligados a la economía agrícola-ganadera—, se identificaban en gran medida con las autoridades políticas y militares, lo que se expresó en una estructura política cerrada al acceso de otros sectores (Ansaldi, 2004).

Como antecedente de la actividad empresaria estatal, previo a la consolidación del Estado nacional —durante el período posterior a los procesos independentistas—, Rougier (2008) destaca el establecimiento de entidades financieras que buscaban apuntalar el desarrollo de la actividad productiva agropecuaria. El exponente más claro es el establecimiento del que llegaría a ser, tras varias denominaciones, el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Se creó como entidad privada; desde 1826 y hasta entrada el siglo XXI, se estructuró como una sociedad mixta. Se encargó inicialmente de gestionar préstamos del gobierno y la emisión de moneda., luego, comenzaría a brindar préstamos hipotecarios, entre otras funciones. (Rapoport, 2010).³⁰

³⁰ En el caso de la acción del Estado federal en el sector financiero, se cuentan la creación del Banco Hipotecario en 1886 mediante la ley N°1.804; y en 1872 el Banco Nacional, como entidad de carácter mixto, como parte del proceso de organización nacional (Moyano, 2019). Tras su quiebra, en 1891 se creó el Banco de la Nación Argentina mediante la ley N°284, con el objetivo de apoyar la actividad agroexportadora y en el contexto posterior de la crisis económico-financiera de 1890 (Regalsky, 2010b).

También se debe contar como antecedente de la actividad empresarial estatal el desarrollo del sistema de correos, cuyos orígenes se remiten a la época colonial pero cuyo primer hito institucional fue la creación en 1826 de la Dirección General de Correos, Postas y Caminos y la nacionalización del servicio. Luego, en el marco del proceso de organización nacional, en 1876 se moderniza y centraliza en la Dirección General de Correos y Telégrafos —bajo la dependencia del Ministerio del Interior— toda la actividad en un único organismo prestador del servicio, como parte de la administración pública (Castellani y Cobe, 2008; Wiszniacki, 2007).

De todas maneras, será en la segunda mitad del siglo XIX cuando se consolidan dos áreas económicas en las que el Estado avanzó de manera pionera: la creación de infraestructura y la prestación de servicios básicos.

En el primer caso, se encuentra el rol del sector público en la construcción de la infraestructura ferroviaria, como sustento de la actividad agroexportadora y con el objetivo de integración territorial mediante la conexión con tierras fértiles y distintos aglomerados urbanos. Inicialmente, los esquemas implementados supusieron la convergencia de actores privados y públicos: estos últimos aportando marcos regulatorios y, en no pocas ocasiones, otorgando avales para empréstitos y otros recursos que permitieran la puesta en marcha del servicio. Además, el Estado también funcionó como “empresario en última instancia” ante vicisitudes de la concesionaria privada o ante la necesidad de asegurar la prestación del servicio (Salerno, 2015a).

La primera línea construida en el país fue el Ferrocarril del Oeste, en 1867, por impulso de empresarios privados y con el apoyo del por entonces Estado de Buenos Aires. Algunos años antes, el Gobierno de la Confederación Argentina había autorizado la creación del Ferrocarril Central Argentino, que uniría Córdoba y Rosario y que sería llevada adelante por capitales británicos, aunque con importantes beneficios estatales. Su inauguración fue realizada en 1870, al tiempo que se avanzaba en la proyección de otras nuevas trazas en el territorio nacional. Durante el resto del siglo XIX, las diversas provincias también impulsaron, con mayor o menor protagonismo estatal, el desarrollo de líneas ferroviarias. Ya entrado el siglo XX, esta función se consolidaría a nivel institucional con la creación, en 1909 y como organismo autónomo, la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) (Salerno, 2015a; Schvarzer y Gómez, 2003).

El segundo sector en el que el Estado se constituyó como un actor relevante durante esta fase tuvo como contexto la creciente urbanización que acompañó el crecimiento

económico de esos años. Las temáticas de salubridad pública que emergieron como un problema social que debía ser atendido por la acción estatal —basado tanto en las epidemias de la época como en la experiencia de otras grandes urbes a nivel internacional—, implicaron que el sector público asumiera la tarea de proveer servicios de agua y saneamiento. Vale destacar que aún no se planteaba plenamente como una actividad empresarial típica, ya que el énfasis se ubicaba en el objetivo de asegurar ciertas mínimas condiciones de vida a nivel social (Regalsky, 2015).

Ese empeño tuvo como escenario principal la ciudad de Buenos Aires, inicialmente promovido por el gobierno provincial —con la creación de la Comisión de Aguas Corrientes en 1867— y luego por el Estado nacional, tras su federalización en 1880. Aunque existió transitoriamente alguna participación al sector privado, el Estado emergió como el principal responsable de asegurar la provisión de los servicios de agua y saneamiento, en vistas a mejorar la salud pública. Las dependencias encargadas consolidarían y ampliarían su accionar, pasando de desarrollar infraestructura exclusivamente en la Capital Federal a planificar y realizar obras en otros lugares del país. Eventualmente, este proceso derivaría en la creación, en 1912, de un organismo autónomo, Obras Sanitarias de la Nación (OSN) (Regalsky, 2010a).

b) 1916-1930

En el marco de la primera guerra mundial, surgió como novedad en el escenario argentino la apertura del sistema político a sectores medios, lo cual se expresó en el acceso al gobierno de la Unión Cívica Radical en la presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922). Sin embargo, esos cambios en el régimen político no implicaron que el rol estatal en el plano económico sufriera grandes modificaciones, configurando lo que se ha denominado como *Estado liberal-democrático* (García Delgado, 1994).

En el contexto de la primera posguerra, la acción empresarial estatal pasó a ubicarse con mayor énfasis en aquellas actividades consideradas estratégicas, con fines de asegurar la defensa nacional. Fue el inicio de la primacía de un discurso de carácter nacionalista y “autarquizante”, en un contexto internacional en el que el aspecto bélico y la disputa entre estados estaba latente (Guajardo Soto y Rougier, 2010)

El hito más importante de esa etapa fue la fundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1922. Aunque existían antecedentes de exploración y producción de petróleo —con participación de empresas extranjeras—, con la creación de YPF

se dio un paso relevante al crear un organismo autónomo que buscaba consolidar la acción estatal en el sector. La perspectiva de asegurar el rol del Estado en la producción hidrocarburífera nacional estuvo impulsado por un sector militar que ponía el énfasis en su rol para la defensa nacional (Favaro, 1999; Gadano, 2013).

El último hito de esta etapa está dado por la creación en 1927 de la Fábrica Militar de Aviones (FMA) en el área de la defensa militar y dentro del ámbito del Ministerio de Guerra. En este caso particular, se inicia el recorrido de la participación estatal en la industria metalmecánica, lo cual se expandiría durante la década siguiente. El objetivo de la FMA apuntó a construir capacidades locales que pudieran proveer a las fuerzas armadas de material bélico en un área — la industria aeronáutica— que estaba en pleno ascenso a nivel internacional (Raccanello, 2013; Rougier et al., 2016).

1.1.2 La expansión de las empresas públicas

a) 1930-1945

Con el desarrollo a nivel mundial de la crisis de la década de 1930, se planteó una reformulación de las funciones estatales a nivel general, modificando el perfil estatal liberal mayormente imperante hasta entonces. En Argentina, esto supuso una *restauración oligárquica* a nivel del régimen político —expresado en el golpe de Estado de 1930—, combinada con la creación de una serie de nuevos organismos y políticas con el fin de hacer frente a las consecuencias de la crisis (Graciarena, 2013). Entre esos organismos se cuentan, en primer lugar, una serie de entidades dedicadas a la regulación sectorial para el sostén de los precios del sector agroexportador, como la Junta Nacional de Carnes y la Junta Reguladora de Granos, entre otros (Girbal-Blacha, 2007; Leavy y Sáez, 2008; Persello, 2006).

Adicionalmente, se intensificó la regulación estatal en el sector financiero, también fuertemente afectado por la crisis y con el objetivo de lograr su estabilización. Así, en 1935 se creó el Banco Central de la República Argentina (BCRA), como entidad autárquica de carácter mixto, cuyo capital era propiedad del Estado argentino y de los bancos privados en partes iguales (Rapoport, 2010; Sember, 2012).

Luego, en torno a la década de 1940 y en el contexto de inicio de la Segunda Guerra Mundial, se intensifica la participación estatal en el plano económico en la forma de una respuesta autárquica a las condiciones restrictivas del contexto internacional (Rougier, 2008). Entre los organismos del sector público creados en esa época se

destaca, en primer lugar, la Flota Mercante del Estado (FME), fundada en 1940 y ciertos astilleros estatales, con el fin de asegurar el comercio internacional y aminorar la dependencia extranjera en ese ámbito (Frassa y Russo, 2012).

En segundo lugar, por la ley N°12.709 de 1941 se crea la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) con carácter de entidad autárquica dependiente del Ministerio de Guerra. La DGFM se configuró en las décadas siguientes como la principal iniciativa de la actividad militar en el terreno productivo, con influencia en el ámbito de la producción para la defensa nacional pero también en el área civil. Vale remarcar que, con el fin de contribuir a la industrialización de la economía nacional, no se valió exclusivamente de la iniciativa estatal, sino que también fomentó el desarrollo y la cooperación con capitales privados (Rougier, 2015a).³¹

b) 1945-1955

Con el avance de la década de 1940 y, particularmente, con el inicio del gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) se consolidó la perspectiva de reforzamiento del rol estatal directo en el plano económico. Desde entonces, la configuración de un *Estado populista o nacional-popular* se tradujo, en el plano social, en un *Estado de compromiso* entre sectores de la burguesía industrial local en alianza con sectores trabajadores movilizados. El centro de gravedad de la acción estatal se ubicaba en la implementación de políticas redistributivas, con algunas semejanzas y diferencias respecto al *Estado benefactor* de estilo europeo (Graciarena, 2013).

Se avanzó en la perspectiva de un Estado que ponderaba con mayor énfasis el desarrollo de derechos sociales, en el marco de un régimen político de tipo movimientista. En el plano económico, se erigió como objetivo la profundización de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con una fuerte regulación de diversos sectores. Así, uno de los datos sobresalientes la emergencia de la empresa pública como unidad productiva característica del período (García Delgado, 1994).

Las razones que fundamentarían cada caso particular de nacionalización o creación de empresas públicas fueron variadas. En algunas ocasiones, se buscaba responder fallas de mercado en servicios públicos y en el despliegue de infraestructura; en otras, se impulsaba la producción de bienes en sectores estratégicos, con el fin del desarrollo industrial y de la mano de la promoción del mercado interno (Belini y Rougier, 2008a).

³¹ El caso de Fabricaciones Militares se presenta con mayor detalle en el Capítulo 7, p. 361 y ss.

En torno a esta fase, Rougier (2009) destaca diferentes modalidades de incorporación al ámbito estatal de entidades empresariales privadas. El proceso iniciado en ese entonces resultaría fundamental, en tanto fue delineando el perfil del Estado empresario que sería dominante durante las décadas siguientes.

La primera modalidad que se destaca es el pasaje al control estatal de empresas de servicios públicos, situación influenciada por diferentes factores. Primero, se cuentan los servicios que se incorporaron al ámbito estatal tras la finalización de las concesiones a empresas extranjeras. Tal fue el caso de la Compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires, puesta bajo la órbita de YPF en 1944, durante el gobierno de Edelmiro J. Farrell (1944-1946). En 1946, se crearía la Dirección Nacional de Gas del Estado, que unos años después adoptaría la forma de Empresa del Estado.

Segundo, también en el ámbito de los servicios públicos se destaca la incorporación al ámbito estatal a partir del interés de los propietarios privados de deshacerse de los activos en el país. En este caso, se combinaban el requerimiento de altas inversiones y una baja rentabilidad, en un contexto particular de la segunda posguerra que abría nuevos espacios de inversión a nivel internacional. El ejemplo más claro fue la nacionalización de los ferrocarriles en 1948, hasta entonces en manos británicas, y la creación de Ferrocarriles Argentinos, sobre la base de AGFE (Cardozo, 2016).

Tercero, se enumeran las situaciones en el sector público buscó la convergencia con el capital privado con el fin de prestar ciertos servicios públicos. Estos proyectos, sin embargo, no resultaron exitosos por razones similares a las mencionadas previamente —alto nivel de inversión requerido y baja rentabilidad— y decantaron hacia una nacionalización integral. Así fue el caso de la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), creada en 1946 con mayoría estatal, tras la compra de la Unión Telefónica, propiedad de la estadounidense IT&T. Ese primer intento de empresa mixta fue dejando paso a una progresiva nacionalización de la empresa (Belini, 2015).³²

La segunda modalidad de expansión estatal durante esta fase se caracterizó por la participación del sector estatal en diferentes ámbitos empresarios privados a partir de la reorganización y la nacionalización del sector. Ya durante el gobierno de Farrell se nacionalizó el BCRA, lo cual le daba un mayor peso al Estado como regulador de la

³² Similar camino recorrieron otras compañías telefónicas del país, especialmente tras la creación de la Dirección Nacional de Teléfonos del Estado en 1948, luego transformada en Empresa del Estado. Eventualmente, en 1956 la entidad sería renombrada como Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), nombre que mantendría durante gran parte de su existencia.

actividad en el marco de la nacionalización de los depósitos bancarios. En el denominado Sistema del Banco Central se agruparon, por un lado, una serie de bancos públicos existentes: el Banco de la Nación Argentina, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, la Caja Nacional de Ahorro Postal (CNAP) y el recientemente creado Banco de Crédito Industrial Argentino —desde 1952, Banco Industrial de la República Argentina (BIRA)—. Por otro lado, se sumarían: el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR), creado en 1946 y luego reemplazado por el Instituto Nacional de Reaseguros (INDER) en 1952, totalmente estatal; y el Instituto Mixto Argentino de Inversiones Inmobiliarias (IMIM), creado en 1947 y que se dedicó centralmente a la compra y venta de acciones en el mercado de valores (Rougier, 2008).³³

Finalmente, la tercera modalidad —y una de las que caracterizaron de manera más significativa el período— fue la participación directa del Estado en el ámbito industrial. Entre los hitos más relevantes se destaca la creación en 1947 de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), a partir de las empresas alemanas confiscadas en la posguerra en las más diversas ramas: químicas, farmacéuticas, metalúrgicas y eléctricas, entre otras (Belini, 2001).

De este período se destaca también la creación de Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) como expresión del Plan Siderúrgico Nacional en 1947. En este caso, incluyó la participación estatal mediante la DGFM en una empresa siderúrgica que se planteaba de carácter mixto, en conjunto con capitales privados. A pesar que la creación de SOMISA se planeó en la década de los cuarenta, tomó impulso durante el segundo gobierno peronista (1952-1955) y recién fue inaugurada en 1957 —entrando en funcionamiento en 1960— (Belini, 2005).

En la misma línea, en 1952 se creó Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), sobre la base del Instituto Aeronáutico (IA) —reemplazante a su vez de la FMA—. La nueva entidad buscó ganar protagonismo en la fabricación de bienes de mayor complejidad en el marco de la ISI, como aeronaves, automotores, tractores, motocicletas y bienes destinados al sector militar (Raccanello, 2013).³⁴

³³ También resulta relevante la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), creado en 1946 con la función principal la de centralizar el comercio exterior, entre otras actividades de promoción y fomento

³⁴ Vale mencionar que, en 1956, sobre la base del IAME se crearía la Dirección Nacional de Fabricación e Investigación Aeronáutica (DINFIA); de la que, a su vez, se escindiría el IME (Industrias Mecánicas del Estado) como entidad dedicada al área automotriz.

c) 1955-1966

Destaca Rougier (2009) que la caída del peronismo abrió un período más permeable a ideas liberales en la orientación de las políticas gubernamentales, lo cual no siempre se plasmó en la práctica. Respecto a las empresas públicas, inicialmente existieron propuestas de privatización de determinadas entidades; sin embargo, esto sucedió parcialmente, avanzando el gobierno militar (1955-1957) solo con la disolución del IAPI y el IMIM. En este marco, la menor predisposición a la intervención estatal no evitó que, durante las décadas siguientes, el Estado alcanzara el mayor grado de participación directa en el plano económico de su historia

Con el gobierno de Arturo Frondizi (1957-1960) se esbozó lo que se considera como la fase *desarrollista* dentro de la evolución del Estado en Argentina (García Delgado, 1994). De acuerdo con Graciarena (2013), durante esos años el énfasis pasó desde las políticas redistributivas al crecimiento económico, como paso previo indispensable para aquellas. Partiendo de posturas ligadas al keynesianismo y en línea con la orientación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Estado pretendió sostener un lugar preponderante, intervencionista y con un rol planificador. En ese marco, se consideraba vigente la secuencia *desarrollo económico / modernización social / democratización política*, que requería la participación del sector privado —particularmente, de capitales extranjeros— con el fin de superar las limitaciones históricas de la economía argentina.

En cuanto a las empresas públicas, el gobierno de Frondizi procedió a la reorganización de la actividad empresarial estatal a partir de diferentes medidas que buscaban fomentar la eficiencia y la inversión extranjera. Una de las líneas de acción tuvo que ver con el retiro o la reformulación de la gestión de determinadas actividades, como sucedió con la disolución de la Empresa de Transportes de Buenos Aires y la creación de la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)³⁵ (Russo, 2013).

En el caso de los ferrocarriles, se creó en 1956 la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA). Desde esa plataforma, se tomaron una serie de medidas de racionalización, como el cierre de algunas líneas ferroviarias y la disposición de despidos con la pretensión de disminuir el déficit de la empresa —en paralelo al impulso a la modernización de la infraestructura existente— (Ortega, 2015).

³⁵ ELMA nace a partir de la fusión de la Flota Mercante del Estado (FME) y Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU) mediante la ley N°15.716 de septiembre de 1960.

En otras áreas, se definió la privatización de las participaciones estatales en empresas privadas. Aquí se destaca la venta de participaciones de la DINIE en diversas entidades (Belini, 2006),

Otro exponente de la acción estatal durante esta fase tuvo que ver con la promoción de la asociación con el capital privado, con desiguales resultados según el caso. Así, por ejemplo, se intentó ampliar la participación privada en SOMISA por medio de la modificación de su ley de creación. Además, mediante la ley N°14.772 de 1958 se creó Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) como forma de resolver un conflicto previo con la Compañía Argentina de Electricidad (CADE) —antes, Compañía Hispano Americana de Electricidad (CHADE)—. Aunque inicialmente se instauró como empresa mixta —con mayoría de la CADE— en 1961 la totalidad de las acciones pasaron al Estado (Belini y Rougier, 2008b; Rougier, 2009).

Tras el golpe de Estado contra Frondizi en 1962, los años que siguieron continuaron con una tendencia similar en cuanto al accionar empresario estatal. Esto no quita que, durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966), las empresas públicas retomaron una senda de mayor protagonismo como instrumentos de la política económica. En este sentido, Boneo (1980) asimila ese período dentro de lo que identifica como regímenes distribucionistas-estadistas. A diferencia de los años previos, en esa coyuntura la actividad de las empresas públicas tuvo mayor incidencia en la fijación de precios relativos y, en términos discursivos, se tendió a reivindicar su rol económico. Asimismo, se paralizaron algunos procesos de privatización de entidades o concesiones previstos —como los relacionados con los talleres ferroviarios—.

d) 1966-1976

El proceso iniciado con la dictadura de Juan Carlos Onganía (1966-1969) comprende lo que, en la clásica perspectiva de O'Donnell (1996), se identifica como un *Estado burocrático autoritario*. Éste emerge con una base social principal conformada por sectores de la gran burguesía transnacionalizada; al tiempo que se apoya en las organizaciones especializadas en la coacción, como las fuerzas armadas. El objetivo se centra en la normalización económica y la recuperación del orden político, con el fin de superar la conflictividad social imperante, obstáculo para el desarrollo. Precisamente, la exclusión política y económica de sectores populares busca suprimir

el carácter político de las cuestiones sociales, las que se espera superar apelando a criterios neutros y objetivos, basados en una racionalidad técnica.

Aunque en el plano económico se impone una mirada que busca su impulso mediante su transnacionalización, no se le niega un rol activo al Estado, sino que se le asigna uno específico. Así, la planificación estatal emerge como un instrumento relevante para la articulación entre el gobierno y los agentes sociales (García Delgado, 1994). En este marco, la actividad empresarial estatal adquirió cierta fuerza, en ocasiones revitalizando modos utilizados previamente; en otras, institucionalizando nuevas vías de actuación. Retomando lo descripto por Rougier (2009), promediando los años sesenta y hasta mediados de los setenta se inició una senda de ampliación de la participación estatal como empresario mediante diversos modos (Tabla 1.2).

Tabla 1.2 Modos de ampliación de la participación estatal en empresas, décadas 1960 y 1970

Modalidad	Detalle funcionamiento	Marco legal o institucional	Grado de participación / Ejemplos
Compra de acciones en la bolsa de valores	A modo de fondo de inversión	Intervención del BIRA (asumió las participaciones del IMIM) y la CNAS	Participación minoritaria en 360 empresas (1976)
Salvataje de empresas en crisis	Intervención estatal ante el cierre o quiebra por motivos de interés social	Ley de Rehabilitación de Empresas, 1967; modif. ley de Quiebras, 1970.	SIAM Di Tella, La Emilia, Winco / Gilera, Swift
Promoción de actividades estratégicas	Creación de empresas mixtas para la promoción de actividades estratégicas	Normas específicas	Propulsora Siderúrgica, Papel Prensa, Alcalis de Patagonia, HIPASAM, HIDRONOR

Fuente: elaboración propia en base a Rougier (2009).

En primer lugar, se vigorizó la tendencia —originada durante el gobierno peronista— de participación estatal minoritaria en diversas entidades empresariales mediante la participación de acciones del BIRA —luego refundado como Banco Nacional de Desarrollo (BANADAE) por la ley N°18.899 en 1970— y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro (CNAS) —sucesora, en 1973, de la CNAP—. Esto significó un viraje respecto a la etapa previa, cuando se había impulsado la venta de algunas de esas participaciones. Se estipuló que la propiedad en manos estatales nunca debía superar un porcentaje (alrededor de un 15%) de cada entidad; empero, usualmente el pago de dividendos se capitalizaba, haciendo crecer la participación estatal.

En segundo lugar, se habilitó el rescate de empresas privadas en crisis, ante la posibilidad de quiebra o cierre. En este marco, se sancionó, en 1967, la ley N°17.507

de Rehabilitación de Empresas y, en 1970, la ley N°18.832 de modificación de la ley de Quiebras. Ambas normas facultaban al Estado nacional a intervenir administrativamente a aquellas entidades cuya continuidad productiva se consideraba esencial por motivos de interés social y económico. Aunque no se transfería la propiedad formal al Estado, en la práctica una serie importante de entidades pasaron a estar bajo control y dirección de funcionarios designados por las autoridades.

Finalmente, la tercera modalidad desplegada durante esos años se refiere a la decisión estatal de promover la creación de entidades en función de la realización de proyectos considerados estratégicos. Aquí se cuentan empresas que proveían insumos básicos, energía o, en términos generales, contribuían de manera significativa al sector industrial: Hidroeléctrica Norpatagonia SA (HIDRONOR), Aceros Ohler SA, Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera (HIPASAM), Petroquímica General Mosconi SA y Petroquímica Bahía Blanca SA. En la mayoría de esos casos, la participación estatal era casi total, a través de entidades ya existentes como la DGFM, YPF o Gas del Estado.

Sobre el final de esta fase, en el marco de la profundización de la inestabilidad política y social, durante la tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1974) se buscó una reformulación de la política económica del período. Bajo el impulso del ministro de Economía José Ber Gelbard se implementaron una serie de medidas tendientes a fomentar el mercado interno y las exportaciones a partir de una reedición de las alianzas sociales que habían sido la base del primer peronismo (Vitto, 2012, 2013).

En cuanto al sector público empresarial, este corto período de gobierno expresó cierta inercia respecto al período previo. Más allá de algunas acciones puntuales de expansión del sector empresarial, la principal novedad fue el intento de reorganizar su gestión mediante la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN).³⁶

1.1.3 La retracción del sector público empresarial

e) 1976-1989

Durante la dictadura militar (1976-1983) el proceso de participación directa estatal en el plano económico empieza a asumir una dirección contraria a la descrita hasta aquí. Para Graciarena (2013), este período —caracterizado por el autor como el de vigencia

³⁶ Abordamos las características propuestas para la CEN en el apartado 1.2.1, p. 87 y ss.

de un *Estado autoritario-modernizante*— emerge como respuesta de los sectores dominantes a la radicalización política y la creciente movilización social de la década previa, expresado por la instauración de un gobierno institucional de las fuerzas armadas con un proyecto de restauración de mediano plazo. Apoyado por sectores de la burguesía comercial, financiera y agroexportadora —además del capital extranjero—, sus fundamentos ideológicos tenían como base: 1) la *Doctrina de la Seguridad Nacional* y la guerra antisubversiva; y 2) el neoliberalismo. En referencia a este último aspecto, la crisis económica y las dificultades para el desarrollo nacional tenía como principal explicación los obstáculos de un Estado omnipresente y altamente deficiente, limitando las posibilidades del sector privado. En este sentido, las medidas a tomar tenían que tender a liberalizar, desregular y transferir a privados aquellas funciones que excedían el modelo de un Estado subsidiario.

Así, las políticas para las empresas públicas tuvieron como uno de sus objetivos principales la venta o cierre de empresas públicas y participaciones accionarias estatales en empresas privadas: hacia 1980, se contaban 120 privatizadas o liquidadas, y 46 en proceso; venta de participaciones en 207 empresas; mientras que 46 se habían decretado en quiebra (Rougier, 2008).

Entre los casos de entidades que dejaron de estar administradas por el Estado en esos años se encuentran Aceros Ohler SA, Petroquímica Comodoro Rivadavia SA y Establecimiento Azufrero Salta. Además, también se cuentan entidades que se habían incorporado bajo el control estatal al amparo de las leyes N°17.507 y N°18.832 y las participaciones del BANADE y la CNAS. En este sentido, la ley N°21.606 de 1977 buscaba allanar el camino para la enajenación de los bienes correspondientes a los establecimientos productivos que habían pasado a manos estatales (Ugalde, 1983).³⁷ Sin embargo, el avance privatizador no alcanzó a las 14 principales empresas públicas del país. Éstas, de acuerdo con Schvarzer (1982), representaban entre el 60% y el 75% de la actividad del sector público empresarial. Las razones que han sido señaladas como fundamento de esta situación se centran, según el autor, en las dificultades propias de privatizar estas grandes empresas debido a la indisponibilidad de capitales nacionales o extranjeros capaces de encarar tal tarea.

³⁷ En paralelo se encaró un proceso de descentralización hacia el nivel subnacional, principalmente a los estados provinciales, de la propiedad de algunas empresas y la consiguiente gestión de determinados servicios. Se destacan la transferencia de varios establecimientos y funciones de Aguas y Energía Eléctrica, Obras Sanitarias de la Nación y —a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires— del servicio de subterráneos.

Al respecto, Jofré (2007) señala que en estas 14 entidades se apuntó a

hacer una reorganización legal, financiera y administrativa para alcanzar niveles de eficiencia similares a los de las empresas privadas. Para esto, la política económica planteó la ‘privatización periférica’, mediante la cual las empresas debían tercerizar algunas actividades a grupos empresarios privados. La prioridad en relación con éstas era la auto financiación. (pp. 272-273)

Esta suerte de “desentendimiento” gubernamental de las grandes empresas públicas supuso, entre otros aspectos, que cada entidad buscara atender sus déficits mediante el financiamiento en el sector privado. Esos créditos, con condiciones ventajosas para los acreedores, implicaron un incentivo más para consolidar la alianza entre el gobierno militar y los sectores financieros, que favorecieron el denominado ciclo de valorización financiera de la economía argentina (Jofré, 2007).³⁸

Las políticas de privatización periférica implicaron transferir al sector privado, no los activos o la actividad principal que desarrollaba la empresa, sino aquellas otras actividades complementarias o que se ubicaban antes o después en una cadena de valor determinada. Por lo demás, estos procesos tendieron a favorecer el crecimiento y consolidación de grandes grupos económicos nacionales a partir de las condiciones sumamente beneficiosas impulsadas por las políticas estatales (Schvarzer, 1982).

El ejemplo más claro de esta política de privatización periférica está representado por lo sucedido con YPF. En ese caso, el gobierno de facto definió, por un lado, tercerizar algunos servicios antes provistos por la propia empresa —transporte, servicios de catering—. En paralelo, se avanzó en el otorgamiento de concesiones para la explotación de yacimientos a petroleras extranjeras, dejando de lado la prioridad otorgada hasta entonces a la empresa estatal (Barrera, 2011; Schvarzer, 1982).³⁹

En línea con lo dicho hasta aquí sobre el desempeño de las principales empresas públicas durante el período 1976-1983, Castellani e Iramain (2018) destacan que en esos años se constata un deterioro sustantivo de sus capacidades financieras y técnico-operativas. Sobresalen los siguientes aspectos: el ajuste en la dotación de personal de la mayoría de las empresas y la baja en el salario real; el aumento de la productividad por el aumento de la explotación laboral y el consiguiente aumento de

³⁸ Un análisis de las transformaciones estructurales a nivel económico desde la dictadura y hasta el inicio del siglo XXI con eje en la noción de valorización financiera se encuentra en Basualdo (2003).

³⁹ Para la profundización del análisis de estos procesos de incentivo estatal a ciertas ramas industriales o de infraestructura, véase, entre otros, Schvarzer (1979) —quien parte de la noción de *complejo económico estatal-privado*—. En particular sobre la época en cuestión, véase Castellani (2009) —quien se apoya en la noción de *ámbitos privilegiados de acumulación* en el análisis de la acción estatal en interacción con los grandes grupos empresarios—.

excedentes que fueron aprovechados por el capital concentrado local mediante diversas vías de transferencia; una errática evolución de la inversión real; y un deliberado plan de endeudamiento externo, sin relación directa con la inversión fija.

La tendencia hacia la privatización no fue, sin embargo, totalmente homogénea durante esos años: también durante la dictadura se avanzó en algunas estatizaciones puntuales. Entre ellas, se destaca la incorporación al servicio brindado por SEGBA la infraestructura y zona de cobertura brindado hasta entonces por la Compañía Italoargentina de Electricidad, en 1979. También se avanzó con la denominada Ley Greco, de salvataje del Banco de los Andes; y la estatización de Austral Líneas Aéreas. En todos estos casos se trató de empresas con lazos importantes con actores gubernamentales, beneficiados por dichas estatizaciones (Rougier, 2009).

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), la profunda crisis económica heredada y su posterior intensificación condicionaron el desempeño económico del país durante el resto de la década. A pesar de que en el período inicial se encaró un plan caracterizado como heterodoxo, el paulatino deterioro económico favoreció la paulatina aplicación de medidas de racionalización y ajuste (Ortíz y Schorr, 2006).

En el caso de las empresas públicas, el sector estuvo signado por la crisis que afectó al aparato estatal, con una caída de las inversiones requeridas y crecientes déficits que no podían ser salvados por los exiguos recursos fiscales. Así, la prestación de los servicios se fue deteriorando, al tiempo que las empresas públicas implicadas en la producción de bienes vieron afectados sus resultados económicos.

En sus inicios, el gobierno creó una comisión que se encargaría de mediante el decreto N°414/1984 —referenciada como la “Comisión 414”— que tenía como objetivo contribuir al reordenamiento del sector empresario estatal mediante la definición de cuáles entidades debían privatizarse y cuáles no. La definición expresada en los propios considerandos del decreto pasaba por mantener en la órbita del Estado al “conjunto de empresas y entes cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos esenciales la explotación de recursos no renovables, otros abastecimientos críticos, como así también los que atiendan actividades que se consideren de interés nacional por su naturaleza”, e impulsar la privatización del resto.⁴⁰

⁴⁰ Esta intención pareció verse profundizada por la sanción del decreto N°1356 de 1985, mediante la que se creó la Secretaría de Promoción del Crecimiento. Respecto de sus funciones, señala Andrieu (1995a, p. 145) que “[t]enía por misiones identificar iniciativas del sector privado, promover la participación del mismo en áreas tradicionalmente reservadas al sector público, y proponer las medidas necesarias para su concreción; presentar al PEN dentro de los sesenta días un proyecto de ley de

En cualquier caso, el mapa de las empresas públicas no se modificó sustancialmente respecto del heredado de la dictadura. Entre las modificaciones más relevantes se cuentan la privatización algunas empresas, como SIAM y Opalinas Hurlingham; y la venta de la línea aérea Austral, pocos años después de su estatización por el gobierno de facto (Rougier, 2009).

El otro eje de la acción del gobierno de Alfonsín en relación con la actividad empresarial estatal apuntó a favorecer la participación del sector privado en actividades que requerían fuertes inversiones para funcionar y que, como se mencionó, el Estado no estaba en condiciones de asegurar. Así fue el caso del denominado Plan Houston lanzado en 1985, que pretendió, con escasos resultados, favorecer la inyección de fondos provenientes de capitales extranjeros en el sector petrolero, con la participación de YPF (Barrera, 2012; Castellani y Serrani, 2010).

Otra modalidad proyectada —que no llegó a concretarse por el rechazo parlamentario—, apuntaba a la privatización parcial en favor de grandes corporaciones extranjeras de importantes empresas públicas que requerían fondos para inversión y funcionamiento. Desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos se apuntaba a privatizar parcialmente entidades en sectores que, se proyectaba, podían tener rentabilidades atractivas para el capital privados. Los proyectos, presentados en 1988, abordaban la privatización de un porcentaje minoritario de la propiedad de Aerolíneas Argentinas y ENTel: en el primer caso, la adquirente propuesta era *Scandinavian Air System - SAS*, y en el segundo, Telefónica de España. Se preveía que las empresas extranjeras también pudieran aportar avances tecnológicos y de gestión, con el fin de modernizar las operaciones (Andrieu, 1995a).⁴¹

f) 1989-2001

Las políticas de reforma del Estado que se desarrollaron en la década de 1990 implicaron la primacía de la perspectiva neoliberal que considera al mercado como el principal asignador de recursos y ordenador social (Lechner, 1992; Vilas, 1997). El

privatización de empresas y bienes en poder del estado, para sustituir la ley N°22.177 aprobada por el gobierno militar en marzo de 1980; y coordinar y apoyar las privatizaciones y ventas de bienes del estado". Por medio del Decreto N°2580 de diciembre de ese mismo año se incluía, en el ámbito de esta Secretaría, una Subsecretaría de Privatizaciones.

⁴¹ El plan impulsado por el ministro de Obras y Servicios Público, Rodolfo Terragno, era más amplio e incluía: concesiones viales, la transferencia a privados para su explotación de áreas petroleras y servicios ferroviarios de cargas (Jofré, 2007).

anterior protagonismo estatal era, según la perspectiva del neoliberalismo, el origen de la intensa crisis económica de los años ochenta; mientras que la respuesta pasaba por considerar el desarrollo de la libertad —especialmente, de la libertad de empresa— como la mejor forma de alcanzar el bienestar humano (Harvey, 2007). En ese marco, el camino a seguido supuso la adopción de políticas de liberalización, desregulación y privatización, en general identificadas con las propuestas del denominado “Consenso de Washington”⁴² (Bresser Pereira, 1998; Castañeda Rodríguez y Díaz Bautista, 2017).

Este proceso se desarrolló con fuerza desde los inicios del gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), centrando sus acciones en torno a cuatro ejes: modificaciones en el papel del Estado, búsqueda de estabilidad económica, reestructuración del aparato institucional y reformulación de la política de recursos humanos en el ámbito público (Blutman, 2013). Entre las políticas más significativas que cambiaron el contorno estatal se destacó la referida a la privatización de empresas públicas: durante el período, más de sesenta empresas públicas nacionales fueron traspasadas del control estatal al privado (Azpiazu, 2002).

En ese marco, las privatizaciones —señalan Azpiazu y Basualdo (2004)— emergieron como uno de los medios de consolidación del nuevo programa económico y la posición política del gobierno de Menem: la venta de los activos de las empresas estatales y la concesión de los servicios público logró aunar, bajo el influjo gubernamental, el apoyo de actores externos e internos. Entre los primeros, se encontraban los organismos internacionales de crédito, que favorecieron las reformas con vistas a la estabilización y el ordenamiento fiscal; los acreedores externos, que estimaban así mejorar la posibilidad de cobrar sus acreencias, además de que se facilitó la utilización de bonos de la deuda para el pago de los activos privatizados —sumado a la renegociación producto del denominado “Plan Brady”—; y las empresas multinacionales, muchas veces ligadas de una u otra manera a los anteriores, que tuvieron la posibilidad de participar en nuevos negocios, como los servicios públicos, en condiciones ventajosas. Entre los actores internos, se destacan los grandes empresarios locales, habilitados a participar en las nuevas oportunidades de negocios en conjunto con las

⁴² Para un abordaje con mayor detalle y sobre las implicancias del Consenso de Washington en América Latina, véase Castañeda Rodríguez y Díaz Bautista (2017)

empresas extranjeras; y ciertos sectores sindicales, que incluso se vieron favorecidos por ciertas las reformas.⁴³

El hito principal del proceso de privatizaciones —indicada como “un antes y un después” (Jofré, 2007, p. 279) en el derrotero de la propiedad de las empresas públicas— fue la sanción, en agosto de 1989, de la ley N°23.696 de Reforma del Estado. Esta norma se constituyó en el marco legal de la profunda transformación del aparato estatal de la primera mitad de la década de los noventa. Entre otros aspectos, la ley declaraba la emergencia administrativa en todos los organismos de la administración pública y entes estatales o con participación estatal mayoritaria, pudiéndose disponer su intervención, la transformación de su tipicidad jurídica y la reorganización, extinción o fusión de empresas (art. 1º a 7º)

El Capítulo II de la ley aborda los procesos de traspaso al sector privado de entidades o actividades específicas. En los casos en que el Estado tuviera mayoría en su propiedad, se debían declarar como “sujeta a privatización” —por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del el Congreso—; mientras que, si era minoritaria, se podía proceder sin esa declaración (art. 8º y 9º). Asimismo, en los anexos que detallaba las empresas públicas—lo cual podía ser ampliado o modificado posteriormente—, señalándose también las modalidades autorizadas para cada caso —privatización o concesión, total o parcial—. Entre ellas se encontraban las principales empresas que serían privatizadas: ENTel, Aerolíneas Argentinas, ELMA, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Ferrocarriles Argentinos, ENCOTEL y OSN, entre otras.

Las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo eran amplísimas: se lo habilitaba para decidir los procedimientos —licitación, concurso público u otro—, reformar estatutos, transformar entidades, acordar la modificación contratos, enajenar bienes, otorgar beneficios tributarios y crediticios de organismos oficiales y asumir pasivos de las empresas antes de la privatización, entre otros aspectos (art. 10º a 13; 15 a 17).

También se definía la creación de una Comisión Bicameral del Congreso como forma de control (art. 14) y se mantenían las funciones del Tribunal de Cuentas y de la Sindicatura General de Empresas Públicas (art. 20).

⁴³ Sobre las diferentes posiciones del sindicalismo argentino frente a las reformas estructurales de la época, véase Murillo (1997); sobre la conformación del denominado “sindicalismo empresarial” —caracterizado por la participación en negocios surgidos del proceso de reforma, a partir de la creación de aseguradoras o la participación en la compra de empresas privatizadas—, véase Haidar (2016).

Como punto adicional, la ley instituyó el Programa de Propiedad Participada, mecanismo por el cual se habilitaba la posibilidad de otorgarle un porcentaje de las acciones de las empresas privatizadas —eventualmente se fijaría, por lo general, en un 10%— a sus propios trabajadores (art. 21 a 40). Asimismo, se definía que las privatizaciones debían tender a garantizar el empleo y las condiciones laborales de los trabajadores implicados, aunque no se fijaban garantías al respecto (art. 41 a 45). En los años siguientes, las medidas de desarticulación de la actividad productiva estatal se fueron ampliando mediante la designación como “sujetas a privatización” de diferentes empresas no inicialmente contempladas en dicha normativa. Por ejemplo, el decreto N°1.398/90 —convalidado por la ley N°24.045— habilitaba la privatización de una parte importante de las entidades que estaban en la órbita del Ministerio de Defensa —como SOMISA, varias petroquímicas y fábricas militares—, previendo que los ingresos resultantes debían destinarse a esa jurisdicción.

El de YPF es uno de los casos paradigmáticos de privatizaciones de la época.⁴⁴ El proceso se inició con la transformación, mediante el decreto N°2.778/1990 de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima, como paso previo a su privatización. Luego, la ley N°24.145 abordó una serie de cuestiones que sentaron las bases para la privatización de la entidad y la reformulación del sector petrolero. Por el Título I (art. 1° a 5°), se avanzó en la denominada *federalización de los hidrocarburos*, mediante la cual se transfería al dominio público de los estados provinciales de los yacimientos existentes en sus territorios, con algunas previsiones y excepciones, a la finalización de las concesiones vigentes. El Título II (art 6° a 8°), dispuso la distribución la propiedad del capital social de YPF SA entre el Estado nacional (51%), las provincias petroleras (39%) y el Programa de Propiedad Participada (10%); al tiempo que sancionó la habilitación para avanzar en la privatización de la participación accionaria estatal, reservándose al gobierno nacional el poder de veto en determinadas cuestiones sustanciales.⁴⁵ Luego, el Título III (art. 9° a 18) disponía el procedimiento para la privatización del capital

⁴⁴ Se aborda el caso de YPF por su relevancia económica y porque constituye un buen ejemplo de las formas que adoptaron las privatizaciones de la época. Por lo demás, existen una serie de estudios que abordan casos específicos de privatizaciones. Sin intención de ser exhaustivo, considerando diferentes perspectivas disciplinarias y teóricas, se destacan aquellos dedicados a: el correo oficial (Azpiazu, Basualdo, y Manzanelli, 2009), los astilleros navales (Frassa y Russo, 2012), los ferrocarriles (Felder, 2000), Obras Sanitarias (Rocca, 2010), Aerolíneas Argentinas (Thwaites Rey, 2001a), YPF (Barrera, 2011) y la gestión de rutas y autopistas (Serafinoff, 2008), entre otros

⁴⁵ Esta disposición fue anulada en los años siguientes, con el paulatino retiro del Estado de la gestión de la empresa y la privatización casi total hacia el final de la década.

social y de los activos de la empresa. Finalmente, el Título IV (art. 19 a 23) estableció una serie de disposiciones complementarias, entre las que se destaca la definición de que los fondos de la venta de YPF debían destinarse al sistema previsional.

En definitiva, el amplio proceso de privatizaciones de la década de 1990 tuvo impactos profundos en el plano económico y social. Azpiazu y Basualdo (2004) señalan las siguientes consecuencias relevantes del proceso: a) conformación y consolidación monopolios y, fundamentalmente, concentración y centralización del capital; b) impacto positivo en los ingresos fiscales en el corto plazo, pero negativo en el mediano; c) equilibrio inicial del sector externo, para derivar luego en un nuevo ciclo de endeudamiento; d) impacto regresivo en la distribución del ingreso y el empleo; y e) incidencia desigual en la formación de capital.

Adicionalmente, para Azpiazu y Basualdo las privatizaciones pueden considerarse desde una doble mirada. Por un lado, fue un proceso deficiente en lo económico, ya que se produjo a partir de la subvaluación de activos, se desatendió el fomento de la competencia y la defensa de los usuarios y no se limitó la concentración sectorial, entre otros aspectos. Por otro lado, las privatizaciones resultaron exitosas en términos políticos, ya que se logró consolidar el proyecto gubernamental a partir de la confianza de la denominada “comunidad de negocios”. Así, durante los primeros años de la década se alcanzó el ingreso de capitales extranjeros, el aumento significativo del consumo, se renegoció la deuda externa y, en definitiva, se avanzó en una reestructuración general del funcionamiento de la economía nacional.

1.2 Variaciones en las modalidades de gestión de las empresas públicas

Las políticas estatales que inciden en las modalidades de gestión de las empresas públicas han ocupado un lugar de importancia, de manera esporádica, en las agendas gubernamentales en Argentina. Esto fue así durante la etapa de expansión y en los primeros años de la retracción de la acción empresarial estatal, cuando se señalaba a la ineficiencia de las empresas públicas como una de las causas de la crisis fiscal. Luego, desde inicios de la década de los noventa, las reformas de gestión fueron reemplazadas por la decisión de transferir masivamente al sector privado la propiedad de los activos y la prestación de servicios como forma de solucionar de raíz los problemas que se consideraban intrínsecos a su gestión por parte del Estado.

El recorrido propuesto en este apartado se detiene en los principales hitos de las modalidades de gestión del sector público empresarial. En línea con nuestro esquema de análisis, se abordan tanto las relaciones entre el gobierno y las empresas públicas, como los aspectos más relevantes de su patrón de corporatización.

1.2.1 El plano de las relaciones entre empresas públicas y gobierno

En este punto, retomamos el análisis de la relación entre el gobierno y las empresas públicas a partir de dos ejes: los modos de gestión gubernamental y las expresiones de las funciones de control y regulación vinculas. Así, se considera en cada eje los principales hitos y tendencias desde los orígenes de la acción empresaria estatal.

a) Predominio de regímenes de gestión descentralizados e intentos de centralización

En el marco del desarrollo histórico del sector público empresarial en Argentina, la forma de vinculación entre las empresas públicas y el gobierno adoptó, en términos formales, predominantemente un modo de gestión gubernamental descentralizado. En ese marco, cada entidad depende del ministerio-propietario que se corresponde con su área de actuación. Asimismo, también existieron algunos proyectos de centralización de la gestión de las empresas públicas que, por diversas razones, no lograron asentarse.

En los inicios de la actividad empresaria estatal en el siglo XIX, cuando las áreas de actuación eran acotadas, existió una centralización de hecho de los organismos implicados en el ámbito del Ministerio del Interior. Éste se fue configurando, según Marichal (1988), como una “agencia de desarrollo”, agrupando el conjunto de funciones económicas estatales al tiempo que mantenía su tradicional rol político. En este marco, desde fines de la década de 1860 las sucesivas autoridades fueron creando subdependencias administrativas dedicadas a los más variados fines, entre las que se destacan: la Oficina de Correos y Telégrafos, el Departamento de Caminos, Puentes y Obras Públicas, la Oficina Nacional de Ingenieros, la Inspección Nacional de Ferrocarriles y el Departamento de Agricultura.

En ese marco, la expansión de la actividad empresaria estatal en sus décadas iniciales concentraría sus funciones de dirección en el Ministerio de Interior, que cumpliría también las funciones de control en conjunto con el Congreso Nacional y la intervención del Ministerio de Hacienda. La actividad ligada a la construcción de

caminos, puentes y ferrocarriles se concentraría en 1886 en el Departamento de Obras Públicas (Salerno, 2015a). Mientras, el sector dedicado al agua y saneamiento, luego de un breve intento de concesión al sector privado en 1888, se enmarcaría en la Comisión de Obras de Salubridad desde 1891 (Regalsky, 2015).

Luego, la reforma constitucional de 1898 amplió el número de ministerios y, a posteriori, se creó el Ministerio de Obras Públicas. Los motivos de la reforma en este aspecto se fundaban principalmente en la necesidad de dar cuenta de la creciente complejidad de las funciones del Estado también en su estructura organizativa. Así, del Ministerio de Obras Públicas dependería tanto el Departamento de Obras Públicas como la renombrada Dirección General de Obras de Salubridad (Regalsky, 2010a).

En el caso de los ferrocarriles, la convivencia de diferentes roles estatales —regulador, promotor y facilitador de la actividad privada, pero también como empresario— derivaba en cierta complejidad de las funciones económicas y administrativas. En la primera década del siglo XX, en el marco de los proyectos de extensión ferroviaria bajo control estatal, se impulsa la fusión, en la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Obras Públicas, de las funciones de regulador y control de la actividad y de la administración de los ferrocarriles estatales (Regalsky y Salerno, 2008).

La creación de AGFE (1909), OSN (1914) e YPF (1921) en la forma de entes autárquicos implicó mantener la dependencia jerárquica de los ministerios correspondientes a cada área —de Obras Públicas en los dos primeros casos y de Agricultura en el último—. Más allá de las atribuciones otorgadas a estas nuevas entidades, es desde entonces que se fue gestando un modo de gestión descentralizado de las empresas públicas, que sería la norma durante la etapa de expansión de las empresas públicas a lo largo del siglo XX.

Como se mencionó, esto no quita que existieran diversos dispositivos institucionales y entidades que apuntaron a centralizar —o centralizaron de hecho— la acción de algunas entidades de un mismo sector. En este sentido, la DGFM ha sido calificada como “una entidad estatal muy particular, un holding controlado por oficiales del Ejército en actividad e integrado por las fábricas militares y por aquellas sociedades en las que tenía participación accionaria” (Rougier, 2010, p. 434, n.12).

Esta asimilación de determinados organismos a lo que se configuraría como una suerte de *holdings* sectoriales de propiedad estatal, también puede ser extensivo a

otras entidades que se desarrollaron en los años de auge de las empresas públicas.⁴⁶ Particularmente durante el peronismo, en el marco del desarrollo del Primer Plan Quinquenal, se previó una reorganización de las entidades estatales mediante la creación de corporaciones que agruparan a las empresas de una determinada área de actividad económica con el fin de mejorar su coordinación y hacer más eficiente su gestión.⁴⁷

Así, por ejemplo, mediante el decreto N°17.371 de agosto de 1950 se crea Empresas Nacionales de Energía (ENDE), bajo el formato de Empresa del Estado, sobre la base de las Direcciones Generales de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Agua y Energía Eléctrica (AyEE), Gas del Estado, Combustibles Vegetales y Derivados, Combustibles Sólidos Minerales y otros organismos que pudieran sumarse, “los que conservarán su individualidad y denominación particular al solo efecto de la gestión económica, con el aditamento E.N.D.E” (art. 2º). Según los considerandos, se manifestaba, por un lado, que la experiencia había demostrado que el funcionamiento de las Direcciones Generales, cada una con un directorio propio, no resultaba óptima en vistas a “la obtención de la unidad de orientación en la ejecución de la política de energía, que debe lograrse cabalmente con la acción convergente y coordinada de los organismos”. Por otro lado, se afirmaba que era “aconsejable atribuir a las empresas autonomía de gestión para desenvolver su giro industrial y comercial”. Con ese fin, se creaba un directorio común, de las cuales dependerían cada una de las entidades mencionadas, la cual estaría dirigida por un administrados general.

Este esquema se repitió, en alguna medida, con la creación de la Empresa Nacional de Transportes (ENT), en 1952. Bajo esta nueva entidad se centralizó la gestión de otras empresas como Aerolíneas Argentinas, la Flota Mercante del Estado y los ferrocarriles, entre otras (Cardozo, 2015).

En cualquier caso, los marcos propuestos por estos *holdings* sectoriales no tuvieron demasiado desarrollo, no llegándose a cumplir cabalmente con el objetivo de una mejor gestión de las empresas involucradas. Desde 1955, estos esquemas se fueron

⁴⁶ Vale aclarar que la mención a la noción de holding no se corresponde necesariamente con lo expuesto por Moreno de Acevedo Sánchez (2016) y recuperado en la Sección Introdutoria de esta tesis —siendo una de sus características distintivas la alta autonomía respecto del gobierno central y su caracterización jurídica cercana a las entidades comerciales privadas—.

⁴⁷ Además de los casos que se mencionan a continuación, en ocasiones se han considerado a otras entidades estatales, creadas en esos años, de una manera similar; por ejemplo, Caraballo (1965) menciona a la DINIE y la DINFIA como “empresas holding” (p. 26).

desarticulando, retornando la separación en empresas autónomas y con dependencia directa de los ministerios del ramo en las siguientes décadas (La Scaleia, 2007).⁴⁸

Recién en los inicios del tercer gobierno peronista en 1973 se produjo un intento de modificar sustancialmente el modo de gestión de las empresas públicas. En el marco del plan gobierno, que buscaba aumentar el protagonismo del Estado en diversos ámbitos de la actividad económica, se proyectó la reorganización del sector de las empresas públicas argentinas a partir de un modo centralizado de gestión que agrupara a una parte sustancial de las entidades empresarias bajo control estatal.

Así, en noviembre de 1973 el Congreso sanciona la ley N°20.558 —reglamentada por el decreto N°810/1973— mediante la que se crea la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) en el ámbito del Ministerio de Economía. En su artículo 2º, se declara que esta nueva entidad

tendrá por objeto ejercer la conducción superior, al servicio de los objetivos nacionales, de todas las empresas en las cuales el Estado tenga propiedad absoluta, mayoría de capital accionario y administre o controle por aplicación de regímenes legales vigentes o que se establezcan, así como también promover por razones de interés público, el desarrollo de nuevas actividades económicas.

Además, se establece que este nuevo ente tendría “carácter de entidad descentralizada [y] capacidad de derecho público y privado” (art. 3º). En la Tabla 1.3 se sintetizan las principales características de la CEN.

Un aspecto adicional relevante es que también se define que la “investigación tecnológica será fomentada por la Corporación mediante la realización de convenios con otras entidades públicas o privadas [...] El objetivo será asegurar la existencia de una verdadera tecnología nacional, apoyando por los medios más aptos, la acción que desarrollen la producción y la industria” (art. 19).

⁴⁸ Vale mencionar que, durante la década de 1960, los regímenes emergentes de las leyes N°17507 —de Rehabilitación de Empresas— y N°18.832 —de Continuidad de Funcionamiento de Empresas en Quiebra— implicaron la creación de organismos que tendían a la coordinación y gestión de las entidades, con dependencia directa del Poder Ejecutivo. En el primer caso, el decreto N°1.768 de 1968 creó una Comisión Asesora Especial. En el segundo caso, el decreto N°8.590/1972 creó una Comisión Interministerial con el fin de asesorar sobre la conveniencia de darle continuidad a la explotación de las empresas incorporadas al este régimen y controlar el accionar de los administradores designados, además de actuar como instancia de coordinación y enlace entre éstas y el Poder Ejecutivo. En ambos casos, estaban integradas por funcionarios de diversas dependencias y organismos estatales.

Tabla 1.3 Principales características de la Corporación de Empresas Nacionales, 1973

Característica	Detalle
<i>Empresas incorporadas*</i>	1) Empresas enunciadas en el anexo de la ley: YPF, AyEE, YCF, Gas del Estado, FFEA, Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas, Subterráneos de Buenos Aires, ENTel, ENCOTEL, AGP, OSN, Seguro Aeronáutico, Comercial Inmobiliaria Financiera, INDER, Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio. 2) Control de la totalidad de acciones de propiedad del sector público: correspondientes a Sociedades Anónimas, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria y Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación de capital. 3) Organismos o servicios del Estado con carácter de hacienda productiva: cualquiera fuera su figura jurídica, siempre que exista la determinación del Poder ejecutivo de transferirlos a la CEN. 4) Sociedades administradas por el Estado: conforme a las previsiones de las llamadas Leyes 17.507 y 18.832 u otras que posibilitasen el ejercicio de su dirección, mientras dure tal condición.
<i>Atribuciones y facultades sobre las empresas incorporadas</i>	<u>Atribuciones en torno a:</u> 1) la capacidad: administración de los fondos producto de tributos y emisión de obligaciones, nombramiento de personal y definición de escalafones, dictado de reglamentos y propuesta de planes de acción y presupuestarios. 2) la conducción y supervisión de las empresas: orientación y control de su accionar, promoción de la asociación entre empresas, centralización de la gestión financiera externa, nominación de las autoridades superiores y emisión de propuestas de fusión, asociación y liquidación de entes al Poder Ejecutivo. 3) la participación en empresas privadas: designación y supervisión de los directores nombrados en representación del Estado y capacidad de impulsar el alineamiento de esas empresas a la orientación general de la política económica. 4) la administración estatal de empresas privadas (ley 18.882) <u>Intervención en función de la política económica general contemplando:</u> a) Política de precios y tarifas, procurando el bienestar de la comunidad. b) Nivel de inversiones compatibles con el planeamiento global y sectorial c) Participación de las empresas en la captación del ahorro interno d) Política de endeudamiento externo y cupo de uso de divisas e) Fijación de los montos de aportes del Tesoro Nacional orientados a programas, proyectos y a compensar tarifas o servicios no económicos, pero de interés general; f) Determinación de las alícuotas de los ingresos afectados a programas de investigación y desarrollo científico y técnico; g) Enumeración de las orientaciones generales económicas y sociales del PEN
<i>Estructura de dirección de la CEN y las empresas incorporadas</i>	- <u>Directorio de la CEN:</u> entre 8 y 15 integrantes. La presidencia será ejercida por el Ministro de Economía o el secretario o subsecretario del área. La designación del vicepresidente debía tener acuerdo del Senado de la Nación. Uno de los directores sería designado a propuesta de la CGE. - <u>Directorio de las empresas incorporadas:</u> debían “ser personas calificadas dentro de sus respectivas áreas, no pudiendo estar vinculadas con intereses privados relacionados con la actividad, ni incursos en las incompatibilidades que establezca la reglamentación”. Asimismo, establecía que en todas las empresas el directorio debía estar integrado por un representante de la CGT y otro de la CGE. Además, se debía prever la participación de las provincias en el caso de que las empresas energéticas y de minería, cuando afecten el patrimonio público o las economías locales.

(*) Por disposición del artículo 24, las empresas con jurisdicción del Ministerio de Defensa (DGFM y sus participaciones accionarias) quedan excluidos del régimen de la CEN..

Fuente: Elaboración propia en base a la ley N°20.558.

En términos concretos, el desempeño de la CEN fue irregular y la aplicación de sus prerrogativas fue limitada. Señala Andrieu (1995b) que su creación trajo algunas resistencias, expresada en el apartamiento de su órbita de las empresas dependientes del Ministerio de Defensa y de las entidades financieras bajo control estatal. Al mismo tiempo, aunque se le otorgó el control sobre las participaciones accionarias de la CNAS y el BANADE, en los hechos no se transfirió su propiedad. En cualquier caso, el desempeño de la CEN no puede considerarse aislado del paulatino deterioro de los acuerdos previstos en el pacto social de 1973, lo cual se fue pronunciando ante el desencadenamiento de la crisis económica y política posterior a la muerte de Perón a mediados de 1974. Luego, la salida de Gelbard del Ministerio de Economía paralizó en gran medida la ampliación de la actividad de la CEN.

Con la llegada del gobierno militar y el rechazo a la participación directa en el plano económico, el proyecto de la CEN fue abandonado. La ley N°21.800 de mayo de 1978 definió la disolución y liquidación de la CEN (su art. 1°) y se transfirió a la jurisdicción del Ministerio de Economía las empresas incorporadas a la CEN (art. 2°) y las acciones propiedad del Estado correspondientes a cualquier empresa que hayan sido incorporada al marco de la ley N°20.558 (art. 3°). Entre las tareas del liquidador de la CEN, estaba la de asesorar al Ministerio de Economía “en especial sobre la mejor forma de privatizar o liquidar, según sea el caso a dichas empresas” (art. 7°).

El último intento relevante de centralización de la gestión de las empresas públicas durante el siglo XX fue la creación, durante el gobierno de Alfonsín y mediante el decreto N°2194 de noviembre de 1986, del Directorio de Empresas Públicas (DEP) y la Comisión Interministerial de Empresas Públicas (CIEP). Las principales características propuestas para estos organismos están sintetizadas en la Tabla 1.4. Entre los considerandos del decreto se destaca que, según las autoridades, resultaba imprescindible una reforma estructural del sistema de gestión de las empresas públicas, con el fin de “contribuir al proceso de crecimiento y modernización” impulsado por el gobierno. Para eso, se señalaba como necesario que las empresas públicas “actúen eficientemente, optimizando la asignación de los recursos humanos y materiales existentes”. Asimismo, se destaca que el propio sector privado se vería beneficiado por una mejor gestión de las empresas públicas, además de que resultaba necesario favorecer la participación de usuarios. Finalmente, entre otros aspectos, se destaca el objetivo de “distinguir entre la responsabilidad en la formulación de las políticas sectoriales y la responsabilidad en la gestión empresarial”.

Tabla 1.4 Principales características del Comité Interministerial de Empresas Públicas y del Directorio de Empresas Públicas y entidades incorporadas, 1986

Característica	Detalle
<i>Empresas incorporadas</i>	Empresas enunciadas en el anexo del decreto: YPF, YCF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, SEGBA, Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas, AGP, ELMA, OSN, ENTel, ENCOTEL e HIDRONOR
<i>Composición y facultades del CIEP</i>	Composición del Comité: Integrado por los Ministros de Economía y de Obras y Servicios Públicos. El presidente del DEP será miembro permanente; mientras que serán miembros concurrentes los secretarios de Planificación y de Control de Empresas Públicas; de Coordinación Económica y de Hacienda; de Coordinación de Obras y Servicios Públicos, de Transporte, de Energía, de Comunicaciones, de Recursos Hídricos y de Marina Mercante. Los miembros concurrentes participan en las reuniones en que los temas tratados afecten sus áreas de incumbencia. Funciones: a) Coordinar los planes y políticas generales y sectoriales que involucren a las empresas incorporadas, e indicando al respecto al DEP. b) Definir la política de precios, tarifas y del régimen laboral de las empresas. c) Proponer al PEN la nominación del presidente del DEP d) Proponer los integrantes del DEP y de las autoridades de las empresas. e) Considerar y aprobar los Acuerdos-Programa a celebrarse entre la CIEP y las empresas. Tendrán carácter plurianual y apuntarán a mejorar la gestión y el desempeño económico financiero, y optimizar la utilización de los recursos disponibles. El Acuerdo -Programa expresará el objetivo planteado por el Gobierno que se espera sea cumplido por cada empresa pública. f) Proponer modificaciones normativas sobre al régimen de las empresas públicas. g) Cumplir otras funciones que le sean asignadas por el PEN.
<i>Composición y funciones del DEP</i>	Composición del Directorio: un presidente y nueve directores, designados por el Poder Ejecutivo. Misión principal: establecer “las políticas empresariales de las Empresas Incorporadas que se adecúen a las políticas generales y sectoriales” dispuestas por la CIEP (art. 8º) Funciones: a) elevar al CIEP los Acuerdos-Programa a celebrar con las entidades incorporadas; b) definir los lineamientos de las políticas de compras y contrataciones; c) establecer los criterios para el análisis de las estructuras de las empresas; d) definir lineamientos de políticas de financiamiento; e) establecer las normativas a aplicar en el caso de los acuerdos-programa; f) favorecer las relaciones entre las distintas empresas públicas y la comunidad, mediante diversas organizaciones intermedias; g) elevar al CIEP los resultados de la evaluación de las empresas; h) impulsar la participación del personal en la evaluación y la formulación de propuestas en torno a problemáticas tales como las relaciones laborales, el incremento de la productividad y la incorporación de estructuras organizacionales más idóneas para asimilar las innovaciones tecnológicas; i) verificar que las entidades den cumplimiento a la publicidad de su gestión.

Fuente: elaboración propia en base al decreto N°2194/86.

Andrieu (1995a) destaca que la DEP comprendía un conjunto de empresas más limitado que las incorporadas bajo la CEN —dado que se habían privatizado casi la totalidad de participaciones accionarias en empresas privadas en el interregno—, pero no dejaba de ser relevante en tanto congregaba a las mayores empresas públicas del

país. Asimismo, al poco tiempo se modificó el decreto original y, en noviembre de 1987, se eliminó la CIEP, concentrando el Ministerio de Obras y Servicios Públicos la relación entre la DEP y el Poder Ejecutivo.

Las dos etapas —la correspondiente a la vigencia del esquema de la CIEP-DEP y la que concentró funciones en la DEP, en la cabeza de su presidente—, no lograron establecer un sistema estable en el poco tiempo de desarrollo de sus funciones. Los intentos de privatización parcial de Aerolíneas Argentinas y ENTel, así como la concretada transferencia al sector privado de Austral y la concesión del servicio de telefonía celular, aparecen como los principales hechos de la etapa. En definitiva, el proyecto de la DEP queda trunco, en el marco del estallido de la crisis económica y política de fines de la década de los ochenta.

Finalmente, el avance de las políticas de privatización en la década de 1990 desarticuló el sector público empresarial, desestimando los dispositivos de centralización de su gestión y reafirmando, de hecho, la administración del remanente de empresas de un modo descentralizado en línea a los antecedentes históricos.

b) Las funciones de control y regulación de las empresas públicas

El abordaje de la problemática del control y la regulación de las empresas públicas supone abordar una dimensión particular de las relaciones entre éstas y el gobierno, en el marco del carácter que asume la distribución de los diferentes roles estatales. Por lo demás, como destaca Boneo (1984b), las discusiones sobre la función de control suelen discurrir en el marco de la tensión existente entre el carácter de la actividad económica realizada y su relación con el sistema político-administrativo —expresada en la dicotomía entre los objetivos económicos y los de interés público—. Agrega Boneo, respecto a las instituciones de control y evaluación, que tradicionalmente una parte importante de su tarea se enfoca en la consideración *expost-facto* de la actuación de las empresas públicas. Además, corren el peligro de centrarse en parámetros de tipo formal, sin sopesar cabalmente la estructura real de distribución de poder y competencias que influye sobre su accionar.⁴⁹

⁴⁹ En un trabajo previo, el mismo autor realiza un abordaje del tratamiento presupuestario de las empresas argentinas en el que señala las dificultades de adecuar el sistema vigente para el resto de las entidades públicas al funcionamiento del sector público empresarial, destacando su cumplimiento sólo en términos formales; al respecto, véase Boneo (1965).

Siguiendo lo descripto por Caraballo (1965), si se considera el desarrollo histórico de los diferentes dispositivos y esquemas de control hasta el momento de auge de la expansión de las empresas públicas, se pueden considerar dos tipos de abordaje.

El primero, tiene que ver con los controles discriminados por origen, entre los que se destacan: a) Ministerial o político, sobre los objetivos planteados para la entidad; b) Parlamentario; cuando existe algún tipo de intervención del Congreso en la actuación de las empresas públicas; c) Agencias de control financiero, de auditoría *a posteriori*; d) Tesoro Nacional o Ministerio de Hacienda, en relación con la determinación de recursos y gastos *a priori*; y e) Control jurisdiccional, excepcionalmente, a partir de la actividad de los tribunales ante alguna controversia judicial.

El segundo abordaje discrimina las funciones de control a partir de su naturaleza: a) Control de legalidad, respecto a la adecuación con las leyes, decretos y otras normativas; b) Control de oportunidad o conveniencia, en términos de la revisión jerárquica de los actos administrativos —lo cual el autor considera negativo en el caso de las empresas públicas pero que constituía un procedimiento usual para aquellas entidades con menor grado de descentralización respecto al resto de la administración pública—; y c) Control de eficiencia, referido al desempeño técnico y económico de la entidad, *a posteriori*.⁵⁰

Estos abordajes y sus componentes se fueron expresando de manera paulatina en los sistemas de control que fueron acompañando el crecimiento del sector público empresarial en Argentina. Como veremos a continuación, no se trató de un desarrollo lineal, sino que, en ocasiones, se fueron agregando dispositivos y dimensiones de control de manera errática. Por lo demás, sobre el final de la etapa de expansión del sector público empresarial se fueron conformando instituciones y burocracias especializadas en esta tarea.

En sus inicios, el control sobre las entidades empresariales del Estado argentino no difirió del implementado al resto de los organismos estatales. Por un lado, desde fines del siglo XIX la Contaduría General de la Nación ejercía un control económico

⁵⁰ De acuerdo con el autor, el control de eficiencia “indaga acerca del carácter, calidad y cantidad de los servicios prestados, la política de precios en relación con los costos de producción y los niveles corrientes del mercado, eficiencia de la administración, cuestiones de política de personal —salarios, ingresos, métodos de promoción—, tasa de capitalización y carácter de las inversiones, reservas para amortización de instalaciones, métodos de financiación, política comercial y organización administrativa, pero sobre todo como resultante económico del proceso industrial, el costo de producción de los bienes y servicios globalmente y por sectores para poder investigar las causas de baja productividad o mala organización de unidades operativas o deficientes métodos de explotación, comparando dichos costos con los que rigen en la actividad privada” (Caraballo, 1965, pp. 40-41).

financiero, en función de la ley N°428 de Contabilidad y Organización de la Contaduría Nacional. Por otro lado, el Congreso Nacional asumía el control de la actividad de las entidades involucradas, principalmente a nivel presupuestario, pero eventualmente a partir de la consideración de informes y/o de los planes de acción presentados.

Este esquema continuaría por algún tiempo; pero, ya entrado el siglo XX, se agregarían algunas previsiones propias en las normas que creaban nuevos formatos empresariales. Así, por ejemplo, la ley N°8.889 de Reorganización de la Dirección General de Obras de Salubridad de 1912 —mediante la que se creó Obras Sanitarias de la Nación como ente autárquico— estableció entre las atribuciones de su artículo 4º que la celebración de convenios de compraventa o locación de bienes muebles e inmuebles, la adquisición de materiales y la realización de obras debían hacerse según lo definido en la ley de Contabilidad. Además, definió que correspondía a la Contaduría General la revisión de los estados contables del organismo (art. 8º), mientras que limitaba inicialmente su accionar a los fondos la ley de presupuesto (art. 7º), según lo estipulado por el Congreso Nacional. Adicionalmente, el presupuesto del organismo debía ser aprobado por el Poder Ejecutivo, que podía realizar observaciones al mismo (art. 11). Finalmente, dado el carácter federal de la acción de OSN, se estableció que los convenios con los estados provinciales para la realización de obras de salubridad debían ser realizados *ad referendum* del Congreso Nacional. Con el correr de los años, también las propias leyes que establecían un tipo societario específico para las empresas públicas contenían diferentes previsiones sobre las tareas de control. Por caso, la normativa que establecía el régimen de las Empresas del Estado estableció el control por parte de la Contaduría General, aunque se delegaba en el Poder Ejecutivo la forma en que se concretaría. Por lo demás, también en esa etapa, la ley N°12.961 de 1947 establecería un nuevo régimen de contabilidad para el Estado nacional, incluyendo parcialmente a las empresas públicas.

Tras el golpe de Estado de 1955, este esquema sería modificado mediante el decreto-ley N°23.354 de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General de 1956. En sus fundamentos se señalaba que “la aplicación de [la ley de 1947] ha señalado deficiencias fundamentales en cuanto al régimen de control de la hacienda pública que la misma instituye”. Además de un nuevo sistema de contabilidad, se estableció la creación del Tribunal de Cuentas de la Nación como organismo de control externo, integrado por cinco vocales designados por el Poder

Ejecutivo con acuerdo del Senado —quedando la Contaduría General como organismo de control administrativo interno—.

El Tribunal de Cuentas abarcaba al conjunto de la administración nacional, incluyendo además a las entidades empresariales estatales. Por un lado, entre sus atribuciones se encontraba la de “[f]iscalizar las empresas del Estado por medio de auditores o síndicos” (art. 84) —las cuales, por lo demás, se regirían en su funcionamiento por la ley N°13.653 y sus modificatorias. Por otro lado, el Capítulo XV de la ley versaba sobre “las entidades descentralizadas y haciendas para-estatales”, lo cual incluía a las “las entidades de derecho privado en cuya dirección o administración tenga responsabilidad el Estado o a las cuales éste se hubiere asociado, garantizado materialmente su solvencia o utilidad, les haya acordado concesiones o privilegios, o subsidios para su instalación o funcionamiento” (art. 138).

El siguiente hito relevante en el ámbito del control de las entidades empresariales fue el establecimiento, mediante la ley de creación de la CEN, de una Sindicatura General que concentraba el control de la gestión empresarial y de la legalidad de los actos de las empresas (art. 12).⁵¹ Adicionalmente, le otorgó la posibilidad de encargar tareas de auditoría externa y le encomendó la centralización de la información referente a las empresas (art. 13); y se sostiene el control adicional de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (art. 26).

La disolución de la CEN en 1978 no supuso la discontinuidad total de la sindicatura creada en su ámbito. Así, durante el período 1978-1992 funcionó la denominada Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) —creada por la ley N°21.801 de 1978 y modificada por la ley N°22.639 de 1982—, dedicada no solo a las tareas de control, sino que también producía información y análisis públicos sobre el funcionamiento del sector. Vale aclarar que, como sucedió con la CEN, se dejaba afuera inicialmente de su jurisdicción aquellas cuya gestión se encontraba en el ámbito de las fuerzas armadas, siendo incluidas recién durante el gobierno de Alfonsín.

Sobre el funcionamiento de la SIGEP a mediados de la década de 1980, destaca Breme (1984) su carácter de ente descentralizado, en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, conducido por un directorio de seis

⁵¹ Vale aclarar que, durante la primera mitad de la década de los sesenta, el Ministerio de Economía —a través de diferentes dependencias bajo su órbita— tenía la facultad de designar un síndico en la empresas públicas, con intervención en sus procedimientos y emitiendo opinión sobre los principales actos, así como informes de la entidad en cuestión; al respecto, véase Caraballo (1965).

integrantes.⁵² Las funciones básicas de la SIGEP —en continuidad con lo realizado por la Sindicatura de la CEN— eran: a) *Control de legalidad*: comprendía la evaluación jurídica de los actos realizados por las empresas; b) *Control de auditoría*: referida al dictamen profesional sobre los estados contables y, según el caso, la emisión de recomendaciones para la mejora del control interno; y c) *Control de gestión*: buscaba evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en el plan de acción y presupuesto, analizar sus desvíos y su compatibilidad con los objetivos globales y sectoriales; conocer y evaluar la situación comercial, operativa, económica y financiera de las empresas; y considerar sobre la eficiencia y la eficacia de la gestión empresarial.

Con el cambio rotundo en la orientación de las políticas estatales desde inicios de la década de 1990, la perspectiva de continuidad de las funciones empresariales del Estado se hallaba cuestionada. Así, además de la privatización de casi la totalidad de las empresas públicas existentes, también se modificó el andamiaje institucional de control vigente. La sanción en 1992 de la ley N°24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Gestión de los Organismos Públicos instituyó un nuevo esquema integrado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), dedicadas a las tareas de auditoría interna y externa respectivamente (art. 7°). De esta forma, mientras la SIGEN se inscribió como un organismo bajo la órbita del Poder Ejecutivo, la AGN se creó como dependencia del Congreso Nacional. Estos órganos fueron incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994, lo cual consolidó su estatus jurídico y su rol institucional.

Como derivación de la instauración del nuevo sistema de control del sector público creado por la ley N°24.156, mediante el decreto N°2.660/92 de mayo de 1992 se definió la disolución y liquidación de la SIGEP y el Tribunal de Cuentas de la Nación, a partir del inicio del año fiscal de 1993. Desde entonces, las empresas públicas —la mayoría de ellas— forman parte del universo de control de la AGN y de la SIGEN.

Por último, como novedad de este último período podemos mencionar la creación de entes y marcos regulatorios como forma de institucionalizar el nuevo lugar dado al Estado tras la reforma. En términos de Oszlak y Felder (1997), el rol estatal ya no se fijaba en ser productor directo de bienes y servicios, sino que se proponía la regulación de las condiciones en que se prestaban esas mismas funciones, ahora a cargo de actores del sector privado. En definitiva, se trataba de que esa nueva regulación

⁵² Asimismo, en diciembre de 1985 se creó, mediante decreto 2452/85, la Secretaría de Control de Empresas Públicas, la cual incorporó bajo su órbita la vinculación con la SIGEP.

abarcar las relaciones entre Estado, prestadores y usuarios, en torno a las condiciones en que esos nuevos operadores prestaban los servicios públicos.

En relación con esta función reguladora, Oszlak y Felder destacan que

los entes creados por el gobierno argentino para regular los servicios públicos privatizados, presentan importantes déficit de capacidad institucional para llevar a cabo su misión con el alcance y profundidad que exige esta tarea, sobre todo en vista de la importancia de resguardar el interés público involucrado y el de los usuarios. (p. 23)

Junto a los déficits institucionales se debe considerar también ciertas facilidades que tuvo el sector privado para extraer ganancias extraordinarias a partir de pliegos de licitación y modificaciones contractuales ventajosas. Además, se ha indicado la existencia de fenómenos de “captura del regulador”, en los que los entes y las autoridades respondían, no al interés general, sino a los requerimientos de las propias empresas reguladas.⁵³ Finalmente, aunque inicialmente estos entes no fueron ideados con el fin de controlar a agentes estatales, con los procesos de reestatización del siglo XXI debieron ocuparse también de regular la actividad de empresas públicas.

1.2.2 Los procesos de corporatización y su relación con los marcos jurídicos aplicables a las empresas públicas

La paulatina expansión de la acción empresarial estatal fue acompañada, a nivel organizacional, por la búsqueda de formas y dispositivos que garantizaran un mayor grado de autonomía y flexibilidad en la conducción de las entidades involucradas. Así, las sucesivas reformas legales aplicables a las empresas públicas tendieron a favorecer procesos de descentralización y corporatización. En este marco, se ubicaba a las sociedades comerciales propias del sector privado como el modelo a seguir.

Esta perspectiva se fue profundizando progresivamente desde los inicios de la actividad empresarial estatal y tuvo su expresión en la acumulación a lo largo del tiempo de regímenes legales y tipos societarios y empresariales aplicables a las empresas públicas. Asimismo, resulta relevante señalar que, a diferencia de otros casos nacionales, no existe en Argentina un marco jurídico integral y sistemático que

⁵³ Esos fenómenos han sido recurrentemente debatidos al momento de diseñar e implementar diferentes marcos e institucionalidad regulatoria —en general, apuntando a fortalecer la independencia y autonomía de los entes e cargo de la regulación como forma de atenuarlos—. Sobre las dificultades de la regulación y la participación de empresas públicas, véase Rozas Balbontín y Bonifaz (2014).

aborde la totalidad de las empresas públicas y sus formas de organización.⁵⁴ En definitiva, el análisis de la evolución de dichos tipos y la consideración de sus características principales sirven como indicios de los objetivos perseguidos en cada momento histórico, en el marco general de la corporatización de entidades estatales.

a) Evolución de los tipos societarios aplicables a las empresas públicas

El desarrollo de entidades con algún grado de descentralización, no directamente insertas en las estructuras jerárquicas del resto del aparato público, tiene antecedentes en las instituciones financieras creadas durante el siglo XIX. En general, se combinaban con alguna participación del sector privado, por lo que su carácter autónomo se veía reforzado en la práctica cotidiana. Por lo demás, los objetivos planteados desde el Estado —como el de apoyar la actividad agroexportadora— estaban alineados con los del sector privado, por lo que no solían emerger tensiones basadas en la convergencia de múltiples actores (Rapoport, 2010; Regalsky, 2010b). Fue con la creación de AGFE en 1909 y OSN en 1912 —y, luego, con la de YPF en 1922— que se institucionaliza de forma más clara el formato de entes autónomos como vehículo institucional específico de la acción empresaria estatal. En este sentido, es posible coincidir en que, a pesar que ambas entidades (GFE y OSN) “funcionaron desde cierto punto de vista como agencias de fomento, por su carácter autónomo y la posibilidad de generar recursos y administrarlos, pueden considerarse los primeros casos de empresa estatal” (Regalsky y Salerno, 2008, p. 109).

La apelación a la figura de entes autárquicos, cuya naturaleza y atributos eran fijados por las propias normas de creación, sería una constante en la primera mitad del siglo XX. Por lo demás, si bien existían antecedentes en los que el Estado era propietario de acciones en sociedades privadas, esos casos no se encuadraban en un régimen específico ni implicaban atribuciones distintas a las previstas en el derecho comercial. Recién en 1946 se definiría un tipo societario especial que contemplaba la participación conjunta de capitales públicos y privados en una misma sociedad comercial: la Sociedad de Economía Mixta (SEM), figura creada hacia el final del gobierno de Farrell por el decreto-ley N°15.349/46 —ratificado por la ley N°12.962—.

⁵⁴ Este hecho no quita que la unificación de los regímenes —o al menos, algún tipo de simplificación de los existentes— haya sido una preocupación de diferentes actores estatales y sociales, como paso necesario para mejorar la gestión de las empresas públicas. Al respecto, Andrieu (1995a) enumera seis proyectos o propuestas realizadas en ese sentido solo considerando el período 1964-1984.

El objetivo declarado era el de institucionalizar una forma jurídica que viabilizara la participación en emprendimientos conjuntos público-privados, los cuales se venían desarrollando hasta entonces bajo otras formas no específicas. Las SEM pueden ser instituidas como una persona de derecho público o derecho privado según su finalidad; al tiempo que no pueden ser declaradas en quiebra, la responsabilidad estatal se limita a su aporte y su disolución debe ser dispuesta por ley.

Esta medida convergía con la perspectiva imperante de la época respecto a la participación directa estatal en el plano económico, en tanto en los considerandos del propio decreto se señala que “es previsible un mayor incremento de la actividad del Estado en asociación con particulares, tanto en el orden de los servicios públicos, cuanto en empresas industriales y comerciales, ya sea en cumplimiento de una gestión de promoción económica o bien en explotaciones que son de interés general”. El antecedente mencionado son las disposiciones previstas en el Código de Minería mediante la ley N°12.161 de 1935, que contemplaba la creación de “Sociedades Mixtas” para el desarrollo de emprendimientos, particularmente ligados a los hidrocarburos. En este caso, se le aplicaban el resto de las previsiones para las sociedades anónimas, definiéndose sólo unas pocas condiciones adicionales.

Existieron varios ejemplos de creación de SEM, aunque tuvieron poco desarrollo ante el desinterés del sector privado. Así, se cuentan entre ellas las empresas mixtas de transporte aerocomercial que antecedieron y fueron la base de Aerolíneas Argentinas; además de las creadas bajo ese encuadre, como SOMISA y la EMTA.

El siguiente hito sería la creación del tipo empresarial denominado Empresa del Estado (EE) mediante la ley N°13.653 de 1947 (modificada por las leyes N°14.380 y N°15.023). Este tipo societario, sin asimilarse totalmente al régimen de las sociedades comerciales, sería un paso adicional en la descentralización de los entes productivos estatales. En su artículo 1° señala: “Las actividades de carácter industrial, comercial o de explotación de servicios públicos de igual naturaleza, que el Estado, por razones de interés público, considere necesario desarrollar, podrán llevarse a cabo por medio de entidades que se denominarán genéricamente ‘Empresas del Estado’”.

Entre otros aspectos, estas entidades se presentan como enteramente estatales, regidas por el derecho privado en lo que hace a su actividad específica y por el derecho público en lo que refiere a sus relaciones con la administración o al servicio público a cargo. Asimismo, los directivos de las EE se asimilan a los funcionarios públicos, quedando el resto del personal en el ámbito del derecho privado.

Se definieron distintas prerrogativas del Poder Ejecutivo; al tiempo que su régimen financiero, las estructuras y normas internas de cada entidad en particular debía determinarse en su respectivo estatuto. También se habilitó a que las entidades existentes bajo otros regímenes pudieran transformarse en EE, lo cual fue concretado en los años siguientes en varios casos de empresas de gran envergadura, como Agua y Energía Eléctrica, YPF o Gas del Estado —además de las que la forma de EE desde su creación, como Aerolíneas Argentinas—. ⁵⁵

Luego, durante el gobierno de facto de Onganía, se procedió a ampliar el ámbito de participación estatal mediante diversas modalidades. Con ese fin, se reorganizaron varias empresas públicas en la forma de sociedades anónimas de mayoría estatal, régimen creado por la ley N°17.318 de junio de 1967, en función del proceso de creación de la Sociedad Hidroeléctrica Norpatagónica SA (HIDRONOR). ⁵⁶ Esta modalidad también la asumieron empresas ya existentes —como Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)—, además de otras entidades creadas en función de la realización de proyectos considerados estratégicos para el desarrollo industrial —como Aceros Ohler, HIPASAM, Petroquímica General Mosconi y Petroquímica Bahía Blanca—. En la mayoría de esos casos, la participación estatal era casi total, a través de entidades ya existentes como DGFM, YPF o Gas del Estado (Rougier, 2009).

Este régimen sería institucionalizado mediante la sanción de la ley N°19.550 de Sociedades Comerciales en 1972, la que incluyó en la Sección VI del Capítulo II (artículos 308 a 314) el marco normativo aplicable a las denominadas Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM). Allí se define la aplicación del régimen general de las sociedades comerciales para aquellos casos en que el Estado es propietario del 51% de las acciones de una sociedad anónima —originaria

⁵⁵ La apelación al régimen de Empresas del Estado como un paso hacia un mayor grado de corporatización siguió siendo una alternativa válida con el correr de las décadas. Así, por ejemplo, en marzo de 1972 la prestación del servicio postal y telegráfico fue traspasado desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos a la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL), creada mediante la ley N°19.654. En la nota de acompañamiento de dicha norma, se afirmaba que la naturaleza del servicio público prestado “exige cada vez con mayor rigor, agilidad de conducción, oportuna toma de decisiones y dinámica de ejecución”, lo cual no podía alcanzarse de continuar su prestación “por un organismo de la Administración central de limitado accionar. Adicionalmente, se concluía que “la creación del nuevo ente ha de fortalecer la capacidad operativa de la Administración pública, logrando una mayor racionalización en función de su eficiencia y agilidad”.

⁵⁶ HIDRONOR fue creada en octubre de 1967 por el decreto N°7925, con el objeto de “construir y explotar obras hidráulicas y eléctricas en la región del Comahue y en particular las del Complejo El Chocón - Cerros Colorados” (art. 5°), reservándose el 51% de las acciones a la Dirección Nacional de Energía y Combustibles y a la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica. En el marco de este proyecto, desde la Secretaría de Energía y Minería se propuso la sanción de un nuevo tipo jurídico que se adaptara a las necesidades previstas, lo cual derivó en la sanción de la mencionada ley N°17.318.

o derivadamente, tras el aumento de la participación estatal en algún momento de la actividad de la empresa—. Entre las disposiciones aplicables exclusivamente a las SAPEM, se destaca la existencia de un régimen particular de incompatibilidades y remuneraciones del directorio y la habilitación particular para la designación de directores y síndicos por la minoría, entre otros aspectos.

En 1974 se sanciona, por la ley N°20.705, un nuevo tipo jurídico aplicable a las empresas públicas: el de las Sociedades del Estado (SE). En este caso deben ser totalmente estatales, por medio de un único organismo o por la combinación de varios, del Estado nacional y/o de los estados provinciales y/o municipales. El principal objetivo era asimilar en el mayor grado posible este nuevo tipo jurídico a las sociedades anónimas privadas, tanto en sus normas y organización interna como en su relación con otras entidades. Entre sus características se destacan: no pueden convertirse en SA o incorporar capitales privados; pueden ser sociedades de un solo socio; no pueden ser declaradas en quiebra; solo pueden ser liquidadas mediante una ley; y están excluidas del derecho público en cuestiones relacionadas al control, la obra pública y los procedimientos administrativos.

En su mensaje de elevación del proyecto (citado en Andrieu, 1995b, pp. 65-66), el Poder Ejecutivo, respecto al nuevo régimen propuesto, afirmaba:

se advierte la palmaria insuficiencia de las estructuras jurídicas a través de las cuales el Estado ha desarrollado secularmente su quehacer, para responder a la problemática generada por las actividades [...] que el Estado paulatinamente absorbe [...] La Sociedad del Estado auspiciada participa de los caracteres de las entidades autárquicas y de las empresas del Estado, en cuanto excluyen toda intervención de intereses privados, pero a la vez difiere de ellas en tanto adopta las modalidades funcionales de las sociedades anónimas [...] La Sociedad del Estado, pues, aspira a amalgamar la flexibilidad operativa propia de las sociedades anónimas, con las garantías de orden social inherentes a la propiedad estatal absoluta.

Particularmente, la ley impulsaba la transformación, a criterio del Poder Ejecutivo, en SE de las EE y otras entidades empresariales existentes como forma de fomentar su modernización y flexibilidad. Así, por ejemplo, la Empresa del Estado Aerolíneas Argentinas se transformó en un SE en 1979; e igual camino siguieron YPF y OSN.

Finalmente, se destaca la apelación a las Sociedades Anónimas (SA) “comunes”, incluidas en el régimen general de ese tipo de entidad — Capítulo II, Sección V, Artículos 163 a 307 y concordantes de la ley N°19.550— y cuya propiedad es mayoritariamente estatal. Estas entidades están excluidas del régimen de las SAPEM de acuerdo con sus normas de creación o el marco legal aplicable. Por lo general,

éstas incluyen previsiones particulares, derivadas de su carácter público; pero, como criterio general, son totalmente asimilables a las SA del sector privado.

Además de los antecedentes históricos en que esta situación se daba de hecho, esta modalidad fue particularmente utilizada durante los años noventa como paso previo a la privatización. Por ejemplo, Aerolíneas Argentinas se transformó, mediante el decreto N°1591/89, de una SE a una SA; y por el decreto N°2.778/1990, lo mismo sucedió con la conversión de YPF SE a YPF SA.

También, durante los noventa se establecieron algunas nuevas entidades como SA, manteniendo esa condición hasta la actualidad. Por ejemplo, en el caso de Nucleoeléctrica Argentina SA (NASA), la misma se creó mediante el decreto N°1540/94 para centralizar la gestión de las centrales nucleares y, aunque se preveía la privatización de la actividad, ésta nunca se concretó.

En definitiva, la sucesión de tipos jurídicos aplicables a las empresas públicas tuvo, como una de sus preocupaciones principales, acompañar el desarrollo de la función empresaria estatal, atendiendo sus necesidades particulares. Así, frente a los cambios que se venían dando en la participación estatal mediante vías de hecho o con marcos legales específicos —por ejemplo, los entes autárquicos o el control accionario de sociedades anónimas—, se buscó brindar desde el ordenamiento legal marcos normativos que favorecieran una mejor instrumentalización de ese nuevo rol estatal.

Vale mencionar que, como primeros emergentes de este proceso, los entes autárquicos tienen la particularidad de tener personería propia, pero carecen de un régimen general que los englobe y sus especificidades están determinadas en las propias normas legales que les dieron origen. Asimismo, se ubican dentro del marco más próximo a la administración central: por ende, se les aplican comúnmente las normas generales del resto de los organismos estatales, más allá de las excepciones que pueden definirse.

Similares características adquieren los denominados entes interestadales. En éstos participan diferentes niveles jurisdiccionales —por ejemplo, el Estado nacional y una o más provincias—, a partir de un convenio entre las partes, que contienen, en conjunto con normas legales específicas, las previsiones que refieren a sus formas de funcionamiento y la normativa aplicable.

Asimismo, también requieren una atención particular los bancos oficiales públicos. Éstos pueden adoptar alguno de los tipos empresariales mencionados —como SA o

la forma de ente autárquico—; pero, de conjunto, están regidos primariamente por la ley de Entidades Financieras N°21.526 y bajo la supervisión del BCRA.

Por lo demás, la colaboración con el sector privado, tanto real como potencial, supuso avanzar en los regímenes de las SEM y la SAPEM. La perspectiva en estos casos era estructurar la colaboración público-privada en formas que fuera atrayente para los particulares —cosa que, como se ha mencionado, sólo ocasionalmente sucedió—.

Por su parte, la creación de los regímenes de EE y SE supuso poner en relieve otro tipo de objetivo: la necesidad de que la forma jurídica de las entidades del sector público empresarial facilitara mejoras de gestión. Así, la mención de principios como la flexibilidad, adaptabilidad y modernización se ligaba con el objetivo de lograr mayores niveles de similitud —jurídica y funcional— con las empresas privadas regidas por el derecho comercial.

b) Los tipos societarios y empresariales en su relación con los principios de funcionamiento de las empresas privadas

Ahora, ¿cómo se relaciona cada uno de esos regímenes con el análisis de las políticas estatales para las empresas públicas? En principio, la consideración del carácter de cada uno de ellos aporta indicios de la perspectiva de funcionamiento que se buscaba imprimirle a la gestión de las entidades del sector público empresarial. En el caso de cada tipo societario y empresarial, se pueden identificar algunos factores que contribuyen a evaluar el grado de corporatización, en el marco de una menor o mayor asimilación al funcionamiento de las empresas privadas

En línea con lo señalado por Carbajales (2014) —que retoma, a su vez, la perspectiva desarrollada por Marienhoff—, una forma de abordar el carácter de los diferentes tipos societarios aplicables a las empresas públicas pasa por considerar dos criterios: “a) el grado o intensidad de la injerencia o de participación estatal en la sociedad y b) el régimen jurídico aplicable” (pp. 40-41).

En relación con el primer criterio, vale la pena señalar que los diferentes tipos expresan diferentes combinaciones posibles propiedad público y privada. Así, los entes autárquicos, las SE y las EE solo pueden ser totalmente estatales; las SEM, deben tener participación estatal y privada —aunque sin mención a su proporción—, fijada en sus estatutos; las SAPEM deben tener al menos el 51% de propiedad estatal no estatutarias para ser tales, al igual que las SA “comunes”. En estos últimos casos,

la propiedad puede ser totalmente estatal: aunque históricamente ha estado limitado que sean unipersonales, la existencia de al menos dos entidades públicas diferentes como propietarias han habilitado esta opción.

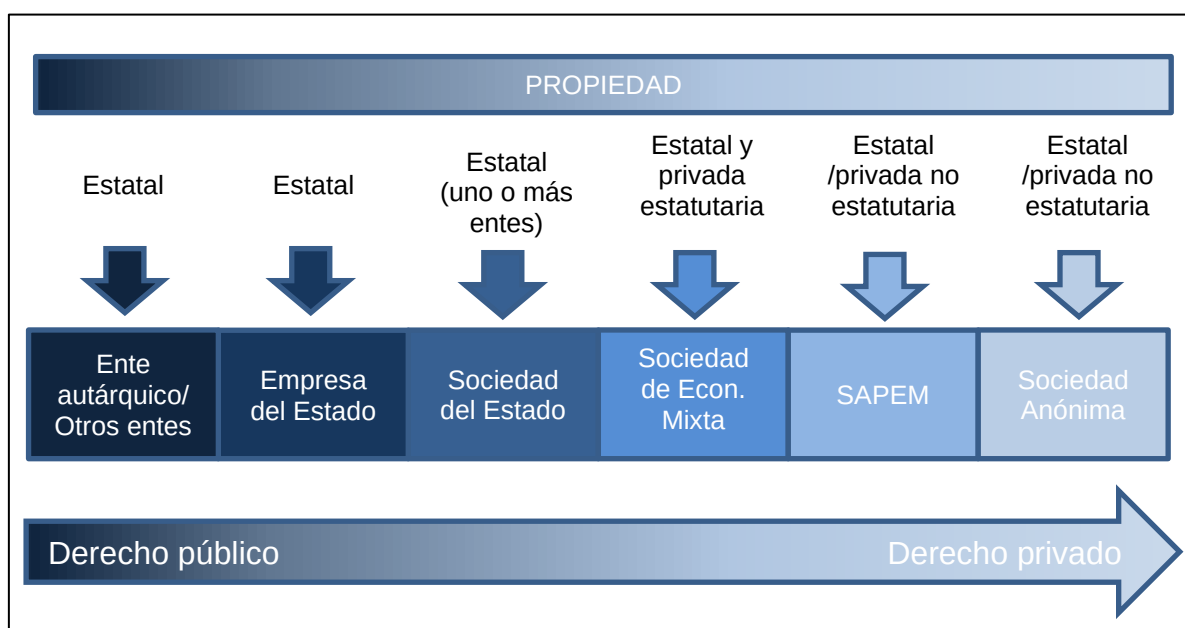
Asimismo, la forma de ejercer esa propiedad es diferente según cada caso. Por un lado, el Estado decide e interviene en los entes autárquicos o las EE —por ejemplo, en relación con la selección de directivos o en la definición de objetivos de gestión— de manera externa a la propia entidad. Por otro lado, en las SAPEM o SA esta propiedad se ejerce “desde dentro”, a través de la asamblea de accionistas, en los cuales tendrá asegurado el quorum y mayoría pero que puede implicar la interacción con otros actores del sector privado (Gordillo, 2013).

El segundo criterio supone poner en consideración, entre otros aspectos, la rama del derecho que le es aplicable a cada tipo societarios.⁵⁷ En este sentido, Gordillo (2013) ha destacado que los diferentes tipos societarios que pueden adoptar las empresas públicas argentinas suponen la combinación y/o la preeminencia, en diferentes grados, del derecho público y/o el derecho privado. Sin embargo, en última instancia se daría verificaría el imperio del derecho público sobre el privado, en tanto la participación estatal impide que no exista algún tipo de vinculación o referencia jurídica respecto al resto de la administración pública.

En este marco, se puede considerar que existe una suerte de continuo entre las entidades que son objeto de un mayor grado de aplicación del derecho público-administrativo y aquellas que se les aplica casi totalmente el derecho privado-comercial. Aunque no de manera totalmente lineal, esa gradación mantiene algún tipo de relación con la proporción y el carácter de la participación estatal. De modo tentativo, una posible aproximación a de esta vinculación está representada en el Gráfico 1.1.

⁵⁷ No se trata aquí de desentrañar la naturaleza de estas entidades como estatales o no estatales, públicas o privadas, en términos de un análisis jurídico, lo cual excede los fines de esta tesis. Para una clasificación de los entes públicos, véase, por ejemplo, Gordillo (2013, Capítulo XIV); y para un abordaje amplio de las posibles distinciones, con eje en las empresas públicas, véase Carbajales (2014).

Gráfico 1.1 Participación estatal en la propiedad y derecho aplicable según tipo de entidad



Fuente: elaboración propia.

Una dimensión en que los diferentes tipos societarios difieren claramente de la administración pública “común”, es la clase de relaciones laborales que entablan. Una de las características principales del régimen legal del empleo público en Argentina pasa por el principio de estabilidad, como sostiene la propia Constitución Nacional en su artículo 14 bis. Esto implica que, por norma, los empleados públicos con estabilidad no pueden ser despedidos sin una causa justa y solo luego de un proceso interno, lo cual implica un extenso trámite de difícil concreción.

Dado este marco, si bien varios de los entes autárquicos mantienen relaciones regidas por el marco general para el empleo público, el resto de los formatos empresariales aplicables a las empresas públicas sostiene la vigencia de la ley N°20.744 de Contratos de Trabajo. Su aplicación en las relaciones laborales de casi la totalidad de las empresas públicas permite que, ante cambios en la política o las condiciones del mercado o de la actividad —por ejemplo, una menor demanda o transformaciones en los procesos productivos a partir de la incorporación de tecnología—, se pueda despedir empleados, ateniéndose a las reglas generales del sector privado.

Si nos detenemos en los últimos desarrollos en términos históricos —SE, SAPEM y SA—, su apartamiento del derecho administrativo se puede observar en la no aplicabilidad de diversas normativas que están en su núcleo funcional: se trata de las leyes N°19.549 de Procedimiento Administrativo, N°13.064 de Obras Públicas y de N°23.354 de Contabilidad —esta última, reemplazada en gran medida por la ley

Nº24.156 de Administración Financiera—. Esto expresa, al menos en parte, los objetivos de mayor flexibilidad que se busca a partir de la aplicación del derecho comercial. Entre otros aspectos, de esta manera se favorece una mayor capacidad de responder rápidamente—en el caso que corresponda— a las fluctuaciones propias del mercado en que las empresas públicas se desempeñan. Esto puede referirse, por ejemplo, a mayor rapidez para la compra de insumos o contratación de servicios, en relación con las necesidades productivas que difieran de las proyectadas; o la posibilidad de buscar fondos en el sector financiero, ante una situación que lo requiera. Por lo demás, en el inciso b) del artículo 8º de la mencionada ley Nº24.156 se incluye entre los entes que se consideran como integrantes del Sector Público Nacional a “las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”. Así se combina una enumeración de formatos jurídicos específicos, por un lado, con la contemplación de otros formatos empresariales no definidos en los que eventualmente el sector estatal tenga el peso decisorio mayoritario, por otro.

Esto tiene particular relevancia en dos cuestiones que acentúan la relación de las diferentes entidades con las normas administrativas. Por un lado, este marco legal implica que el sector público empresarial deba atenerse a los organismos de control interno y externo del sector público nacional —AGN y SIGEN—. Por otro lado, se le aplica —por imperio del Capítulo III del Título II de la ley Nº24.156— un régimen presupuestario diferenciado, que supone un mayor peso del Poder Ejecutivo en la aprobación de los presupuestos y planes de acción de las empresas públicas, en el marco de las políticas generales fijadas para esas entidades.

c) El personal de dirección y la constitución de burocracias especializadas en las empresas públicas

Se ha mencionado que el perfil de los directivos de una empresa pública puede aportar información relevante sobre los procesos en que esa entidad atraviesa a lo largo del tiempo y las orientaciones generales que las políticas estatales buscan imprimirle a su gestión. Sin embargo, en el caso de las empresas públicas argentinas, los abordajes sobre esta cuestión no son demasiado frecuentes, especialmente en lo que refiere a

un abordaje transversal a las diferentes entidades desde una perspectiva histórica de mediano o largo plazo. De todas formas, es posible poner en consideración algunos análisis de los elencos directivos de empresas públicas como un aporte a la comprensión de la evolución de los perfiles predominantes, en relación con los diferentes roles que se le asignaban en el marco de la acción empresarial estatal.

En este sentido, desde sus inicios en las últimas décadas del siglo XIX, el perfil de los altos cargos de la actividad empresarial estatal se encuadró dentro de las generales de las dependencias ministeriales. Por lo general, se trataba de abogados, médicos o militares, con ligazones políticas y/o familiares con las autoridades gubernamentales. Sin embargo, tal como destaca Salerno (2015b) para el caso de los ferrocarriles, las nuevas actividades emprendidas por el Estado precisaban de personal que tuviera una fuerte base de conocimientos técnicos para su desarrollo. Así, se fue conformando una capa de personal especializado, en general conformado por ingenieros —acompañados por contadores y otros profesionales universitarios—, que tuvieron un protagonismo en el marco del desarrollo de obras e infraestructura pública.

Estos ingenieros, señala Salerno, resultaron fundamentales para la conformación de una burocracia técnica altamente especializada encargada del estudio, construcción, funcionamiento e incluso la gestión del servicio de transporte ferroviario. Inicialmente estos profesionales provenían del exterior; en ocasiones, de los mismos países cuyas empresas se encontraban implicadas en la construcción de las líneas ferroviarias en Argentina, pero también de otras naciones europeas. Luego, serían ingenieros graduados de universidades locales los que alcanzarían protagonismo, en particular con las primeras cohortes de egresados de la Universidad de Buenos Aires —a comienzos de la década de 1870—, luego seguida por los provenientes de las universidades de Córdoba —en la década de 1890— y La Plata —ya iniciado el siglo XX—. En las primeras décadas del siglo XX, esta tendencia se fue consolidando y los profesionales que ingresaron en cargos técnicos fueron ascendiendo en la estructura jerárquica de AGFE, llegan a cumplir en algunos momentos cargos directivos.

Particularmente desde la asunción del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922), los conflictos políticos generales de la época tendieron a replicarse en la conducción de AGFE. Si en un principio se mantuvo cierta normalidad en la designación de los Administradores Generales, con la asunción del gobierno radical esto fue dificultado por la disputa con los sectores conservadores que mantenían la mayoría en el Senado de la Nación. Dado que la aprobación del máximo cargo de la

entidad ferroviaria debía, por su ley de creación, tener el acuerdo de la cámara alta, pasaron varios años hasta que se regularizó el nombramiento de su conducción.

En el período entreguerras, el perfil directivo de las entidades empresariales del Estado se fue modificando a partir de la incorporación de un sector que tendría un creciente protagonismo en las décadas siguientes: los militares. Esto expresó el énfasis de la época en torno a las áreas estratégicas y la producción militar como esenciales para la defensa nacional. Por lo demás, este rol asumido paulatinamente por los militares a lo largo del siglo XX ha fomentado que se los designe como “empresarios de uniforme” (Rougier, 2015b).⁵⁸

La renovada presencia de sectores de las fuerzas armadas en los nuevos ámbitos de actuación estatal tuvo como hito más claro la fundación de YPF en 1922. La relevancia dada a la producción de hidrocarburos por el sector militar se verifica en la figura del General Enrique Mosconi, quien dirigió la entidad desde sus inicios hasta el golpe de Estado de 1930.⁵⁹ Mosconi conjugaba su formación como ingeniero civil con la carrera militar, en el marco de una mirada industrialista y de valoración de los hidrocarburos como un recurso estratégico para el desarrollo y la defensa nacional (Carrizo, 2016).⁶⁰ En este sentido, Solberg (1982) señala que los talentos administrativos y organizacionales de Mosconi se dedicaron a la tarea de hacer de YPF una empresa viable e integrada verticalmente, capaz de competir con las multinacionales del sector y poner a disposición de la naciente industria privada combustible a bajo precio. Con ese fin, destaca que Mosconi, al tanto de la importancia de las relaciones públicas —lo cual resultaría, según el autor, indispensable desarrollar para lograr el éxito en una empresa pública—, popularizó un *nacionalismo petrolero* con impacto local y a nivel latinoamericano. En este marco, Solberg retoma la idea de Schumpeter acerca de que

⁵⁸ Para un panorama de las perspectivas existentes en torno a la participación de sectores militares latinoamericanos en actividades productivas, véase Mani (2011).

⁵⁹ Como señala el propio Carrizo, la reivindicación de la figura de Mosconi pasó por diferentes etapas, pero particularmente se ha recuperado su posición nacionalista frente a las petroleras extranjeras. Por lo demás, esa reivindicación de su figura se une a otros símbolos que cimentaron, a lo largo del tiempo, una identidad propia de los trabajadores *ypfeanos* (Palermo, 2012).

⁶⁰ Asimismo, para Mosconi la función de YPF se relacionaba no solo con el papel del petróleo en la defensa nacional, sino con el rol de las fuerzas armadas en general. En este sentido, se avanzó con la militarización de los yacimientos de petróleo, con el consiguiente control y disciplinamiento de la fuerza laboral que traía aparejado. En este marco, se desplegó una política antisindical y se propuso poner fin a cualquier tipo de injerencia política en la labor ordinaria de la entidad —en la que incluso se sumaron oficiales del ejército en funciones intermedias—. En este aspecto, ante las deficiencias de la gestión política, el aporte del Ejército aparecía como una solución técnica —más allá de que era, también, política— (Carrizo, 2012).

la tarea característica del *entrepreneur* es la de *romper con lo viejo y crear una nueva tradición*, ligándolo al rol desempeñado por Mosconi.

La otra rama en que los militares fueron ampliando su rol en los emprendimientos productivos del Estado fueron aquellos establecimientos dedicados a la producción para la defensa. En este sentido, la actividad de la FMA bajo la conducción de Francisco de Arteaga, ingeniero militar, es un ejemplo claro de esa tendencia. Arteaga había realizado algunas estancias en Europa donde realizó cursos de formación y exploró posibles compras de armamento de la época. En ese marco, se actualizó sobre los avances técnicos de la época y adquirió en nombre del Estado una serie de licencias —principalmente de origen francés e inglés— para la fabricación de aviones y motores aeronáuticos. A su regreso al país, promovió el proyecto que luego se concretaría con la creación de la FMA (Arreguez, 2008; Instituto Argentino de Historia Aeronáutica Jorge Newbery, 1981).

Durante el peronismo, se reforzó la participación de oficiales del ejército en diversos entes productivos. Esta tendencia tenía antecedentes en el período abierto con el golpe de Estado de 1943, del cual muchos destacados dirigentes justicialistas habían participado. Incluso en los años previos, un ejemplo particular de esta relación estuvo dado por la figura del General Manuel Savio, quien asumió abiertamente una posición claramente en favor de la industrialización, la cual se evidenció particularmente en su rol en el impulso de la DGFM y su participación en otras empresas controladas (Belini y Rougier, 2008a; Savio, 2011).

También dentro del sector industrial, el rol directo del Estado se verificó asimismo en la acción de Instituto Aerotécnico (IA), sucesor de la FMA, el cual fue el eje de un importante desarrollo en las áreas de aeronáutica y metalmecánica. En esos años, la dirección correspondió al Brigadier Juan Ignacio San Martín, quien inicialmente impulsó el establecimiento de acuerdos con empresas privadas para el desarrollo de esas ramas industriales. Adicionalmente, fomentó otras tareas del IA, la formación de técnicos y el estímulo al desarrollo tecnológico autóctono. Posteriormente, San Martín sería nombrado Ministro de Aeronáutica en 1951: desde ese cargo, ante el fracaso de los acuerdos directos con el sector privado, promovería la creación del IAME con el fin de desarrollar de la actividad metalmecánica, en conjunto con proveedores locales. (Artopoulos, s. f.; Picabea y Lalouf, 2012).⁶¹

⁶¹ Artopoulos (s. f.) señala que San Martín se constituyó “[e]n “términos de Hughes, [...] en un Ingeniero-Entrepreneur liderando el crecimiento del sistema tecnológico compuesto por diversos componentes.

En las décadas siguientes, el rol protagónico de los militares en la gestión de empresas públicas tuvo algunos períodos de auge por su vinculación con las sucesivas crisis políticas del país. En general, los diversos golpes de Estado tuvieron como consecuencia el nombramiento de militares en ejercicio, no sólo en los altos cargos ministeriales, sino también en las entidades productivas estatales — particularmente, en aquellas de mayor relevancia política—.

Por lo demás, durante el influjo ascendente de las ideas desarrollistas también se proyectaba el objetivo de desarrollar un tipo particular de directivo de empresa pública, con una posición crítica a las designaciones de tipo político. No se trataba sólo de considerar su perfil técnico en términos de su capacidad para la tarea profesional, sino que emergía la necesidad de que asumiera un rol relevante en la coordinación con las políticas de desarrollo y de la planificación estatal. Esto implicaba la continuidad de la conducción empresarial, según sus propios méritos y no por razones políticas.

Precisamente, Caraballo (1965) señalaba en esos años que la alta rotación de los directivos era contraproducente para el desempeño de las empresas públicas. La razón principal de la falta de estabilidad

estriba en la forma de reclutamiento de los directores. Estos son generalmente designados por razón de vinculación con los ministros o por motivos políticos, sin que se consideren candidatos que sean buenos ejecutivos y administradores, desprovistos de preocupaciones partidarias que muchas veces ponen en peligro su comportamiento comercial. (p.35)

Caraballo señalaba también que, a los cambios constantes de autoridades de nivel ministerial, le seguían cambios de los directivos de las empresas públicas. Esto provocaba, a su vez, la imposibilidad de trazar y concretar planes de expansión de largo plazo. Sobre la importancia de la dirección empresarial, el autor indicaba:

La experiencia internacional demuestra que más que la estructura jurídica o la organización administrativa formal de las empresas, lo que importa es la habilidad en su conducción, es decir el elemento humano de dirección, el "leadership" de las empresas. Por eso la integración de los directorios es de esencial importancia para el éxito o progreso de las empresas del Estado. (p. 36)

Como solución, Caraballo planteaba algunos modelos de selección de personal encabezados por un organismo técnico. Sin embargo, no dejaba de reconocer que este desplazamiento del poder político "puede caer en la tecnocracia si las personas

Los componentes de los sistemas tecnológicos son constructos sociales en tanto son inventados y/o desarrollados por constructores de sistemas (system builders)" (p.18).

escogidas son especialistas antes que buenos administradores con espíritu empresario” (p.36). Asimismo, se sugiere que los candidatos a ocupar cargos directivos en las empresas públicas debían tener experiencia en la dirección de empresas y en los problemas técnicos vinculados a su gestión.

Resulta relevante cómo en los planteos que emergen de las citas de este autor aparece, por un lado, la necesidad de limitar la influencia de consideraciones político-partidarias en la designación de la alta gerencia de las empresas públicas, privilegiando que sean “buenos ejecutivos y administradores”. Se oponía, así, las preocupaciones políticas a las comerciales. Por otro lado, se reivindica el rol de los directivos en tanto expresan el “elemento humano”, de liderazgo, para lograr el éxito de las empresas; lo cual se ve reforzado por la idea de que, más que especialistas o tecnócratas, se precisa de “buenos administradores con espíritu empresario”. En definitiva, estas nociones parecen recuperar los posicionamientos propios del sector privado en cuanto a las características de la dirección empresarial, en este caso aplicados a las empresas públicas.

Esta revalorización del saber técnico-profesional frente a las consideraciones políticas también se vería impulsado, para la administración pública en general, durante el gobierno militar de Onganía. Como se mencionó anteriormente, el proyecto que pretendía llevar adelante supuso, en el ámbito de la burocracia estatal, la valorización de sectores tecnocráticos en una perspectiva de modernización (O'Donnell, 1996). En este marco, el perfil de los funcionarios estatales apuntó a consolidar las posiciones de militares y técnicos, incluyendo también a las empresas públicas.

Durante el interregno democrático iniciado en 1973, el perfil de la conducción de las empresas públicas pareciera haber retomado la presencia de personal político ligado al partido gobernante. Sin embargo, la constitución de la CEN suponía incorporar a la conducción de las empresas públicas a representantes del sector empresario y trabajador, expresado en las previsiones de su ley de creación que determinaba la participación de directores de la Confederación General Económica (CGE) y la Confederación General del Trabajo (CGT).⁶²

Más allá del alcance limitado que tuvo en la práctica el proyecto de la CEN, no deja de ser relevante que se pretendía ligar la conducción empresarial estatal a otros actores relacionados directamente con las actividades desarrolladas. En esa misma

⁶² Sobre el marco legal de la CEN y lo dispuesto sobre la conformación de los directorios de las empresas públicas, véase lo desarrollado en el apartado 1.2.1, p. 91 y ss.

línea, un caso práctico de esos años fue la designación en la conducción de SEGBA de dirigentes del Sindicato de Luz y Fuerza de la Capital Federal, en el marco de una reestructuración de su gestión en base a diferentes instancias en la que participaban obreros y personal medio y superior de la empresa (Graziano, 1989).⁶³

En cualquier caso, con el inicio de la última dictadura militar se puso en cuestión el rol estatal, en línea con las perspectivas neoliberales, truncando los procesos iniciados en 1973. Dado que se señalaba al crecimiento de la acción empresarial estatal como uno de los obstáculos del desarrollo del país, se le dio impulso los mencionados procesos de privatización o racionalización —particularmente en las grandes empresas públicas— (Jofré, 2007).

En cuanto al personal directivo de las empresas públicas durante el período iniciado en 1976, resulta útil abordar el trabajo de Vidal (2017), quien centra su análisis de los cambios en el control corporativo de YPF a partir de considerar la evolución histórica de los perfiles de los directores de la compañía.⁶⁴

Vidal destaca que, durante el período 1976-1983, existió cierta tendencia a privilegiar la presencia en la conducción de la empresa de ingenieros y oficiales militares. Estos últimos son particularmente relevantes ya que se ubicaron en los máximos cargos de YPF, aun cuando no tenían experiencia en el sector. En cuanto a los ingenieros, existían algunos casos en los que habían llegado a puestos de dirección a partir de una carrera interna en la empresa. Sin embargo, una parte importante de estos ingenieros poseían antecedentes en compañías energéticas del sector privado, con algún grado de internacionalización en su trayectoria profesional y/o formativa.

El otro período analizado por Vidal que nos importa resaltar en esta instancia se corresponde con los años 1983-1986. En este caso, se destacaban algunos ingenieros y otros profesionales con antecedentes en la empresa; sin embargo, el predominio pasó a los directores, en su mayoría abogados, que tenían algún grado de relación con el partido gobernante: desde exlegisladores a profesionales o técnicos, pero todos con relación con la, en ese entonces, gobernante Unión Cívica Radical.

⁶³ Vale aclarar que existían antecedentes de participación gremial en directorios en otras empresas — como EFEA o ENTel—, pero no en la presidencia o dirección general de las mismas; véase Caraballo (1965).

⁶⁴ Además del caso particular, resulta relevante la perspectiva desarrollada por Vidal en cuanto estructura una aproximación similar a la que presentaremos para el conjunto del sector público empresarial en el Capítulo 3 y —en menor medida— en el 2.

Como último hito en el recorrido propuesto, debemos detenernos en los inicios del proceso de reforma del Estado de la década de 1990. En esos años, el elenco dirigente de característico de la época es aquel funcionario “reformista” —también “privatizador” o “liquidador”—. Su objetivo no apuntaría, por ejemplo, a que la empresa sea más eficiente, o por cumplir con los fines de la entidad dentro de su ámbito de su actuación; por el contrario, la tarea se reduce a favorecer los procesos iniciados de transferencia al sector privado.⁶⁵

Por lo demás, como señala Thwaites Rey (2001b), durante esos años se privilegió la figura del *tecnócrata* como la solución para lograr una buena gestión de las tareas gubernamentales. La argumentación, en este caso, pasaba por la idea que este tipo de funcionario, caracterizado por su saber técnico, no estaba contaminado por intereses partidarios y se limitaría a aplicar las decisiones políticas. Paradójicamente, como destaca la autora, esa reversión de la clásica dicotomía política-administración tuvo como rasgo particular, durante los primeros años noventa y en el caso de las privatizaciones, la primacía de la lógica política —la necesidad de concretar esos procesos a como dé lugar— más allá de cualquier consideración técnica.⁶⁶

En definitiva, es posible afirmar que la clásica tensión existente entre la conducción política y la dirección técnico-profesional en el marco de la administración pública también ha tenido sus expresiones en el ámbito de las empresas públicas. En paralelo a la presencia continua de personal político, durante el período de expansión de las empresas públicas se fue conformando un cuerpo de funcionarios y mandos técnicos especializados que le dieron un carácter distintivo. La capacidad acumulada durante esos años fue paulatinamente desarticulada desde 1976, con la retracción del Estado empresario; y confirmada durante la década de 1990, cuando el cambio de la orientación de las políticas económicas apuntó a liquidar el sector público empresarial. En este marco, aunque existieron períodos en que las posiciones directivas en las empresas públicas fueron ocupadas por personal técnico, se puede afirmar que la norma general fue la presencia de personal de carácter político —o fuertemente subordinado a las autoridades políticas—. En este caso, las lealtades partidarias o a

⁶⁵ Vale mencionar que dos de los principales funcionarios encargados de los procesos de privatización a inicios del gobierno de Menem, el ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, y el viceministro del área, Rodolfo Barra —quien fuera nombrado prontamente como integrante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en 1990— eran abogados especializados en derecho administrativo.

⁶⁶ Para un panorama de la influencia de las perspectivas tecnocráticas a nivel latinoamericano, véase Silva (1997).

un determinado proyecto político han tenido un peso particular en la función directiva, especialmente en las principales empresas públicas. Esto no impidió, un desarrollo de cuerpos especializados que incidían y/o participaban en conducción de las empresas. Lo anterior no quita que existiera personal directivo que combinaba algún grado de desarrollo profesional en el área de actuación de la empresa, con una carrera política que avalaba su inscripción en la estrategia más general de cada gobierno específico. Por ejemplo, en las primeras fases de la expansión empresarial estatal, el sector militar que sostenía la necesidad de impulsar la industrialización para lograr el desarrollo del país, incluso por razones de defensa nacional, aparece como un perfil singular. En esos casos, se conjugaba la visión político-militar del rol de las empresas públicas — en ocasiones ligado a un proyecto político determinado—, con cierto bagaje técnico y una determinada mirada sobre la gestión de entidades productivas —expresada en su formación como ingenieros en el ámbito militar—.

1.3 Situación y cambio de tendencia de las políticas para las empresas públicas a inicios del siglo XXI

El estallido económico y político de 2001 en Argentina expresó —entre otros aspectos— la declinación del paradigma neoliberal como orientación principal de las políticas públicas; al tiempo que inició una nueva etapa de transformaciones a nivel estatal. Esa profunda crisis de acumulación y dominación (Bonnet, 2015) supuso diversas modificaciones en el plano económico y sociopolítico que incidieron en cambios en las relaciones entre el Estado y el mercado. En esa coyuntura, emergió con fuerza el cuestionamiento a los partidos políticos principales y el rol atribuido al Estado en el plano económico fue puesto nuevamente en discusión (Sidicaro, 2003). Para explicar las causas de la crisis, Castellani y Schorr (2004) ponen el acento en el debilitamiento, desde fines de la década de 1990, del amplio consenso social que había sostenido el proceso de reformas estructurales bajo el paradigma del neoliberalismo. Particularmente, los sectores económicamente dominantes se habían agrupado en torno a dos alternativas de “salida” del régimen cambiario y monetario rígido —que presentaba desde unos años antes signos de agotamiento—: la opción

dolarizadora y la *devaluacionista*, siendo esta última la que prevalecería durante el proceso final desarrollado en 2001.⁶⁷

En ese contexto, la situación del sector público empresarial dependiente del Estado nacional exponía una casi total desarticulación como producto de los procesos de privatización y liquidación de la década previa. En la Tabla 1.5 se expone el conjunto de las empresas públicas activas hacia el año 2002.⁶⁸

La gran mayoría de estas entidades existentes en 2002 eran de una envergadura pequeña, limitadas a sectores en los que el Estado mantenía presencia ante la imposibilidad de privatización —por ejemplo, NASA—; que cumplían funciones que, aún en el contexto neoliberal, se consideraba que el sector público podía seguir desarrollando de manera directa —como las desarrolladas por Sistema Nacional de Medios Públicos—; o que, en la práctica, habían concesionado a privados sus principales actividades —como la Administración General de Puertos o YMAD—. ⁶⁹

Una de las medidas posibles de retomar al considerar la incidencia de las empresas públicas remite a los niveles de empleo que cada una poseía. En este sentido, se destaca que el número de empleados del conjunto era poco significativo, con un total de 6437 trabajadores, distinguiendo 5966 correspondientes a las empresas activas y 471 a las residuales. Según los datos provistos en el documento oficial, el 68% del personal ocupado de empresas en marcha correspondía a NASA, Sistema Nacional de Medios Públicos, Lotería Nacional SE, Intercargo SA y Casa de Moneda SE.

⁶⁷ Los autores destacan que la opción devaluacionista —que implicaba dejar atrás el régimen de convertibilidad cambiaria fija entre el peso y el dólar estadounidense vigente durante los noventa— era sostenida por sectores dominantes locales con inversiones productivas y en el sector exportador que se hubiesen visto afectados negativamente por la dolarización —ante las dificultades que traería aparejada en términos de competitividad con los actores extranjeros—. Asimismo, la devaluación que tenía la ventaja de producir una baja de los salarios reales y brindaba la posibilidad de la recompra de activos vendidos durante la década de los noventa a precios “hundidos” por el efecto de la depreciación del tipo de cambio.

⁶⁸ De acuerdo con el Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional —aprobado por la decisión administrativa N°16/2002— e información del BCRA. El Presupuesto Consolidado sólo lista las empresas del Sector Público Nacional No Financiero. En ese marco, se agregaron a la consideración los bancos nacionales existentes en ese momento, de acuerdo con la información del BCRA. Vale aclarar que en 2002 existían tres bancos —Suquía, Bisel y Bersa— que estaban siendo gestionados por el Banco Nación y que cuyos activos fueron vendidos al año siguiente, por lo que no son considerados en el análisis; al respecto, véase: “El Gobierno pone en venta los bancos Suquía, Bisel y Bersa”, *La Nación*, 09/07/2003.

⁶⁹ Como signo de las privatizaciones, también se incluía en el Presupuesto Consolidado una serie de empresas residuales, cuya liquidación se encontraba en proceso; a saber: Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEME SA), ATC SA, Ferrocarriles Gral. Belgrano SA, Instituto Nacional de Reaseguros SE (INDER), Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), Caja Nacional de Ahorro y Seguro (CNAS), Empresa Nacional de Correos y Telégrafos SA (ENCOTESA), Telam SAIP, Tanque Argentino Mediano SE (TAMSE) y SISTEVAL SA.

Tabla 1.5 Empresas públicas activas del Sector Público Nacional, 2002

Nº	Nombre - Sigla	Tipo societario/ empresarial	Actividad
1	Administración General de Puertos - AGP	SE	Transporte y almacenamiento
2	Banco de la Nación Argentina - BNA	Banco Oficial	Intermediación financiera
3	Banco de Inversión y Comercio Exterior SA - BICE	Banco Oficial	Intermediación financiera
4	Casa de Moneda SE	SE	Industria manufacturera
5	Comisión Binacional Puente Buenos Aires – Colonia	Empresa Binacional	Transporte y almacenamiento
6	Construcción de Viviendas para Armada Argentina - COVIARA	EE	Construcción
7	Dioxitek SA	SA	Energía y minería
8	EDUC.AR SE	SE	Enseñanza
9	Emprendimientos Energéticos Binacionales SA - EBISA:	SA	Energía y minería
10	Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud SA - EDCADASSA	SAPEM	Transporte y almacenamiento
11	Intercargo SA	SA	Transporte y almacenamiento
12	Lotería Nacional SE	SE	Juegos de azar
13	Nucleoeléctrica Argentina SA - NASA	SA	Energía y minería
14	Polo Tecnológico Constituyentes SA - PTC	SA	Servicios profesionales, científicos y técnicos
15	Radio Universidad Nacional del Litoral - LT10-UNL	SA	Información y comunicaciones
16	Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba – SRT-UNC	SA	Información y comunicaciones
17	Sistema Nacional de Medios Públicos	SE	Información y comunicaciones
18	Yacimientos Mineros Agua de Dionisio – YMAD	Empresa Interestadual	Energía y minería

Fuente: elaboración propia en base al Presupuesto Consolidado del SPN (2002) y BCRA.

En el caso de las transferencias recibidas por las empresas públicas en esa coyuntura —de acuerdo con la Cuenta de Inversión 2002 de la Contaduría General de la Nación— fueron de un aproximado de 84 millones de pesos, casi en su totalidad destinados a gastos corrientes. Este monto representaba menos del 0,03 % del PBI a precios corrientes de 2002, lo que evidencia su poca incidencia general.

El primer hito que expresó el cambio de tendencia post 2001 respecto a la incorporación de entidades al sector público empresarial se ubica durante el breve mandato presidencial de Eduardo Duhalde (2002-2003), en un contexto signado por

la alta conflictividad social y crisis económica de la época. En ese marco, se produjo la rescisión —mediante el decreto N°1.034/2002— del contrato de concesión de la mina de carbón de Río Turbio, provincia de Santa Cruz, así como el servicio ferroviario entre Punta Loyola y Río Gallegos y los muelles asociados.

Este complejo minero —pero que también incluía actividades ferroviarias y portuarias— se había desarrollado bajo la égida de Yacimientos Carboníferos Fiscales Empresa del Estado (YCF); al tiempo que fue concesionado por el término de diez años en 1994, en el marco general dado por la ley de Reforma del Estado N°23.696. La gestión del concesionario privado —Yacimientos Carboníferos Río Turbio SA, encabezado por el Grupo Taselli— fue apoyada inicialmente por importantes subsidios estatales. Sin embargo, las dificultades a nivel económico, ambiental y laboral llevaron al complejo a una situación crítica, en el contexto del auge de la crisis económica en 2001. Luego, la pesificación del negocio determinada por el fin de la convertibilidad incentivó la decisión de Taselli de retirarse de la explotación minera (Nahón, 2005).⁷⁰ En definitiva, la incorporación de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT) al ámbito estatal representó una respuesta coyuntural, sin una clara definición de mediano y largo plazo respecto al sentido de esa intervención.⁷¹ Sin embargo, en términos más generales, supuso la recuperación de la posibilidad, de parte del Estado, de accionar en el ámbito económico como productor directo de bienes y servicios. A este año de transición, le seguiría la reafirmación del cambio en el rol del Estado en los años que siguieron. En el caso de las empresas públicas, supondría el preludio de las transformaciones en las políticas estatales para las empresas públicas que analizaremos en los capítulos siguientes.

⁷⁰ En la decisión de retornar a la gestión estatal influyó de manera determinante la presión social ejercida por la comunidad local y provincial, particularmente representada por una serie de movilizaciones y medidas de protesta encabezadas por los mineros rioturbenses (Negro, 2002)..

⁷¹ Como expresión de esto, vale mencionar que el proceso de reincorporación de YCRT al ámbito estatal, a partir de la modalidad de intervención, asumió un carácter precario y excepcional que, se presume, se esperaba haya sido transitorio pero que se extendió a lo largo del tiempo. Posteriormente, por el artículo 65 de la ley de Presupuesto N°26.337, sancionada en 2007, se caracterizó al complejo carbonífero y ferroportuario como “haciendas productivas”, por lo que “se regirán en materia presupuestaria por el régimen establecido para las entidades integrantes del Sector Público Nacional definido en los términos del inciso b) del artículo 8° de la ley 24.156”. De esta manera, se equiparaba el tratamiento presupuestario de YCRT al del resto de las empresas públicas (Einstoss Tinto, 2017).

Capítulo 2. El desarrollo de las políticas de recomposición del rol del sector público empresarial (2003-2015)

En este capítulo se aborda la evolución de las políticas estatales para las empresas públicas argentinas durante el período 2003-2015. Como punto de partida, resulta pertinente enmarcar nuestra aproximación a partir de considerar el panorama latinoamericano de las últimas décadas, con el fin de contextualizar de mejor modo los procesos desarrollados a nivel local.

En la mirada de Thwaites Rey (2017), el escenario de América Latina desde inicios del siglo XX estuvo signado por un renovado rol del Estado en dos aspectos: uno, en términos valorativo-ideológicos —en referencia a su reposicionamiento protagónico en el discurso público tras la crisis de las políticas neoliberales—; y otro, en las prácticas concretas de una parte importante de los gobiernos de la región —aquellos denominados, según el caso, como posneoliberales, progresistas o de centroizquierda/izquierda—. Esta reformulación fue convergente con la recuperación de determinados grados de soberanía a partir de la apropiación de rentas de productos primarios destinados al mercado internacional, como los ligados al petróleo, el gas y los alimentos. Sin desconocer las diferencias entre cada caso nacional y los procesos contradictorios al interior de cada uno de ellos, se destaca la tendencia relativamente predominante de cuestionamiento del dogma neoliberal —basado en el automatismo del mercado y la subordinación a la lógica de acumulación global— y la apuesta por la generación de políticas alternativas.⁷²

Específicamente sobre el avance relativo de las empresas públicas en América Latina desde el último cambio de siglo, Thwaites Rey sostiene que el mismo estuvo principalmente atravesado por dos procesos: a) el resultado de las luchas sociales y políticas antineoliberales; y b) la significativa alza de los precios de los *commodities* durante gran parte de la década de los años dos mil, en el marco del auge de la demanda de China. En ese marco, se destaca cierta impopularidad de las

⁷² Para una síntesis de los cambios emprendidos y el carácter de las políticas públicas llevadas adelante por los principales países de la región desde inicios del siglo XXI, véase García Delgado (2014).

privatizaciones de los años noventa debido a las dificultades de acceso, los altos precios y la baja calidad de los servicios prestados.⁷³

No obstante, según esta perspectiva, las reestatizaciones no marcaron la perspectiva general de los procesos a nivel sudamericano, sino que estuvieron relacionados con factores locales específicos y fueron resultado de distintos cursos de acción. Las experiencias de Venezuela y, en menor medida, Bolivia configuran los casos que alcanzaron mayor grado de profundización en las medidas de estatización y ampliación del accionar empresario estatal.⁷⁴

Estas tendencias tuvieron, en el caso argentino, algunas particularidades relevantes. La orientación de las políticas adoptadas desde 2003 por los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) supuso determinados cambios en las relaciones entre el mercado y el Estado, a partir de un discurso que preconizaba el papel redistributivo y de arbitraje de este último (Bonnet, 2015). A pesar de que se alentó un perfil industrializador, el escenario de recuperación y crecimiento económico de la primera parte del período estuvo basado en el contexto de alza de los precios de los bienes exportables agropecuarios sobre los que se apoya históricamente gran parte de la economía argentina (Katz, 2015).

Esta tendencia favoreció, además, la renegociación con los acreedores externos y el pago de la deuda con el Fondo Monetario Internacional. En paralelo, avanzó en la recomposición del rol y la autoridad estatal, afectada seriamente tras la crisis de 2001. En los últimos años del período, las condiciones económicas se deterioraron, luego del inicio de la crisis internacional de 2008 y a partir de la reemergencia de las dificultades estructurales de la economía argentina (Féliz, 2016b).

En ese marco, las transformaciones de las empresas públicas durante el período tuvieron su expresión en un mayor protagonismo relativo del sector público empresarial a partir del aumento de las entidades y actividades bajo su influencia; mientras que los cambios en las modalidades de gestión fueron más limitadas. Presentamos a continuación el análisis de los diferentes componentes de cada una esas dimensiones.

⁷³ Un caso paradigmático del rechazo a la privatización y sus consecuencias está dado por los conflictos sucedidos en Bolivia conocidos como la “guerra del agua” (2001) y la “guerra del gas” (2003). Para un breve plante de este caso en el contexto regional, véase Seoane (2006).

⁷⁴ Entre diversos trabajos que abordan los cambios recientes en las empresas públicas de países de la región sudamericana, por ejemplo véase: sobre Brasil, Dalla Costa et al. (2015) y Santos (2015); Uruguay, Bertino et al. (2013); Chile, Barría Traverso (2015).

2.1 El sector público empresarial post 2001: ¿plan sistemático o respuestas coyunturales?

En lo que se refiere al sector público empresarial, el nuevo rol asumido por el Estado se vio influenciado por una serie de políticas que tuvieron expresión en diferentes aspectos de su contorno y funciones. Primero, la relativa expansión del sector de 2003 a 2015 implicó la conformación, hacia el final del periodo, de un universo de alrededor de 35 empresas públicas, entre las que se cuentan alrededor de una quincena de entidades empresariales que se incorporaron al sector estatal durante esos años — considerando tanto la creación de nuevas empresas como la reestatización de entidades anteriormente privatizadas—. ⁷⁵

Segundo, los argumentos de esas incorporaciones al sector público empresarial y, en última instancia, los fines últimos que se pretendían alcanzar mediante ellas supusieron la puesta en juego de una serie de argumentaciones y objetivos que denotan ciertas novedades respecto al rol asignado a las empresas públicas. Al respecto, las actividades implicadas supusieron la recuperación del interés estatal por el devenir de sectores estratégicos y la gestión de servicios públicos, entre otros.

Tercero, en ese marco de transformación del contorno y la orientación del sector público empresarial se fue produciendo una reformulación de su rol en el marco más general de la acción gubernamental y de la relación con otros sectores sociales. Por caso, en la consideración de la ampliación de la función empresaria estatal también pueden identificarse algunas pistas sobre los conflictos y acuerdos con diferentes actores sociales. Asimismo, una vía de acción del período fue considerar a las empresas públicas como instrumentos de las políticas estatales que, en tanto dispositivo organizativo, contribuye a desarrollar determinada capacidad para la implementación de la acción estatal.

En este marco, el presente apartado busca detallar los elementos mencionados, como forma de aproximación al estudio del rol del sector público empresarial durante el período 2003-2015.

⁷⁵ Este número de entidades expresa aquellas que se condicen con la definición de empresa pública considerada en este trabajo y detallada oportunamente. Si se consideran las empresas subsidiarias o con una participación estatal minoritaria, el universo a considerar sería más amplio. Sin ir más lejos, la SIGEN ha indicado que, entre las entidades empresariales bajo su control, se cuentan alrededor de 70 empresas con participación mayoritaria o minoritaria del Estado, incluyendo subsidiarias y en liquidación (Díaz, 2016).

2.1.1 La expansión del sector público empresarial argentino desde 2003

Una característica relevante del período fue el giro hacia una mayor presencia directa del Estado en diversos ámbitos económicos a través de políticas de reestatización y creación de empresas públicas. En esta fase, se han identificado 15 casos de acciones que implicaron la incorporación al sector público de entidades productoras de bienes y/o prestadoras de servicios, bajo la forma de empresas públicas (Tabla 2.1).⁷⁶

Se consideran tanto: reestatizaciones, en referencia al retorno al sector estatal de empresas o servicios que anteriormente habían estado en manos estatales y habían sido privatizadas; y la creación de nuevas entidades, cuando se trata de la incursión en una nueva actividad, no exista una recuperación del control de una empresa o actividad privatizada, o implique una reorganización de la acción estatal mediante la corporatización de un organismo de la administración pública.⁷⁷

El primer hecho destacable en este plano desde 2003 se concretó durante el gobierno de Duhalde, aunque a los pocos días de dejar el poder —en mayo de ese año— y con la anuencia del presidente entrante, Néstor Kirchner. Se trató de la creación de Líneas Aéreas Federales SA (LAFSA), mediante el decreto N°1238/2003. El objetivo declarado era el de mantener el servicio y absorber temporalmente a los ex empleados de las quebradas líneas aéreas privadas LAPA y Dinar. La gestión estatal se planteaba como transitoria hasta su futura privatización, cuyo proceso licitatorio debía iniciarse dentro de los 180 días siguientes (artículos 1° y 7°). En septiembre de ese año, LAFSA

⁷⁶ Siguiendo los criterios señalados sobre la unidad de análisis seleccionada, no se han considerado las empresas subsidiarias ni aquellas con participación estatal minoritaria, o aquellas en las que el Estado no tiene control de las decisiones societarias. Adicionalmente, dado el tipo de análisis propuesto sobre las políticas de expansión del sector público empresarial, en este apartado se han considerado de manera conjunta algunas entidades que formalmente poseen personalidad jurídica diferenciada —como en los casos de Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur SA, YPF SA e YPF Gas SA y Administradora de Infraestructura Ferroviaria SE y Operadora Ferroviaria SE— pero que su incorporación surgió de una misma acción estatal y un mismo conjunto de normas relacionadas.

⁷⁷ En función de las definiciones adoptadas oportunamente, no se incluyen, por ejemplo, dos entidades creadas para la gestión de desarrollos urbanísticos que no han avanzado más que allá de sus etapas preliminares o que quedaron truncos y cuya propiedad mayoritaria correspondía a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se trata de Playas Ferroviarias SA, creada en función de lo dispuesto en el decreto N°1382/12, para la gestión de terrenos ferroviarios de Caballito, Palermo y Liniers; y de Aire Sur SA (desde 2017, Nuevos Aires del Sur SA), derivada de lo dispuesto en el decreto N°1416/13, para la administración de proyectos urbanísticos en terrenos del Estado nacional. Finalmente, mediante el decreto N°479/2019, se fusionaron, con Playas Ferroviarias SA como absorbente y cuya propiedad quedó distribuida en un 90% a la ANSES y un 10% a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

se asoció con la aerolínea privada *Southern Winds*, la cual enfrentaba dificultades económicas y que le sirvió como plataforma para realizar algunos vuelos.⁷⁸

Tabla 2.1 Reestatizaciones o creación de nuevas empresas públicas nacionales (2003-2015)

Año	Denominación y sigla	Modalidad	Actividad	Normativa
2003	Líneas Aéreas Federales SA – LAFSA	Creación (*)	Transporte aerocomercial	Dec.1238/2003 Dec.337/2003
2004	Correo Oficial de la República Argentina SA – CORASA	Reestatización	Servicio postal	Dec. 1075/2003 Dec.721/2004
2004	Energía Argentina SA – ENARSA	Creación	Energía	Ley 25.943 MPE 707/04
2006	Aguas y Saneamientos Argentinos SA – AySA	Reestatización	Servicio de agua y saneamiento	Dec.303-2006 Dec. 304/2006 Dec. 373/2006
2006	Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA - ARSAT	Creación	Servicios de telecomunicaciones e informáticos	Ley 26.092 MPE 845/05
2007	Talleres Navales Dársena Norte SAClyN – TANDANOR	Reestatización	Industria naval	Dec. 315/2007
2008	Aerolíneas Argentinas SA / Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur SA – AR	Reestatización	Transporte aerocomercial	Ley 26.412 Ley 26.466 MPE 1201/08
2008	Administradora de Infraestructura Ferroviaria SE - ADIF / Operadora Ferroviaria SE – SOFSE	Creación/ Reestatización (*)	Transporte ferroviario	Ley 26.352 MPE 635/2007
2009	Fábrica Argentina de Aviones "Brigadier San Martín" SA – FADEA	Reestatización	Industria aeronáutica	Ley 26.501 Dec. 509/2010 MPE 177/2009
2009	Radio y Televisión Argentina SE - RTA	Creación	Servicios de comunicación	Ley 26.522
2012	YPF SA / YPF Gas SA – YPF	Reestatización	Petróleo y gas	Ley 26.741 MPE 529/12
2013	Belgrano Cargas y Logística SA – BCyL	Reestatización	Transporte ferroviario	Dec. 533/2013
2013	Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios SAPEM - ARHF	Creación/ Reestatización (*)	Transporte ferroviario	Dec. 566/2013
2015	Ferrocarriles Argentinos SE – FASE	Creación/ Reestatización (**)	Transporte ferroviario	Ley 27.132
2015	Empresa Argentina de Navegación Aérea SE – EANA	Creación	Servicios de la navegación aérea	Ley 27.161 MPE 1009/14

(*) El Estado, por cuenta propia o en colaboración con otros concesionarios privados, asumió sucesivamente la gestión de las siguientes líneas de pasajeros del AMBA: San Martín, en 2004; Roca y Belgrano Sur, en 2007; Mitre y Sarmiento, en 2012. Se sucedieron varios cambios de modalidad de intervención, incluyendo la participación en la gestión de los recursos humanos de Ferrocarril General Belgrano SA, eventualmente bajo control estatal y luego conformada como ARHF. Hacia 2015 todas las líneas mencionadas pasan a estar bajo el control operativo de SOFSE. (**) FASE fue creada a modo de *holding*, agrupando a las empresas públicas de transporte ferroviario existentes hasta entonces.

Fuente: Elaboración propia en base a los decretos y leyes de reestatización o creación.

⁷⁸ LAFSA tuvo escasa actividad en cuanto a la prestación directa de servicios de transporte; véase “Levantó vuelo Lafsa, la nueva aerolínea del Estado”, *Página/12*, 04/10/2003. Tras la reestatización de Aerolíneas Argentinas-Austral, el objetivo de LAFSA desapareció de manera definitiva, derivando en su cierre y liquidación; véase “Lafsa dejó de existir”, *Página/12*, 09/03/2013.

Más allá del caso puntual de LAFSA, la relación del nuevo gobierno con las empresas privatizadas pareció tomar —de acuerdo con Pérez y Rocca (2017)— dos carriles. Por un lado, en el plano discursivo se efectuaba, de parte de las nuevas autoridades, una fuerte crítica a los privilegios que habían usufrutuado y las altas tasas de ganancias obtenidas desde el otorgamiento de las concesiones. Por otro, las medidas concretas que se fueron tomando en ese período inicial emergían como respuestas heterogéneas, signadas por la renegociación de los contratos de concesión que, por lo demás, decantaría por una redistribución parcial de los roles en la prestación de los servicios, pero no significarían cambios significativos.

De acuerdo con las autoras, esta posición ambivalente se basaba en tres factores:

- 1) el contexto dado por la renegociación de la deuda con los acreedores externos, en muchos casos vinculados a las corporaciones internacionales con presencia en el país, lo cual desaconsejaba abrir focos de tensión adicional;
 - 2) las crecientes demandas que el país enfrentaba ante tribunales internacionales por el proceso de pesificación de las tarifas —particularmente, ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y en el marco de los Tratados Bilaterales de Inversión firmados durante los noventa—, lo cual acarrearía señalamientos negativos y nuevos costos en detrimento de la posición argentina;
 - 3) la necesidad de ampliar los márgenes de gobernabilidad de una fuerza política que había asumido con el 22% de los votos, lo cual suponía tejer alianzas con diferentes sectores —por caso, sindicales y empresariales— con diferentes intereses en juego.
- Respecto a esa coyuntura, es posible también agregar que la posición del gobierno se encontraba influenciada por el contexto social y político:

[Yo] creo que ahí el gobierno tomó una agenda muy ciudadana, muy de Capital Federal. Te diría, si me apurás un poco, era una agenda “cacerolera”, digamos, ¿no? De Caballito. Entonces, mantuvo esa agenda. La gente, en ese momento, ¿con que estaba disconforme? Con el sistema bancario y con las empresas de servicios. Había prendido este esquema peyorativo de “las privatizadas”, ¿te acordás? Eso tenía una carga negativa la palabra “privatizada”. No decías “empresas privadas prestadoras de servicios”; decías “privatizadas”. Me parece que el gobierno toma esa agenda y toma medidas. (Entrevistado B, directivo de empresa privada concesionaria de servicios públicos durante 2003-2019, 04/06/2019)

Aquí emerge la expresión de cierto consenso crítico sobre las empresas privatizadas, en el marco de la crisis económica y social de la época.⁷⁹ Además, se señala la

⁷⁹ Como ejemplo de esta tendencia, según un informe de la Corporación Latinbarómetro (2007) en 1998 el 39% de los encuestados argentinos afirmaron que “las privatizaciones han sido beneficiosas”,

predisposición del gobierno de abordar la cuestión: esto se traduciría, en algunos casos, mediante el congelamiento tarifario y el crecimiento constante de los subsidios durante los siguientes años; en otros, mediante la asunción directa del control por parte del Estado de determinados servicios públicos mediante la anulación de concesiones o por otros medios.

En cualquier caso, el recorrido de las reestatizaciones y creaciones de empresas públicas no tuvieron un ritmo constante, ni parecen haber seguido un plan prefijado. Por el contrario, existieron diferentes momentos en que el proceso de expansión del sector público empresarial se aceleró, aunque siempre como expresión de situaciones concretas y coyunturales.

Como primer hito del período comprendido por la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) aparece, durante 2004, la creación de Correo Oficial de la República Argentina SA (CORASA), mediante el decreto N°721/2004. El objetivo declarado era el de asumir la gestión de la prestataria del servicio postal oficial, cuya concesión a un privado —Correo Argentino SA, encabezado por el Grupo SOCMA, Sociedad Macri— había sido rescindida durante 2003 y, desde entonces, había estado gestionado transitoriamente por una Unidad Administrativa del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Los continuos incumplimientos del concesionario privado y sus intentos infructuosos por lograr una renegociación de las condiciones de prestación del servicio, derivaron en la reincorporación al ámbito estatal del servicio postal oficial (Azpiazu, Basualdo, y Manzanelli, 2009).

Durante el mismo año de 2004, se produjo la sanción de la ley N°25.943 que crea la empresa Energía Argentina SA (ENARSA), con el objetivo de dotar al Estado nacional de una entidad capaz de intervenir en el mercado energético. Esto incluía la participación en el sector petrolero, que había perdido presencia estatal a partir de la privatización de YPF en la década previa. Particularmente, se le asignó la futura explotación de aquellos yacimientos ubicados en la plataforma marítima argentina, habilitando con ese fin la asociación con capitales públicos y privados. Asimismo, se preveía su participación en los diferentes subsectores de la actividad energética, tanto convencionales como no convencionales (Makón y Rocca, 2009).

porcentaje que caía hasta el 17% en 2001 y sería del 25% en 2007. Específicamente sobre el caso argentino de los últimos años y la aceptación del rol empresario estatal a nivel social —en determinados rubros y con ciertas condiciones—, véase el trabajo de Pérez y Rebón (2016), en el que se abordan las valoraciones sociales sobre las empresas estatales con eje en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Durante 2006 se amplió la actuación estatal a partir de dos casos de importancia. Por un lado, mediante el decreto N°303/2006 se rescindió el contrato de concesión del servicio de agua y desagües cloacales correspondientes al Área Metropolitana de Buenos Aires, desde 1993 y hasta entonces a cargo de la empresa Aguas Argentinas. De manera consecutiva, por el decreto N°304/2006 se crea la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos SA (AySA), conducida por el Estado nacional. Con ambos decretos —ratificados por la ley N°26.100—se dejaba atrás una serie de desencuentros con el concesionario privado —cuyo controlante era la multinacional francesa Suez—, que derivó en la voluntad de salida de este último y la toma de posesión y continuidad del servicio por parte del sector estatal (Azpiazu, Bonofiglio, y Nahón, 2008; Rocca, 2012).⁸⁰

Por otro lado, también en 2006, nos encontramos con el caso de Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (ARSAT), creada por la ley N°26.092, con el objetivo inicial de gestionar las órbitas satelitales asignadas a la Argentina para el desarrollo de comunicaciones satelitales que anteriormente estaban a cargo de la empresa Nahuelsat SA.⁸¹ Este desarrollo se inscribió en el marco más general de la posterior actualización del Plan Espacial Nacional, dependiente de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el cual implicó a otros organismos y empresas del sector público (Vera, Guglielminotti, y Moreno, 2015). Posteriormente, las actividades de ARSAT se diversificaron, cumpliendo un rol relevante tanto en su rol de desarrollador tecnológico como en su faceta de instrumento de políticas públicas en el sector de las telecomunicaciones y la información en actividades tales como: el despliegue de fibra óptica, la construcción y gestión de un importante centro de datos y la extensión del servicio de televisión digital, entre otras (Hurtado et al., 2017).

Por último, sobre el final del gobierno de Néstor Kirchner en 2007, se produjo la última incorporación al ámbito del Estado nacional de una empresa pública durante ese período presidencial. Se trató de la reestatización de los Talleres Navales Dársena Norte SACIyN (TANDANOR), concretada mediante la sanción del decreto N°315/2007, que dispuso la anulación, por una serie de irregularidades, de la concesión al sector privado concretada en 1991. Al poco tiempo, TANDANOR también

⁸⁰ Este hecho puntual fue replicado, por lo demás, dentro del sector del agua y saneamiento a nivel provincial: durante esos mismos años, se desarrollaron numerosos procesos de salida de concesionarios privados y reestatización del servicio (Cáceres, 2017; Tagliavini y Tobías, 2016)

⁸¹ Para un abordaje con mayor detalle de la creación y desarrollo de ARSAT, véase el Capítulo 6.

concentró la gestión del Astillero Domecq García —luego renombrado como Astillero Almirante Storni—, hasta entonces bajo control directo de la Armada. En conjunto, las diversas instalaciones configurarían el denominado Complejo Industrial y Naval Argentino (CINAR), conformado como tal con el objetivo de potenciar la industria naval argentina (Rougier et al., 2016; Russo, 2013).

A partir de la asunción en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), el sector público empresarial asumió una relevancia particular al incorporar nuevas entidades —algunas de ellas de significativo peso económico— y en función de la profundización del rol de otras ya existentes.

El 2008, primer año de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, marcó algunos hechos de relevancia que signan el balance general del período. Por un lado, la nueva mandataria debió reafirmar su legitimidad presidencial frente a las críticas que ponían en cuestión su fortaleza frente a su cónyuge y ex presidente, Néstor Kirchner. Por otro lado, el 2008 fue también el año de la denominada “crisis del campo”, la cual tuvo su eje en la intención del gobierno argentino de imponer un sistema de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias. Este sistema implicaba un aporte tributario progresivo que siguiera los precios internacionales, principalmente de la soja pero que afectaba otros productos agrarios. Luego de un largo período de conflictividad social y política, su resolución —negativa para el gobierno— se produjo a partir de su rechazo en el Senado con el voto contrario del entonces vicepresidente Julio Cobos. Este conflicto implicó, entre otras consecuencias, la salida de Alberto Fernández de la Jefatura de Gabinete y una reformulación del proyecto político del gobierno (Arceo, Basualdo, y Arceo, 2009; Giarracca y Teubal, 2010).

Con anterioridad al proceso descrito, a inicios de 2008 se aprobó la ley N°26.352 que sanciona el reordenamiento de la actividad ferroviaria mediante la creación de un nuevo marco normativo y de gestión del sistema. Esto se materializó mediante la creación de dos empresas públicas: la Administración de Infraestructura Ferroviaria SE (ADIF) y la sociedad Operadora Ferroviaria SE (SOFSE), la primera a cargo de la provisión y mantenimiento de infraestructura en un sistema abierto, y la segunda como operadora del material rodante y los servicios ferroviarios relacionados.

Vale mencionar que, desde el cambio de siglo, el Estado había ido incorporando bajo su control una serie de líneas de pasajeros, a partir de diversos instrumentos y entidades. En lo que se refiere al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), fueron anuladas los servicios de las líneas San Martín (2004) y Roca y Belgrano Sur (2007)

por incumplimientos de la empresa concesionaria encabezada por el Grupo Taselli; sin embargo, la gestión operativa había sido delegada en los restantes concesionarios privados mediante la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE). Tras el accidente fatal de la línea Sarmiento en 2012, las concesiones de ese servicio y la del Mitre —ambas concesionadas al mismo grupo, Trenes de Buenos Aires (TBA), del Grupo Cirigliano— también fueron anuladas y otorgada su gestión a los concesionarios restantes mediante la Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento (UGOMS). En 2013 la línea Sarmiento pasó a ser operada directamente por SOFSE, camino que siguieron luego para el resto de las líneas mencionadas (Felder, 2009; Pérez, 2017).

En el contexto inmediatamente posterior al rechazo parlamentario al esquema de retenciones móviles, se desarrolló un hecho relevante para el análisis del sector público empresarial. A pesar de que se trataba de un proceso que venía desarrollándose desde algún tiempo atrás, es en junio de 2008 que se dio inicio al proceso que derivaría en la reestatización de del Grupo Aerolíneas Argentinas (AR) —Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur SA—. ⁸² Dicho resultado fue producto de un largo derrotero de disputas entre diversos actores —empresarios privados, sindicales y agentes gubernamentales, entre otros— y confirmada mediante la sanción de la ley N°26.412. Se dejaba atrás años de decadencia y de una continua crisis económico-financiera de la empresa y el paulatino deterioro de los servicios prestados desde su privatización a principios de la década de 1990 (Thwaites Rey, 2001a; Yañez, 2019b). ⁸³

En 2009, se reincorporó al ámbito estatal lo que había sido los establecimientos de la antigua Fábrica Militar de Aviones, privatizada durante la década de 1990 en favor de la sociedad de capitales estadounidenses Lockheed Martin Aircraft Argentina SA. Luego de un proceso iniciado en 2007, la ley N°26.501 validó la compra de las acciones y, posteriormente, se la renombró como Fábrica Argentina de Aviones "Brigadier San Martín" SA (FADEA). Así, se buscó reimpulsar la producción militar y de uso civil implicada en la industria aeronáutica, sin descuidar los servicios de mantenimiento de aeronaves (Rougier et al., 2016; Ruiz y Callieri, 2014).

⁸² Excepto que se indique lo contrario, al referirnos a Aerolíneas Argentinas —o explícitamente, al Grupo Aerolíneas Argentinas— incluimos también a Austral y a las demás empresas controladas.

⁸³ Para un análisis con mayor detalle de la reestatización de Aerolíneas Argentinas – Austral y su derrotero posterior, véase el Capítulo 5.

También en 2009 se produjo la reorganización de la gestión de los medios de comunicación públicos mediante la creación —sobre la base del anteriormente denominado Sistema Nacional de Medios Públicos SE creado en 2001— de Radio y Televisión Argentina SE (RTA), incluida en uno de los capítulos de la ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ésta apuntaba a la reconfiguración del marco regulatorio del sector audiovisual argentino, con perspectivas de desconcentración y la limitación de posiciones cuasi-monopólicas (Marino, Mastrini, y Becerra, 2010). En ese marco, la creación de RTA como administradora de la Televisión Pública Argentina y Radio Nacional suponía apostar al fortalecimiento de los medios públicos (Espada, 2016; Linares, 2014; Monje, Zanotti, y Rivero, 2017).

En 2012 se produjo uno de los hitos más importantes en la conformación actual del sector público empresarial con la sanción de la ley N°26.741, que estableció la expropiación bajo control del Estado nacional —con participación de los estados provinciales— del 51% de las acciones de YPF SA —lo que incluyó, eventualmente, a YPF Gas SA—. Tras la privatización realizada durante los noventa, la corporación española REPSOL se había hecho cargo de la mayoría accionaria de una de las mayores empresas argentinas. A lo largo de la gestión privada, la operación de YPF se había dentro del ámbito de intervención de la política energética debido a su rol cuasi monopolístico en el mercado local (Sabbatella, 2012). Sin embargo, en el marco de la crisis energética de los primeros años de la década de 2010, la decisión gubernamental apuntó a reconstituir a la empresa como un instrumento de la acción estatal, tras el fallido intento de acrecentar su influencia en el sector mediante la denominada “argentinización”⁸⁴ de YPF (Barrera, 2011; Serrani, 2013, 2015).

En 2013 se avanzó con la formación de la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios SAPEM (ARHF) por resolución N°533/2013 del Ministerio del Interior y Transporte, sobre la base de Ferrocarril General Belgrano SA. Esta última había quedado bajo la influencia estatal de manera residual —luego de la fallida privatización de la línea Belgrano de los noventa— participando en la gestión de los recursos humanos en las sucesivas reasunciones de responsabilidades del Estado tras la caída de las concesiones de las líneas Roca, San Martín, Belgrano Sur, Sarmiento y Mitre. Tras el avance de SOFSE en la gestión directa de esos servicios, esta empresa fue reconvertida y su objeto orientado a la capacitación, la administración del Centro

⁸⁴ Esta estrategia implicó la incorporación de socios privados locales a la firma; también hubo un intento de intervenir en la crisis de AR con una modalidad similar; sobre este último caso, véase el Capítulo 5.

Nacional de Capacitación Ferroviaria y el Archivo General de Ferrocarriles y —según requerimientos eventuales— la gestión de personal de los ferrocarriles. Aunque en 2015 se planteó la absorción de ARHF por parte de SOFSE, posteriormente la empresa fue renombrada como Desarrollo de Capital Humano Ferroviario SAPEM (DCHF) y, por resolución N°67/2019 del Ministerio de Transporte, se le asignó la tarea de homologar los planes de capacitación de todas las operadoras ferroviarias.

También en 2013 se produjo la definitiva reestatización del servicio ferroviario de cargas brindado antiguamente por la línea Belgrano, mediante la creación de Belgrano Cargas y Logística SA (BCyL), creada por el decreto N°566/2013. La concesión proyectada durante la primera mitad de la década de 1990 para la gestión del ferrocarril “Belgrano Cargas” sufrió diversos contratiempos y dificultades, principalmente debido a la falta de interés empresario. La privatización se logró formalizar en 1999 y, desde entonces, fue manejada por diversos operadores que incluyeron conjuntamente a empresas privadas nacionales y extranjeras, el Estado nacional y/o diversos sindicatos, en un contexto de crisis del servicio. Tras un período de intervención estatal de su gestión, la última apuesta privada había estado dada por el otorgamiento del gerenciamiento de la empresa a la Sociedad Operadora de Emergencia SA, con participación de capitales locales y chinos, además de sindicatos y del Estado nacional (Raposo, 2014; Raposo y Cafarell, 2010).

Respecto a la acción empresaria estatal sobre el transporte ferroviario, el último eslabón estuvo dado por la creación, mediante la ley N°27.132, de Ferrocarriles Argentinos SE (FASE). La propuesta sancionada implicó la creación de una nueva empresa a modo de *holding* estatal que agrupara a las principales entidades creadas en los últimos años: ADIF, SOFSE y BCyL. Se buscaba, de esta manera, consolidar los avances realizados en los años previos y mejorar la articulación entre las distintas empresas públicas. En términos de imagen, eventualmente se consolidó bajo una misma marca a todas las sociedades, con el nombre común de Trenes Argentinos (correspondiente a FASE), que se replicó en todas las entidades empresariales del sector ferroviario estatal: Trenes Argentinos Infraestructura (ADIF), Trenes Argentinos Operaciones (SOFSE), Trenes Argentinos Cargas (BCyL) y Trenes Argentinos Capital Humano (DCHF) (Bertranou, 2019; Pérez, 2017).

Finalmente, el último caso de empresa pública del período 2003-2015 está dado por la creación, mediante la ley N°27.161, de la Empresa Argentina de Navegación Aérea SE (EANA) como prestadora del servicio público de navegación aérea, anteriormente

brindada por la Fuerza Aérea Argentina y la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC). Tras la sanción de la ley, la ANAC quedó a cargo de las tareas de regulación y fiscalización del servicio, quedando separada en dos entes distintos la operación y la supervisión de la actividad (Vergara, 2018).

Por último, vale la pena señalar brevemente que la expansión de algunas de las empresas —nuevas o provenientes del período previo— también se expresó a partir de la ampliación de las actividades que desarrollaban. Este aspecto de la expansión estatal abarca no solo la ampliación de los servicios públicos a sectores antes no alcanzados —como en el caso de AySA— o el crecimiento de la operación de determinadas entidades —como la expansión de servicios aéreos de AR a partir de la inversión realizada en la flota de aviones—. También existieron casos en que se fueron sumando funciones a una empresa existente, en el marco de la implementación de determinadas políticas públicas —por ejemplo, el rol de CORASA en la gestión de diversas políticas, en función de su gran capilaridad y presencia territorial—. Se destaca, asimismo, el caso de ARSAT, en cuanto fue objeto de la agregación paulatina de áreas de actuación a partir de la asignación de la empresa como instrumento operativo de diferentes políticas públicas.⁸⁵

En definitiva, la tendencia del período respecto al sector de las empresas públicas expresó cabalmente una ampliación del rol estatal en el plano económico:

Claramente el sector tuvo un gran crecimiento tanto en cantidad de empresas y en financiamiento, aparecieron nuevas empresas por creación y por reestatización. Además, hubo un crecimiento de las que existían y comenzaron a tener un rol más importante. Esto responde a decisiones políticas para incidir más en sectores que antes se dejaban ser. (Entrevistado C, funcionario público de carrera de la administración central con incidencia en el área de las empresas públicas durante 2003-2019, 18/04/2019)

En ese trance, las actividades que fueron incorporadas al ámbito estatal se centraron, de manera destacada, en determinados servicios públicos —tales como el transporte ferroviario y aéreo, agua y saneamiento, servicios audiovisuales y servicio postal—; y, en menor medida, en determinadas actividades consideradas estratégicas, como la energía y la industria naval y aeronáutica —en su doble rol civil y militar—. Adicionalmente, la actividad de ARSAT en las telecomunicaciones y los servicios informáticos aparece como una novedad del período, al tiempo que converge con una apuesta por el desarrollo tecnológico y la producción de bienes complejos a nivel local.

⁸⁵ El rol de ARSAT en la implementación de diferentes políticas públicas se presenta con mayor detenimiento en el Capítulo 6, p. 273 y ss.

2.1.2 Argumentos para la incorporación de empresas al sector público y objetivos de la acción empresarial del Estado en el siglo XXI

Como se ha destacado oportunamente, las políticas de estatización y creación de empresas públicas se han apoyado históricamente en diferentes argumentos —y, en más de una ocasión, en varios argumentos al mismo tiempo—. En este sentido, un elemento a considerar de la expansión del sector público empresarial durante el período 2003-2015 refiere a aquellas cuestiones frente a la cuales la estatización y creación de empresas públicas busca dar respuesta —o, en última instancia, constituirse como una vía para que la respuesta estatal lograra concretarse—. ⁸⁶

En este escenario emerge la valoración de los argumentos y objetivos que, desde el Estado, se postularon al momento de la incorporación de estas entidades bajo su control. Además, el conjunto de esos argumentos contribuye a delinear la orientación que las políticas estatales buscaron imprimirle al sector público empresarial; aportando también algunos indicios sobre el rol estatal en que se inscriben.

El escenario planteado a inicios del período presentó un cambio de rumbo respecto a la década de los noventa, lo cual se expresó también en una nueva orientación del accionar empresarial estatal desde 2003.

Se venía de las reformas del Estado de los noventa, la ola neoliberal, que las empresas se venden o se pasan a la órbita de las provincias. Sin embargo, un fenómeno que parecía ya desterrado vuelve luego de la crisis de 2001, particularmente 2002 y de la administración a partir de 2003... Primero por necesidad, porque se crean empresas dónde un concesionario privado, digamos ya, con la pesificación los negocios no cerraban, entonces... por ejemplo el caso de Aguas Argentinas. Bueno, se va, el concesionario, una empresa internacional, hay que hacer algo con eso y bueno, se crea AySA. Primero por decreto de Necesidad y Urgencia, después se ratifica por ley. O el Correo, que empieza siendo una dependencia estatal y después se crea la empresa, en el año 2003, 2004. Son los primeros intentos de lo que yo llamo la vuelta del Estado empresario [...] fue analizado caso por caso y había una actitud del Estado de hacerse cargo de ciertos sectores... Insisto, al principio por necesidad, y otras veces por decisión política en tanto sector estratégico. Caso energía: YPF estaba en manos de un privado, se crea ENARSA. (Entrevistado D, asesor y director de varias empresas públicas durante 2004-2015, 25/04/2019)

⁸⁶ Dado que este aspecto evidencia de manera significativa el cambio en la tendencia de las políticas para las empresas públicas respecto al período previo, se optó por tomarlo como eje para la reconstrucción la orientación del accionar empresarial durante el período 2003-2015 realizada en este apartado. Esto no quita que se incorporen en el desarrollo del análisis otro tipo de fuentes y referencias. Adicionalmente, en la Sección II puntualizamos con mayor detalle cómo esta perspectiva general se expresó en los casos de empresas públicas seleccionadas, retomando además su papel como instrumento de las políticas públicas sectoriales.

En esta argumentación son relevantes para nuestro abordaje tres elementos. Primero, se destaca claramente el cambio de tendencia respecto al período neoliberal. Segundo, se indican dos grandes razones para que el Estado intervenga mediante empresas públicas: la existencia de sectores estratégicos —allí menciona el de la energía como ejemplo— y lo que engloba como actuación “por necesidad”. Esta última denota cierta noción respecto a que el Estado debió actuar mediante reestatizaciones con el fin de sostener la prestación de los servicios públicos implicados, ante la salida de los privados —como los mencionados casos de AYSA y el Correo—. Tercero, emerge la idea de que se “fue analizado caso por caso”, sin pretender generalizar la intervención, sino ante situaciones puntuales, coyunturales; acompañado del señalamiento de la “actitud del Estado de hacerse cargo”, entendida como la predisposición estatal a intervenir, si las circunstancias lo habilitaban, mediante empresas públicas.

Para profundizar esta idea inicial, resulta pertinente avanzar de manera integral en la consideración de las razones que sustentaron la incorporación de empresas al ámbito estatal durante el período 2003-2015 a partir de la identificación del tipo de argumentos presentes en las normas que formalizaron cada proceso (Tabla 2.2).

Los tipos de razones presentes en esa normativa abarcan un rango relativamente amplio de problemáticas de interés público. Aun cuando no se recupera totalmente el debate público en este apartado, es relevante señalar que estas razones fueron expuestas no solo en la fundamentación formal de las leyes y decretos, sino que fueron también recuperadas al momento de sostener públicamente las medidas adoptadas por parte de los agentes estatales.⁸⁷

Como ha destacado Toninelli (2000), las razones esgrimidas al momento de justificar políticas de nacionalización de empresas son variadas; al tiempo, según el caso, se solapan y convergen argumentos de diferente tipo. En términos de la clasificación realizada por el autor, la gran mayoría de las normativas vinculadas a los 15 casos de empresas públicas consideradas se encuadran dentro de aquellas que apelan a razones económicas. Por un lado, se incluyen referencias a que las actividades implicadas forman parte de un *sector estratégico* (12 casos), con una *importancia regional o federal* (10 casos), con incidencia en el *desarrollo económico-social* (8 casos) y que implican la *explotación de recursos naturales* (2 casos).

⁸⁷ Para los casos de AR y ARSAT se realiza un análisis más detallado de esta cuestión, en los Capítulos 5 y 6 respectivamente.

Tabla 2.2 Argumentos para la incorporación de empresas públicas (2003-2015)

Año	Empresa	1. Sector estratégico	2. Desarrollo económico-social	3. Importancia regional o federal	4. Explotación de recursos naturales	5. Desarrollo industrial	6. Innovación tecnológica	7. Prestación de servicio público	8. Fomento de la competencia	9. Desacuerdo con el concesionario	10. Incumplimiento del concesionario	11. Nulidad de la privatización	12. Sostenimiento del empleo	13. Crisis del sector económico	14. Salvataje de empresa privada	15. Preservación de bienes	16. Rol en la defensa nacional	17. Mejora de la gestión	Normativa
2003	LAFSA																		Dec.1238/2003 Dec.337/2003
2004	CORASA																		Dec.1075/2003 Dec.721/2004
2004	ENARSA																		Ley 25.943 MPE 707/04
2006	AySA																		Dec.303, 304 y 373/2006
2006	ARSAT																		Ley 26.092 MPE 845/05
2007	TANDANOR																		Dec. 315/2007
2008	AR																		Leyes 26412-26466 MPE 1201/08
2008	ADIF-SOFSE																		Ley 26.352 MPE 635/2007
2009	FADEA																		Ley 26501-D. 509/10 MPE 177/2009
2009	RTA																		Ley 26.522
2012	YPF																		Ley 26.741 MPE 529/12
2013	ARHF																		Dec. 533/2013
2013	BCyL																		Dec. 566/2013
2015	FASE																		Ley 27.132
2015	EANA																		Ley 27.161 MPE 1009/14

Fuente: elaboración propia en base al análisis de las leyes, decretos y los mensajes del Poder Ejecutivo de presentación de proyectos de ley analizados.

La apelación genérica a estas cuestiones resulta acorde con la perspectiva señalada, tanto en relación con las modificaciones en el rol estatal apuntado desde el 2003, como en lo que se refiere a las actividades económicas predominantes. Respecto a esto último, el sesgo hacia la incorporación de entidades dedicadas al transporte y la

energía parecen ser concordantes con aquellos sectores que han sido señalados como fundamentales para la economía nacional.

Ligado a lo anterior, pero con una menor presencia relativa, se encuentran aquellas referencias a argumentos económicos que destacan la relevancia del rol de la acción estatal en la *innovación tecnológica* (5 casos) y el *desarrollo industrial* (4 casos). Particularmente, se incluyen parcialmente en este caso las empresas cuya incorporación también se apoya en su rol para la *defensa nacional* (4 casos), lo cual supone la incorporación de ciertos argumentos de tipo político.

También dentro de las razones económicas podemos encontrar la reivindicación sobre el rol estatal en la *prestación de servicios públicos* (6 casos) —tanto respecto a la continuidad del servicio tras una fallida gestión privada como en casos de nuevas iniciativas del sector público—, en lo que refiere a la necesidad de desarrollar infraestructuras básicas y en lo que se relaciona con la intervención estatal cuando se verifican casos de monopolios naturales. Además, encuadran dentro de esta categoría la atención de determinadas fallas de mercado, como expresan las apelaciones a la relevancia del rol empresario estatal en determinados sectores como forma de *fomento de la competencia* (4 casos).

Asimismo, existen una serie de argumentos que refieren de forma más directa a la coyuntura propia en que se produjeron los procesos de estatización o creación de empresas, particularmente cuando se enmarca la acción estatal como necesaria ante la crisis o los déficits de la gestión privada de determinadas entidades o servicios. Así, se identifican referencias a *incumplimientos* (5 casos) o *desacuerdos con el concesionario* (4 casos); en incluso la necesidad de declarar la *nulidad de la privatización* (1 caso) ante irregularidades del proceso licitatorio que había transferido los activos al sector privado. En general, los desacuerdos en los procesos de renegociación de los contratos de los servicios públicos privatizados —como en el caso del servicio postal, de agua o de transporte—, derivaron en la puesta en juego de los incumplimientos contractuales como forma de fundamentar la rescisión o reestatización de las actividades implicadas. En esta línea, se ha fijado el objetivo de la *preservación de los bienes* (4 casos) ante el desmanejo privado y como forma de asegurar la prestación del servicio y el patrimonio público.

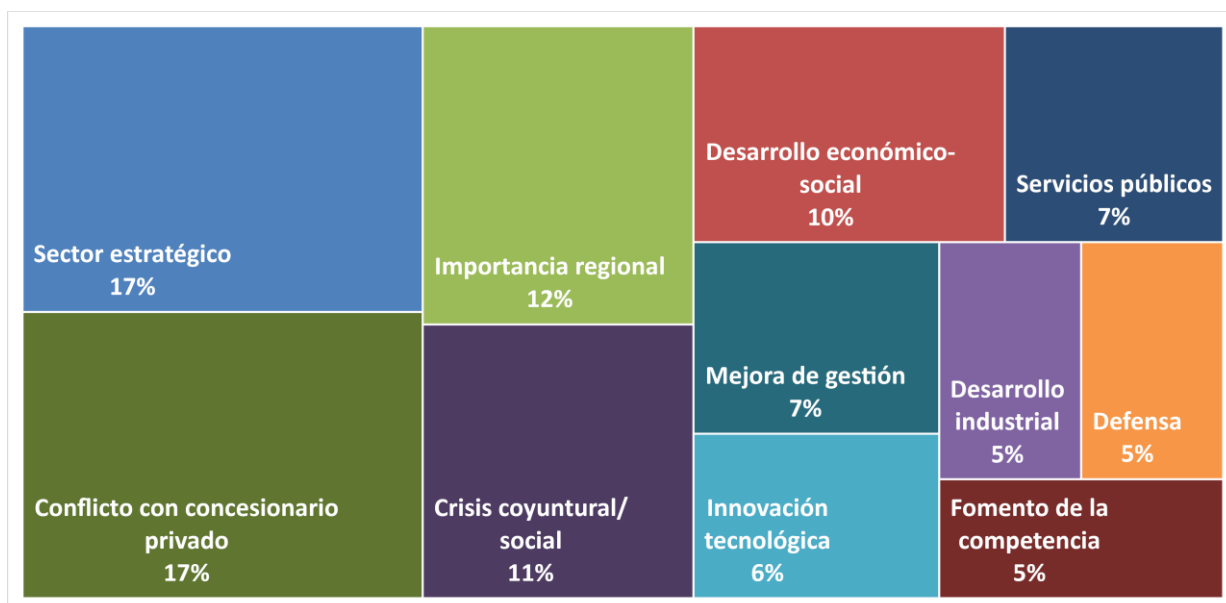
En ocasiones, los argumentos anteriores convergen con la apelación a la pertinencia de la acción estatal ante *crisis del sector económico* (4 casos) y/o la necesidad de proceder al *salvataje de la empresa privada* (2 casos). A lo anterior se le agrega

usualmente la apelación a un argumento *social* como cuando se señala que uno de los objetivos de incorporación al ámbito estatal apunta al *sostenimiento del empleo* (3 casos) de esas empresas.

Por último, existen ciertas referencias a que la intervención mediante una empresa pública supone una *mejora en la gestión* (6 casos) de la acción estatal. Aquí se trata, por un lado, de casos en que se verifica la continuidad de una actividad que —parcial o totalmente— ya era realizada por el Estado pero que se encuentra en algún proceso de reorganización sectorial —como en el caso del transporte ferroviario o los servicios de navegación aérea—. Por otro lado, se trata de argumentos que justifican un determinado encuadre legal y/o tipo societario —particularmente, la adopción de la forma de *sociedad anónima* y/o la aplicación del derecho privado— como la manera de lograr el perfeccionamiento del funcionamiento de la entidad incorporada.

Como se expone de manera resumida en el Gráfico 2.1, resulta relevante que la mayoría de los argumentos se encuadren dentro del ámbito de lo económico y social, apelando a razones que usualmente fundamentan la existencia de empresas públicas.

Gráfico 2.1 Argumentos para la nacionalización o creación de empresas públicas, 2003-2015



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, sobresale la apelación a la existencia de sectores estratégicos (14% del total de las menciones) que deben ser de interés para el Estado —que en esta instancia hemos agregado a los señalamientos del rol estatal en la explotación de recursos naturales—. Ligado a lo anterior, se encadenan una serie de apelaciones generales al desarrollo económico-social (10%) o al impacto regional de las

actividades implicadas (12%), más como un marco genérico de argumentación y con algunas pocas referencias puntuales a cada caso particular.

Finalmente, los otros tópicos relevantes son aquellos que se enfocan en la necesidad de resolver los diferentes conflictos con los concesionarios o propietarios privados de entidades que anteriormente habían estado incorporadas al ámbito público (17%); y la disposición estatal de dar respuesta ante crisis coyunturales o sociales (11%) —especialmente ante la necesidad de sostener el empleo o la actividad—.

La innegable revalorización del rol estatal no significó, sin embargo, la entronización del sector público empresarial como la opción preferencial de intervención en el plano económico ni, consecuentemente, algún tipo de rechazo generalizado al sector privado en sí mismo. Por el contrario, la apelación a la excepcionalidad y a razones circunstanciales deja de lado la posibilidad de identificar argumentos que tributen a esbozar un plan integral de estatizaciones.

En muchos casos de incorporaciones de empresas, los argumentos ligados al desarrollo económico y regional se combinan con la perspectiva de sostener los servicios públicos, en el marco de su consideración jurídica como actividades especialmente bajo responsabilidad estatal. Ligado a esto, se encuentran los argumentos sobre los conflictos o incumplimiento de concesionarios privados, ante lo cual el Estado debe asumir una posición activa —no solo en el ámbito de los servicios públicos sino también en algunos casos de empresas productoras de bienes—.

En este sentido, el interrogante acerca de si se trató de un plan sistemático de ampliación de la función empresarial estatal o de respuestas coyunturales, parece decantarse por esta última opción. En todo caso, lo que aparecía como una constante era la renovada predisposición estatal a intervenir si fuera necesario.

Es sistemático desde el punto de vista que había un gobierno con una decisión firme de recuperar aquellas empresas que muestren muy mal desempeño empresarial en su sector. Como que si las empresas privadas, aunque estén prestando servicios públicos o no, si tenían buen devenir, no se trataba de expropiar. En ese sentido era más coyuntural la cuestión, ¿sí? Creo que identifica empresas que corrían serios riesgos de dar muy mal servicio o de reducir su cobertura; o que lo habían hecho y había una decisión firme de que en esos casos se pudiera hacer cargo el Estado de esas empresas.

No era algo sistemático a partir de decir “el Estado es el único actor que debería llevar adelante la tarea de gestión de los servicios públicos”, sino que en aquellos servicios que fallaban... Se ve claramente en el ferrocarril, por ejemplo, donde incluso algunos ramales fueron estatizados y otros no. Lo mismo vemos en el sector aeronáutico, donde Aerolíneas Argentinas 2000 Siguió con la concesión con una participación minoritaria del Estado, el privado siguió manejando el

aeropuerto... porque no había una crisis... y donde sí, y tuvieron que hacerse cargo, se hicieron cargo.

La concepción durante el período 2003-2015 es que ciertos servicios públicos, estratégicos, deben funcionar con cierto nivel de calidad y cobertura, y si la empresa privada no lo garantiza, el Estado lo va a hacer, y donde sí lo garantiza le van a dar continuidad. (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

En lo línea con lo expuesto, lo que emerge como prioridad en la orientación del sector público empresarial en este período es el sostenimiento de la misión pública que le fue asignada a cada una de las entidades que la componen. En paralelo, lo que aparece como novedad es la disposición estatal para tomar bajo control directo esas actividades, mediante empresas públicas.

Este hecho resulta un diferencial respecto a la década de los noventa, cuando la opción privilegiada y prácticamente única para afrontar cualquier problemática ligada a la función empresarial estatal era la salida privatizadora. En cambio, en el período 2003-2015 conviven los procesos de estatización y creación de empresas públicas con la continuidad de empresas privatizadas en el período anterior —como en los servicios públicos—. Esto último, en muchos casos con la anuencia activa de las autoridades gubernamentales, como lo expresa el acuerdo gubernamental con los concesionarios en los procesos de renegociación de los marcos regulatorios.

2.1.3 La reformulación del rol del sector público empresarial: algunas características relevantes del período 2003-2015

Al abordar las relaciones del sector público empresarial con el entorno social y sectorial durante el período 2003-2015 aparecen como relevantes una serie de elementos que aportan a la consideración global del rol desempeñado por las empresas públicas. En este apartado se toman los que se han considerado representativos, en función del encuadramiento teórico y analítico propuesto.

a) Los procedimientos de incorporación al ámbito estatal y las relaciones con el sector privado

Una dimensión relevante en torno a la incorporación de empresas públicas durante el período 2003-2015 refiere al procedimiento por los que se concretaron tales medidas

y las posibles convergencias con el sector privado, en cuanto plasma en las normas la predisposición estatal de cooperación con este último (Tabla 2.3).⁸⁸

Un primer eje de análisis tiene que ver, entonces, con el procedimiento de incorporación de las empresas públicas al ámbito estatal, lo cual nos permite identificar las formas de relacionarse —acuerdo o conflicto— con el sector privado en las situaciones en que implicó un proceso de estatización. Es posible suponer que esa mayor o menor conflictividad se vio reflejada en la forma en que se concretó la incorporación al ámbito estatal, en el marco con los diferentes actores implicados.

En primer lugar, resulta relevante señalar que, en ocho de los casos abordados (53% del total), el procedimiento implicó la creación de empresas de nuevo tipo, sin erigirse como sucesoras directas de otras empresas anteriormente concesionadas o privatizadas. Los casos que implicaron algún grado de recuperación de la intervención en un ámbito anteriormente abordado por la actividad estatal son aquellos relacionados con el transporte ferroviario.

Por un lado, SOFSE, ADIF y FASE fueron creados en el marco de la reorganización del sector, lo cual se derivaba en parte de la rescisión de las concesiones de diversas líneas en los años previos. Por otro lado, ARFH supuso la reconversión de empresas sobre la cual el Estado ya tenía algún control. Sin embargo, no fue la emergencia de estas empresas en sí misma conflictiva, sino que se trató de la extensión de la acción empresaria estatal a partir de una reconfiguración del sector que se fue desarrollando de manera paulatina a lo largo del tiempo. En el resto de los casos de creación de empresas públicas implicó la extensión de la acción estatal a actividades en las cuales no tenía presencia inmediatamente previa —LAFSA, ENARSA y ARSAT— o se trató de la reconfiguración de la participación estatal en un sector específico —como sucedió con la creación RTA en el marco del sector de medios audiovisuales—.

⁸⁸ Retomamos en este punto los procedimientos de incorporación de entidades empresariales al ámbito estatal y la posibilidad de participación privada en las empresas incorporadas como un aspecto particular del tipo de relaciones planteadas entre los sectores público y privado. Por lo demás, como se desprende de la centralidad otorgada a las empresas públicas en la implementación de políticas sectoriales (en línea a lo señalado en los apartados previos), existió cierta priorización de la actividad del sector público empresarial por sobre las empresas privadas en los casos en que se inscriben en un mismo sector económico. Esto se tradujo en beneficios y ciertas prerrogativas en favor de las empresas públicas, además de criterios regulatorios favorables, aunque sin establecerse un marco general al respecto. En definitiva, estos aspectos son profundizados en la consideración de los casos particulares de empresas abordados en la Sección II de esta tesis.

Tabla 2.3 Procedimiento de incorporación de empresas públicas y posibilidad de participación privada, 2003-2015

Año	Empresa	Procedimiento de incorporación	Posibilidad de privatización o participación privada
2003	LAFSA	Creación de nueva empresa en un ámbito que anteriormente habían sido escenario de actuación estatal	Se plantea la transitoriedad de su incorporación al ámbito estatal, en vistas a su privatización
2004	CORASA	Fin de la concesión y creación de nueva empresa (*)	Se plantea la transitoriedad de su incorporación al ámbito estatal, en vistas a su privatización
2004	ENARSA	Creación de nueva empresa en ámbitos que anteriormente habían sido objeto de actuación estatal	Se autoriza la oferta pública de hasta el 35% de las acciones del Estado nacional, el cual debe mantener en todos los casos la mayoría accionaria
2006	AySA	Fin de la concesión y creación de nueva empresa	Se prohíbe la disminución de la participación estatal
2006	ARSAT	Creación de nueva empresa	Se deja abierta la posibilidad de inversión privada, reservando poder de veto al Estado. La modificación de la participación estatal debe ser por ley
2007	TANDANOR	Anulación de la concesión y reasunción del control de la empresa.	No se plantea de manera explícita la posibilidad de privatización y/o el resguardo de la mayoría estatal
2008	AR	Expropiación de las acciones de la empresa privatizada	Se reserva la mayoría accionaria y el poder de veto ("acción de oro") al Estado
2008	ADIF - SOFSE	Creación de dos nuevas empresas con el fin de retomar el control de la infraestructura y los servicios ante la finalización de diferentes concesiones	No se contempla
2009	FADEA	Compra de acciones de la empresa privatizada	Se reserva la mayoría accionaria y el poder de veto ("acción de oro") al Estado
2009	RTA	Creación de una nueva empresa a partir de la reconversión de una entidad previa	No se contempla
2012	YPF	Expropiación de las acciones de la empresa privatizada	La mayoría estatal sólo puede modificarse con la autorización del Congreso mediante una mayoría agravada de 2/3 de sus miembros
2013	ARHF	Fin de la intervención y la reconversión de la antigua empresa Ferrocarril General Belgrano SA	No se plantea de manera explícita la posibilidad de privatización y/o el resguardo de la mayoría estatal
2013	BCyL	Fin de contrato de gerenciamiento de la línea ferroviaria y creación de nueva empresa	No se plantea de manera explícita la posibilidad de privatización y/o el resguardo de la mayoría estatal
2015	FASE	Creación de nueva empresa a modo de holding ferroviario	No se contempla
2015	EANA	Creación de nueva empresa que asume funciones de un organismo público	No se contempla

(*) Desde la recisión de la concesión y hasta la creación de la nueva empresa, la gestión del servicio postal estuvo a cargo de una Unidad Administrativa creada a tal efecto.

Fuente: elaboración propia en base a leyes y decretos de creación o estatización.

En segundo lugar, se destacan los cuatro casos (27 % del total) en que la incorporación de empresas al ámbito estatal se produjo tras la rescisión de concesiones otorgadas durante la década de 1990. En general, estos procesos tuvieron un nivel considerable de conflictividad debido a la oposición y desacuerdos con los concesionarios privados, derivando en, por un lado, la anulación del proceso licitatorio original en el caso de TANDANOR; y por otro, en la rescisión de la concesión por culpa de las empresas privadas y la consiguiente creación de nuevas empresas para la prestación de servicios públicos en los casos de CORASA y AySA. En el caso de la creación de BCyL existieron menos resistencias ante el apartamiento de la gestión privada ya que se trataba de un contrato de gerenciamiento de características más precarias y temporarias, con mayores atribuciones para el sector estatal.

En tercer lugar, nos encontramos con dos casos en los que se apeló a la expropiación de las acciones de empresas privadas: AR e YPF —en este último caso, asumiendo sólo el 51% de la propiedad—. En el proceso que derivó en la estatización de AR, inicialmente se intentó avanzar en un acuerdo con el propietario privado, el cual resultó infructuoso, por lo que se decidió avanzar en un proceso expropiatorio. En el caso de YPF, la expropiación fue el camino elegido de entrada, en un contexto de alta conflictividad, no solo con REPSOL sino también con un gobierno extranjero como el de España —desde donde se apoyaron los reclamos del accionista privado—. Posteriormente, se llegó a un acuerdo el monto que el Estado debía pagar por ese paquete accionario mayoritario.⁸⁹

En cuarto lugar, el caso de FADEA implicó un acuerdo con el propietario privado por el cual el Estado adquirió las acciones de la empresa. En este sentido, es posible considerar que existió una menor conflictividad respecto a otros procesos, ya que se trató de un contrato de compraventa con un precio pactado entre ambos sectores.

En términos generales, los casos que expresan un nivel más bajo de conflictividad —creación de empresas públicas o compra de acciones— y aquellos en que el nivel de conflictividad con el sector privado resulta más alto —creación de empresa tras la finalización de la concesión o expropiación— se dividen prácticamente en partes iguales. En este sentido, es posible intuir que no existe una tendencia unívoca de enfrentamiento o conflicto con los empresarios privados al momento de la nacionalización o creación de empresas. Incluso, en varios de esos casos se ha

⁸⁹ En el Capítulo 5 se aborda de manera detallada el proceso que derivó en la estatización de AR vía expropiación, destacándose el posicionamiento de los distintos actores sociales.

llegado a la anulación de la concesión o la expropiación luego del fracaso de otras alternativas que significaran un mayor grado de acuerdo con la contraparte privada — como en los casos de AySA y AR—.

En ese sentido, se podría avanzar en la corroboración de que, durante el período, la estatización se erigió como una opción de última instancia y ante casos puntuales. Esta interpretación se ve reforzada si consideramos que, en otros casos, se optó por la renegociación de contratos y medidas de cooperación con la contraparte privada — como sucedió, por ejemplo, respecto a las concesionarias de los servicios de distribución de electricidad y de algunas de las líneas ferroviarias del AMBA—.

En torno a lo que hemos denominado *posibilidad de privatización o participación privada*, se percibe claramente una diferencia entre la primera parte y segunda parte del período. En la primera —coincidente en gran medida con la presidencia de Néstor Kirchner—, se presenta determinados recaudos conducentes a incorporar la participación privada de manera total o parcial. En la segunda parte —que se corresponde en general con el mandato de Cristina Fernández de Kirchner—, se incluyeron mayores limitaciones normativas para encarar procesos de privatización.

En un primer momento, la privatización se planteaba como un horizonte cierto, como sucedió con los casos de LAFSA y CORASA; en este último caso, incluso se planteaba un proceso licitatorio para dentro de los 180 días —plazo que fue prorrogado sucesivamente, hasta que fue descartado—. Así, se destacaba la transitoriedad de la actividad empresarial del Estado, con la perspectiva de una futura inversión privada.

Luego, la normativa tendió a habilitar la posibilidad de participación privada en las empresas incorporadas al ámbito estatal, aunque con ciertos recaudos normativos que eventualmente tenderían a asegurar la mayoría estatal en la propiedad. Así, en 2005 la normativa de creación de ENARSA estableció que hasta el 35% de las acciones podían ser ofrecidas en oferta pública. Sin embargo, el Estado debía mantener la mayoría accionaria y se definió que “bajo ningún procedimiento las modificaciones estatutarias podrán dejar a éste [el Estado] en situación minoritaria” (art. 4º, ley N°25.943) —previsión incorporada en el debate parlamentario—. ⁹⁰

En 2006, en el caso de AySA inicialmente no se aclaró la posibilidad de venta a privados de la propiedad de la empresa. Sin embargo, luego se incorporó el siguiente mandato normativo: “Las acciones propiedad del ESTADO NACIONAL serán

⁹⁰ “Diputados aprobó el proyecto para la creación de Enarsa”, *La Nación*, 07/10/2004.

intransferibles. Esta proporción no podrá ser disminuida como consecuencia de operación social alguna” (art. 1, decreto N°373/2006). De este modo se dejó establecido que el 90% de acciones en manos estatales debía mantenerse inalterable. Respecto a ARSAT, aunque su estatuto estableció la posibilidad de venta de acciones a privados, también se normó que el Estado mantendría el poder de veto sobre las decisiones de la empresa. Adicionalmente, para modificar esa prerrogativa o transferir las acciones en manos estatales, se definió necesaria una ley del Congreso (art. 10, ley N°26.092), estableciendo así un mayor resguardo jurídico.

Desde 2008, en algunos casos comenzó a incorporarse una misma formulación legal que, por un lado, expresa la posibilidad de participación minoritaria privada; y, por otro lado, reserva poder de veto —a la manera de una “acción de oro”— al Estado. Concretamente, en el caso de Aerolíneas Argentinas se estipuló que “En ningún caso el Estado nacional cederá la mayoría accionaria de la sociedad, la capacidad de decisión estratégica y el derecho de veto en las decisiones de la misma” (art. 9°, ley N°26.412). Esta prescripción se replicó en el caso de FADEA (art. 3°, ley N°26.501).

En el caso de YPF en 2012, sin perjuicio de que dio continuidad a una parte minoritaria de los propietarios privados, la norma de expropiación del 51% de las acciones limitó la posibilidad de modificar la participación estatal al establecer: “se encuentra prohibida la transferencia futura de ellas [las acciones sujetas a expropiación] sin autorización del H. Congreso de la Nación votada por las dos terceras partes de sus miembros” (art. 10°, ley N°26.741). Así, se precisaría una mayoría agravada del parlamento para disminuir tal participación accionaria, lo cual constituye un obstáculo legal-institucional para proceder a cualquier intento de privatización parcial o total.⁹¹

En otros tres casos (TANDANOR, ARHF y BCyL), teóricamente podría habilitarse la participación privada, ya que la forma societaria de SA o SAPEM lo permite, al menos parcialmente. Sin embargo, las normativas específicas de incorporación no lo establecen explícitamente; así como tampoco sancionan una garantía explícita de mayoría estatal, tal como se estableció en los casos anteriores.

Finalmente, el resto de los casos analizados (ADIF – SOFSE, RTA, FASE y EANA) asumen una forma jurídica —la de Sociedad del Estado— que no permite legalmente la participación de capitales privados

⁹¹ Resulta pertinente aclarar que, eventualmente, la aprobación por mayoría simple de una ley que modifique esta restricción haría innecesario contar con esa mayoría agravada. Igual sucede con previsiones similares incluidas en otras leyes, tal como veremos más adelante en este mismo capítulo.

En definitiva, se destaca a modo de síntesis que: en dos casos la normativa relacionada estipuló que la incorporación al ámbito estatal se presentó como transitoria en vistas a una posterior privatización; en tres casos no se explicitó ninguna previsión al respecto; en seis casos se dispuso la preservación de la mayoría estatal; y en cuatro casos la forma societaria adoptada sólo permitía la propiedad estatal. Por lo tanto, es posible afirmar que se tendió a dar prioridad al control estatal de las entidades incorporadas, especialmente desde el 2007 en adelante.

Por último, cabe resaltar que, aunque existiera la posibilidad legal de disminuir la participación estatal, en la práctica esto no sucedió en ningún caso. Entonces, las previsiones sobre futuras privatizaciones o participaciones privadas aparentan configurarse como una muestra de voluntad de acercamiento al sector privado. Así, el posicionamiento público parece conjugar tanto la reivindicación de la acción estatal, como una postura no beligerante respecto a los capitales privados.

b) Las empresas públicas como instrumentos de la política económica: incidencia en el empleo y las tarifas de servicios públicos

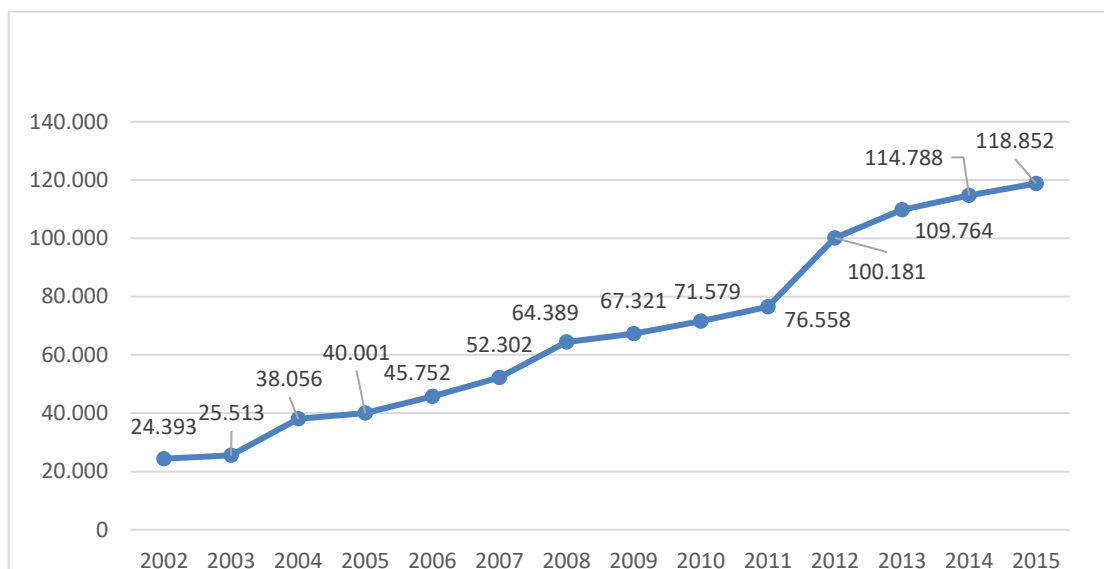
Dentro de los objetivos de la incorporación de entidades al sector público empresarial, hemos destacado los casos en que se reivindicaba la necesidad de sostener los niveles de empleo. Esto se condice con el hecho de que, durante el período 2002-2015, se produjo un aumento considerable de la dotación de las empresas públicas dependientes del Estado nacional (Gráfico 2.2).⁹²

Una mirada general sobre la evolución de los niveles de empleo evidencia una subida paulatina pero sostenida a lo largo del período. En particular, el análisis de los datos obtenidos permite vincular los años en que se produjeron las subidas más marcadas con hechos puntuales de incorporación de entidades al ámbito estatal.

Respecto a los aumentos más relevantes podemos mencionar el producido en 2004, que se relaciona con la creación de CORASA y la incorporación de los empleados de la ex concesionaria Trenes Metropolitanos por parte de Ferrocarril Belgrano SA; el correspondiente a 2006, con la creación de AySA; 2008, con la expropiación de AR; y, en lo referente a 2012, se destaca la estatización de YPF y el fin de la concesión de la línea ferroviaria Sarmiento.

⁹² Los datos expuestos en el gráfico fueron relevados de fuentes heterogéneas, no siempre presentados de manera uniforme y completa. Así, más allá de algún grado de imprecisión, presenta de manera cabal la trayectoria del empleo en el sector durante el período.

Gráfico 2.2 Dotación de empleados de empresas públicas nacionales, 2002-2015



Fuente: elaboración propia en base a los datos de los ejercicios ejecutados incluidos en los Presupuestos Consolidados del Sector Público Nacional (PCSPN, Oficina Nacional de Presupuesto, 2002-2017) y otras fuentes oficiales. En los PCSPN se contabilizan las empresas en liquidación, aunque el número de empleados no son significativos (no más de 0,01% en la mayoría de los años). Adicionalmente, se incorporaron los datos de aquellas entidades no incluidas en el PCSPN a partir de fuentes diversas, a saber: BNA, Berensztein y Secco (2016); BICE, Memoria y Balance de los años 2010 a 2019; YPF, Reporte de Sustentabilidad Empresarial de los años 2014 a 2019; y AR, Informe de Auditoría y Gestión de AA SA y AU SA (AGN, 2011), Informe de Gestión sobre Recursos Humanos AA SA y AU SA (AGN, 2014), Informe de Gestión Empresarial (SIGEN, 2016).

Ligado a lo anterior, vale la pena destacar que el marco normativo de las relaciones laborales siguió una senda similar a la de períodos previos, en los casos que existía un antecedente privado. Así, el marco jurídico mayoritariamente aplicable —la ley de Contrato de Trabajo—, permitía, entre otros aspectos, cierta flexibilidad para tomar o desvincular trabajadores. Sin embargo, en términos generales, se evitó apelar a despidos ante crisis coyunturales o momentos determinados de baja en la actividad o los rendimientos.

El otro aspecto que se destaca del período refiere a la política para los servicios públicos. Al respecto, una de las principales consecuencias del cambio de la relación del Estado nacional con las empresas de servicios luego de la caída de la convertibilidad se centró en la senda seguida por la política tarifaria. Dentro del universo considerado de empresas públicas, esta perspectiva tuvo, en algunos casos, incidencia evidente en cuanto se incluyen entidades que prestan servicios de manera directa al usuario. En otros casos, las empresas públicas tienen participación en alguno de los sectores implicados en tanto se vinculan de manera directa con la política sectorial —como sucede en el área energética—.

En este sentido, una consecuencia directa de la renegociación de los contratos fue el del congelamiento de las tarifas de los servicios públicos residenciales —lo cual fue seguido en otros sectores, como el transporte—. Bril Mascarenhas y Post (2014) interpretan la situación generada por la política de subsidios durante el período 2003-2014 en los términos de *policy traps*, entendidos como “políticas que en su inicio son fiscalmente baratas, pero que a ritmo vertiginoso se vuelven crecientemente costosas y difíciles de recortar” (p.195).

De acuerdo con esta mirada, fueron dos los factores que incidieron en el sostenimiento de los congelamientos de tarifas a lo largo del período: por un lado, la incidencia de los *shocks* de precios que un aumento tarifario hubiera profundizado, en un contexto de inflación creciente; por otro, la inconveniencia por parte del gobierno nacional de aumentar las tarifas a sectores que, en el caso del conurbano bonaerense, constituían su base de sustentación política.⁹³ Así, en el transcurso de esta política, entre 2001 y 2010, los subsidios al consumo pasaron de representar cerca de cero al 10 % del presupuesto nacional —7500 millones de dólares—, acarreando dificultades fiscales en un contexto de crisis económica durante gran parte del período.

En relación con el tamaño de la economía y desde una mirada de más largo plazo, los subsidios a los diferentes sectores representaban el 0,6% del PBI en 2005, para alcanzar el 4% en 2011, 2010 y 2014 —con una baja al 3,2% en 2013—, siendo alrededor del 95% destinados a la energía y el transporte (Bona, 2015).

En esa trayectoria, señala López (2015) que pueden identificarse tres etapas: a) 2003-2007: caracterizado por el mantenimiento de las tarifas y la oposición de los sectores afectados —particularmente, las empresas de servicios públicos privatizados— ; b) 2008-2011: el aumento de los precios internacionales relacionados con la energía, suplidos en gran medida por subsidios indirectos; c) 2011-2015: intento de ajuste en sectores beneficiarios de subsidios, particularmente en aquellos con mayor capacidad económica (la llamada “sintonía fina”), con pocos resultados.

Vale mencionar que los beneficiarios de esta política no fueron solamente sectores trabajadores en tanto usuarios finales, sino también aquellos empresarios que tienen a la energía como uno de sus insumos básicos. Por su parte, las empresas implicadas en la provisión de los servicios ejercerían fuertes presiones para lograr recuperar su tasa de ganancia, no compensada totalmente vía subsidios. En este marco, la política

⁹³ Los autores sustentan su análisis a partir de los casos del servicio de gas y el transporte urbano, pero parece posible extender este razonamiento al sector en su conjunto.

tarifaria sería uno de los ejes que mayores críticas atraería por parte la oposición política, especialmente en los últimos años del período (Bona, 2015; R. López, 2015). Por lo dicho hasta aquí respecto al empleo y las tarifas, el posicionamiento desde el Estado en estas áreas contribuye a considerar de manera especial un aspecto particular del rol del sector público empresarial: su instrumentalización en función de políticas distributivas —en línea a lo planteado por Boneo (1980)—. En este aspecto, surge de la acción estatal la intención de sostener determinados precios relativos de la economía, en un contexto inflacionario. Como se dijo, esta orientación no sólo tuvo impacto positivo en los sectores trabajadores —con centro en el AMBA—, sino también en aquellas empresas beneficiadas de forma directa o indirecta —mediante el acceso a precios subsidiados o mediante el sostenimiento de los precios del transporte de sus empleados—.

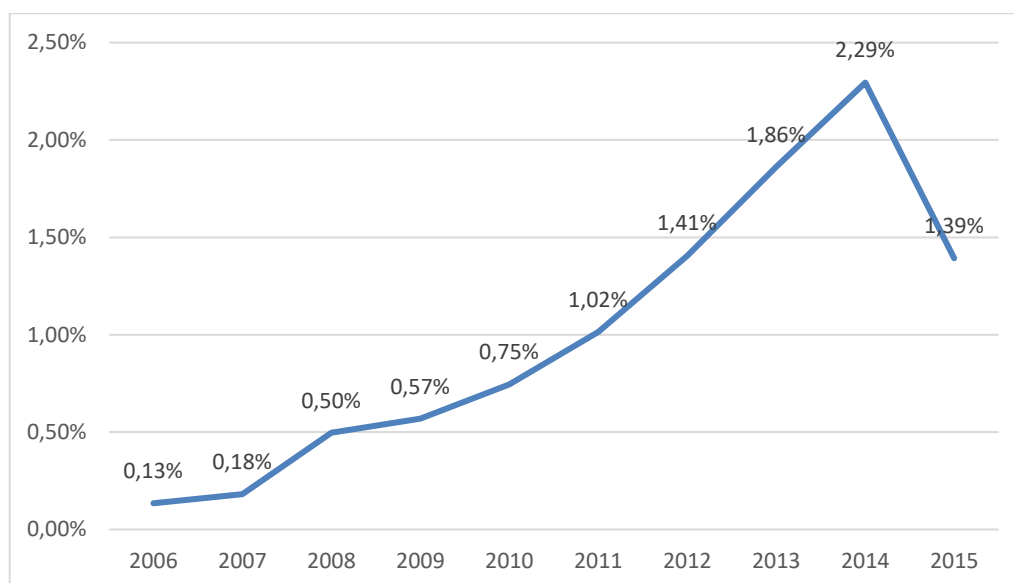
c) Las transferencias del Tesoro Nacional hacia las empresas públicas

El último aspecto que rescatamos en este apartado sobre el rol del sector público empresarial en relación con las políticas económicas refiere al nivel de recursos presupuestarios que se transfirieron para el sostenimiento y el cumplimiento de las funciones encomendadas. Si se toma en cuenta la última parte del período —coincidente con el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner—, emerge como un dato relevante la creciente asignación de fondos del Tesoro Nacional a las empresas públicas hasta 2014; y una baja considerable en el 2015 (Gráfico 2.3).⁹⁴

El análisis propuesto requiere algunas aclaraciones que permiten contextualizar el recorrido de la curva. Primero, como se mencionó en el apartado anterior, una parte importante de las transferencias tuvieron como objeto subsidiar las tarifas de servicios públicos domiciliarios, lo cual se instrumentó mediante algunas de las entidades del sector público empresarial. En el caso de la energía, ENARSA fue la encargada de realizar las compras de insumos necesarios para la generación eléctrica —particularmente, *fuel oil*— que asegurase, además, la provisión de gas para las industrias y los hogares.

⁹⁴ El recorrido de la curva es similar a la descripta por documentos generados por ciertos funcionarios estatales que expresan algunos datos levemente mayores para algunos años de la serie —véase, por ejemplo, Lopetegui y López Azumendi (2018)—. En cualquier caso, resulta especialmente relevante para nuestro análisis la tendencia general presentada.

Gráfico 2.3 Transferencias totales a las empresas públicas nacionales no financieras como porcentaje del PBI, 2006-2015



(*) Se consideran las transferencias totales (corrientes y de capital) a empresas públicas del sector público nacional no financiero cuyo presupuesto haya sido informado en las fuentes relevadas. Adicionalmente, se agregaron los montos de transferencias correspondientes a ENARSA para los años faltantes (2010 y 2011), dada la cuantía y el impacto en la tendencia general.

Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión 2006-2017 (Contaduría General de la Nación) e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

De manera similar, el sostenimiento de las tarifas de transporte público urbano y la expansión de los servicios de agua y cloacas experimentada durante esos años en el AMBA también supuso la transferencia de recursos fiscales para la expansión de las funciones de algunas empresas públicas de servicios. Por ejemplo, AySA recibió fondos con el fin de desarrollo de obras, sin que esto afectase sobremanera las tarifas cobradas a la población incluida en su área de cobertura; mientras que la intervención en los servicios ferroviarios siguió un camino similar (Pérez y Rocca, 2017).

Segundo, una parte importante de los recursos fiscales destinados a las empresas públicas se trata de transferencias para gastos de capital que tuvieron como objeto la inversión en infraestructura y bienes con el fin de mejorar los servicios prestados. Así sucedió, por ejemplo, con los casos de ARSAT durante gran parte del período —en tanto implicaba la intervención en un sector que requiere fuertes inversiones— y AR —particularmente, en relación con la renovación de la flota de aviones tras el desguace de la empresa en las diferentes gestiones privadas previas a 2008—. ⁹⁵

Realizadas estas aclaraciones, resalta que casi la totalidad de las empresas públicas requirieron de fondos estatales para su funcionamiento mediante transferencias para

⁹⁵ Esta cuestión se retoma, para estos AR y ARSAT, en los capítulos 5 y 6.

gastos corrientes.⁹⁶ Esto converge con cierto principio general de sostenimiento de las actividades —e incluso la expansión— del sector público empresarial, privilegiando el desarrollo de objetivos de interés público por sobre criterios económico-financieros.

2.2 Continuidades estructurales en las políticas de gestión de las empresas públicas

Las políticas estatales para las empresas públicas a lo largo de la etapa abierta en 2003 fueron desarrollándose como expresión de diferentes movimientos y tendencias que no siempre lograron desplegarse completamente. En este marco, resalta en especial la inexistencia de una política general que tendiera a reorganizar en términos administrativos y de gestión el sector público empresarial, a pesar de los cambios respecto al período anterior. Así, las entidades que se incorporaron al ámbito estatal se inscribieron en esquemas formales y de funcionamiento previos; aunque también se pueden mencionar algunas novedades parciales en ciertos aspectos.

2.2.1 Inercia general e innovaciones parciales en las modalidades de relación con el gobierno central

En torno a las formas que adoptaron las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno en el período, existió cierta inercia institucional. En alguna medida, el carácter fortuito de la expansión del sector público empresarial parece haber contribuido a dejar de lado una reformulación —formal o informal— de las estructuras organizativas implicadas. Esta tendencia general no quita que, como veremos a continuación, se pueden destacar algunas medidas que podían tender a una transformación parcial del marco de esas relaciones, pero que, en la práctica, no modificaron el panorama general.

Donde sí se avanzó fue en la consolidación de la coordinación entre los diferentes aspectos de la acción estatales. Particularmente, en el marco de cada jurisdicción ministerial se tendió a concertar los roles de propietario de empresas públicas y de regulación y gestión de las políticas sectoriales, en función de los objetivos planteados en el marco de estas últimas.

⁹⁶ Las excepciones están dadas por algunas entidades cuyas actividades o envergadura les permitieron generar sus propios recursos o acudir al financiamiento del sector privado para inversiones, como BNA e YPF. Adicionalmente, solo ocasionalmente y/o en pocos casos se han producido transferencias desde las empresas hacia el Estado nacional, como ha sucedido, por ejemplo, con Lotería Nacional SE — respecto al cual, sin embargo, hay que considerar su particular actividad y función—.

a) *Continuidad del modo de gestión descentralizado y el esquema de centralización parcial de la DNEPE-ANPEE*

En cuanto las modalidades de gestión de las empresas públicas y al tipo ejercicio de la propiedad propuesta para estas empresas, durante el período 2003-2015 se mantuvo, en gran medida, el encuadre tradicional existente en el ámbito de la administración pública argentina.

En los términos de la clasificación planteada oportunamente, se replicó un modo de gestión gubernamental descentralizado, en el que cada empresa pública depende del ministerio sectorial que abarca el área en el que la entidad desarrolla su actividad principal; al tiempo que ejerce los correspondientes derechos de propiedad. En la Tabla 2.4 se presenta el escenario emergente hacia 2015, teniendo en cuenta los aspectos mencionados

Tabla 2.4 Tipos societarios y jurisdicciones de las empresas públicas incorporadas, 2003-2015

Año	Empresa	Tipo societario	Jurisdicción/ Propiedad (*)
2003	LAFSA	SA	Ministerio de Economía 40%, Ministerio de Planificación Federal 40% e Intercargo 20% (**)
2004	CORASA	SA	Ministerio de Planificación Federal 99% y Ministerio de Economía 1%
2004	ENARSA	SA	Ministerio de Economía 88%, y estados provinciales 12%
2006	AySA	SA	Ministerio de Planificación Federal 90%, y Programa de Propiedad Participada 10%
2006	ARSAT	SAPEM	Ministerio de Planificación Federal 98% y Ministerio de Economía 2%
2007	TANDANO R	SA	Ministerio de Defensa 90% y Programa de Propiedad Participada 10%
2008	AR	SA	Ministerio del Interior y Transporte 90% y Programa de Propiedad Participada 10%.
2008	ADIF	SE	Ministerio del Interior y Transporte 100%.
2008	SOFSE	SE	Ministerio del Interior y Transporte 100%.
2009	FADEA	SA	Ministerio de Defensa 100%
2009	RTA	SE	Jefatura de Gabinete de Ministros 100%
2012	YPF	SA	Ministerio de Economía 51% (Estado nacional y provincias) y 49 % accionistas privados.
2013	ARHF	SAPEM	Ministerio del Interior y Transporte 99% y ADIF 1%.
2013	BCyL	SA	Ministerio del Interior y Transporte 100% (ADIF 40%, SOFSE 35% y AGP 25%).
2015	FASE	SE	Ministerio del Interior y Transporte 100%.
2015	EANA	SE	Ministerio del Interior y Transporte 100% (participación del Ministerio de Defensa).

(*) En todos los casos, las empresas se hallan bajo la órbita jurisdiccional del ministerio mencionado en primer lugar; tomando, en general, como referencia la situación a 2015. Adicionalmente, se indican otros accionistas minoritarios, como las correspondientes al Programa de Propiedad Participada en manos de los trabajadores de cada empresa.

(**) Se indica la composición accionaria que predominó hasta el momento de su liquidación.

Fuente: elaboración propia.

En este marco, el ministerio-propietario es el que fija la política, gestiona la empresa y, por lo general, incide de manera decisiva en la regulación del sector en el que la empresa pública desarrolla su actividad. En este sentido, se refuerza la idea de que esos diversos roles son ejercidos por el mismo autor, con las ventajas —mayor coordinación, experiencia y visión general de la política y el sector— y desventajas —posible tensión entre el desarrollo de la actividad económica-comercial con los objetivos de interés público— de cada caso.

Por su parte, los sistemas de control vigentes durante el período se remiten a lo dispuesto por la ley N°24.156 de Administración Financiera, vigente desde 1992. En este sentido, prácticamente la totalidad de las entidades del sector público empresarial están auditadas por la AGN y la SIGEN, en el marco del universo delimitado por el inciso b) de la mencionada ley o lo dispuesto por normas específicas.⁹⁷

En paralelo, resulta relevante destacar un desarrollo que, aunque en gran medida escapa de la delimitación de empresa pública de esta tesis, da cuenta de los cambios en el escenario general respecto al rol desempeñado por el Estado.

El punto de partida estuvo dado por la creación, a fines de 2008 y mediante la ley N°26.425, del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esta medida implicó la liquidación del sistema de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y el traspaso de sus activos y la gestión previsional al control público por medio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Esos activos fueron integrados en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS): además de una cantidad importante de bonos públicos y otros instrumentos financieros, el FGS asumió la titularidad de paquetes accionarios de unas 40 empresas privadas, muchas de ellas de primera línea, lo que posibilitó la presencia estatal en compañías de los más variados sectores (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2009).⁹⁸

Aunque las tenencias del FGS comprenden posiciones minoritarias dentro del capital social de cada empresa, esta renovada presencia estatal en el ámbito económico

⁹⁷ Un caso que se ubica fuera del marco de control mencionado, que se destaca especialmente por su relevancia, es el de YPF —en el siguiente apartado se presentan algunos detalles de su encuadre—.

⁹⁸ Para junio de 2018, el FGS informaba la participación minoritaria —menor al 30% en todos los casos— en 46 empresas privadas, muchas de ellas de primera línea. Entre las más relevantes se contaban: Banco Macro SA (27,49% de participación sobre el capital social), S.A. San Miguel A.G.I.C.I. Y F. (26,06%), Gas Natural Ban SA (26,63%), Consultatio S.A (24,88%), EDENOR (26,81%), Distribuidora de Gas Cuyana S.A. (26,12%), Telecom Argentina S.A. (11,34%), Transportadora de Gas del Sur S.A. (23,11%), Pampa Energía S.A. (14,78%), Grupo Concesionario del Oeste S.A. (21,56%) y Mirgor S.A. (21,54%), entre otras. El listado completo puede consultarse en el Anexo I (p. 258 y ss.).

puede leerse como una forma particular de acción empresaria pública en el sector privado. En ese sentido, el FGS funciona a la manera de un *fondo soberano*, modalidad destacada por Chang (2007) como una de las formas predominantes en que se ha encauzado la actividad empresaria estatal a nivel internacional en las últimas décadas.

En ese escenario, algún tiempo después se avanzó en la centralización de la gestión de las participaciones empresarias de carácter minoritario —especialmente, las correspondientes al FGS—; lo que se cristalizó en julio de 2012 con la creación mediante el decreto N°1.278/2012, la Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado (DNEPE). En ese mismo acto, se creó un reglamento que normaba y definía las pautas de actuación y los atributos de los directores y representantes designados por el Estado nacional en las empresas consideradas.

Vale mencionar que la estatización de los activos del FGS y la participación en los directorios de empresas privadas de representantes del Estado nacional fue, inicialmente, fuente de conflictos con el sector privado:

[Por] el tema de ANSES, cuando el Estado recobra la administración pública de los fondos de pensión, uno de los coletazos fue que las empresas privadas que habían invertido en las AFJP, después todo eso pasó, esas tenencias accionarias pasaron a la ANSES. Una tenencia minoritaria pero que le daba derecho a la participación en los directorios. Todo esto fue interpretado por el sector privado como una fuerte intromisión del Estado [...] Primer obstáculo fue normativo, porque hubo que hacer algunas adecuaciones. Recuerdo que, cuando el Estado quiso poner directores en las empresas privadas, primero tuvo que sacar un DNU, que fue muy resistido, y después, la impronta de los hechos se terminó imponiendo, pero tuvo ahí resistencia y tuvo que modificar alguna normativa. (Entrevistado D, asesor y director de varias empresas públicas durante 2004-2015, 25/04/2019)

Algún tiempo después, en septiembre de 2015, se pretendió darle una institucionalización mayor a esta línea de actuación: la ley N°27.181 de Protección de las Participaciones Sociales del Estado Nacional, sancionada sobre el final del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, expresaba la intención de dificultar la posibilidad de vender los paquetes accionarios minoritarios de propiedad estatal. Particularmente, esta norma define como de interés público las participaciones en manos del FGS de la ANSES, así como las correspondientes al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; y prohíbe cualquier transferencia o acción que modificase su estatus sin la aprobación del Congreso Nacional (art. 1º) por una mayoría especial de dos tercios de sus integrantes (art. 20). Asimismo, la finalidad

enunciada de la ley es la de preservar los activos del FGS y promover la coordinación de los directores designados por el Estado nacional con el fin de que sus acciones se guíen en el interés público (art. 2º).

Con ese objetivo, se crea la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) como organismo descentralizado autárquico, personería jurídica propia y con capacidad de actuar en el marco del derecho público y privado, en carácter de autoridad de aplicación de la ley (art. 3º), como organismo continuador de la DNEPE (art. 5º). La función enunciada de la ANPEE era la de ejercer los derechos societarios y políticos derivados de las participaciones accionarias estatales, designando e instruyendo a los representantes en la intervención en los correspondientes órganos societarios (art.4º).

El directorio de la ANPEE estaría presidido por el Director Ejecutivo de la ANSES y contaría entre los otros cuatro miembros un representante del Poder Ejecutivo, al Ministro de Economía y Finanzas Públicas y a dos representantes de la Comisión Bicameral Permanente creada por la ley, por la mayoría y primera minoría parlamentaria (art. 6º). En este sentido, la mencionada Comisión contaría con la participación de miembros de ambas cámaras del Congreso (art.18 y 19); además de que se instituye la creación de un Consejo Consultivo con participación de autoridades públicas y representaciones gremiales (art. 15, 16 y 17) —lo cual supone la intención de abrir las instancias institucionales ligadas a la ANPEE—.

Las competencias que le son atribuidas a la autoridad de aplicación de la ley comprenden cuestiones como: coordinar los planes sectoriales de acuerdo a la política económica; designar a los directores y representantes del Estado; impartir las instrucciones a las que deben ajustar su actuación los representantes estatales en los órganos societarios (como asambleas y reuniones de socios), además de la designación formal de directores, administradores y síndicos; impartir las instrucciones y recomendaciones a los directores representantes del Estado; e implementar un sistema de información y monitoreo de las empresas participadas, entre otras.

Además, se define que los directores representantes del Estado asumen el carácter de funcionarios públicos (art. 12) y que cuentan con indemnidad cuando su accionar derive de las instrucciones impartidas por la ANPEE (art. 13). También se excluye explícitamente del alcance de la ley a las participaciones en YPF SA e YPF Gas SA. En definitiva, aunque el proyecto de la ANPEE pareció retomar otros intentos pasados de centralización de la gestión de la acción empresarial estatal —por ejemplo, el de la

CEN—, sus objetivos y accionar se encontraban bastante más limitados. En este sentido, el ámbito de acción no incluía las principales empresas públicas (como YPF, AR o AySA), que no se inscribían en el Ministerio de Economía o estaban explícitamente excluidas, lo cual limitaba la posibilidad de homogeneizar los parámetros generales de gestión del sector en vistas a una coordinación más integral. Los objetivos planteados suponían centrar su accionar en dos aspectos: a) el establecimiento de criterios para la designación y la determinación de mandatos precisos para los directores representantes del Estado; y b) la preservación de los activos del FGS mediante el establecimiento de requisitos estrictos para su venta.

Pero aún con ese alcance, objetivos y atributos limitados, la DNEPE y la ANPEE pueden leerse como intentos parciales de centralización de la gestión de empresas públicas y de las participaciones accionarias minoritarias. Se pretendía, de esta manera, mejorar la coordinación de la función empresaria estatal respecto a la acción gubernamental general.

Por lo demás, la efectiva implementación de la ANPEE quedaría trunca, ya que la norma correspondiente sería derogada tras el cambio de gobierno a fines de 2015; pero, en cualquier caso, manifiesta una orientación general de las políticas del período que debe ser tomada en cuenta como expresión de los cambios del período.

b) Los entes regulatorios y las empresas públicas

El proceso iniciado en 2003 de incorporación al ámbito estatal de empresas dedicadas a la prestación de servicios públicos configuró una situación inédita hasta entonces. Nos referimos a que los entes y marcos legales ideados durante la década de los noventa para regular la actividad de las empresas privatizadas, debían ahora pasar a controlar la actividad de un número relevante de empresas públicas (Tabla 2.5).

El abordaje de esta cuestión permite aproximarnos a las empresas públicas a partir de la consideración del rol estatal como regulador de una actividad, en vinculación con los otros roles que le son propios: como propietario y gestor de políticas públicas.

Existen, en primer lugar, una serie de medidas recibidas como legado del gobierno de Duhalde, que supusieron reconfigurar las relaciones con las empresas privatizadas durante la década previa. Nos referimos a las negociaciones tarifarias con las concesionarias de servicios públicos⁹⁹ y en torno a los marcos regulatorios heredados.

⁹⁹ Al respecto, véase el apartado 2.1.3, p. 135 y ss.

Tabla 2.5 Empresas públicas incorporadas y entes reguladores relacionados, 2003-2015

Año	Empresa	Ente regulador relacionado (1)
2004	CORASA	CNC / AFTIC (2)
2006	AySA	ERAS – AP
2006	ARSAT	CNC / AFTIC (2)
2008	AR	ANAC
2008 - 2015	FASE (3)	CNRT
2009	RTA	COMFER / AFSCA (4)
2015	EANA	ANAC

(1) Referencias: CNC: Comisión Nacional de Comunicaciones / AFTIC: Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación; ERAS: Ente Regulador de Agua y Saneamiento – AP: Agencia de Planificación; ANAC: Agencia Nacional de Aviación Civil; CNRT: Comisión Nacional Reguladora del Transporte; COMFER: Comité Federal de Radiodifusión / AFSCA: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. (2) La CNC fue reemplazada por el AFTIC en 2014. (3) Se menciona a FASE (creada en 2015) a partir de considerar las empresas que la componen, a saber: ADIF y SOFSE (creadas en 2008); y ARHF y BCyL (creadas en 2013). (4) El COMFER fue reemplazado por el AFSCA en 2009.

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, pero relacionado con lo anterior, los procesos por los cuales se incorporaron nuevas entidades al ámbito estatal no supusieron grandes cambios en la institucionalidad regulatoria correspondiente. Precisamente, este es uno de los principales elementos expuestos por Pérez y Rocca (2017) respecto al proceso en torno a los servicios públicos en la posconvertibilidad. En este sentido, destacan que la priorización de la mejora y ampliación de las prestaciones subsumió el problema de construir un marco institucional adecuado a la nueva situación. En este sentido, destacan, primero, que la tendencia del período fue mantener el esquema regulatorio y de control de la actividad —aunque con ciertos “parches”—. Segundo, se procedió a intervenir los entes regulatorios, centralizando el poder de decisión en el Poder Ejecutivo Nacional; al tiempo que persistían las dificultades técnicas y de diseño institucional previas.

El primer caso presentado por las autoras refiere a que el proceso de creación de AySA tuvo correlato con la institucionalización —mediante la ley N°26.221—, del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y de la Agencia de Planificación (AP), en reemplazo del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS). En ese esquema, el ERAS se encarga del control del servicio, mientras que la AP se dedica a coordinar las acciones tendientes a expandir y mejorar del servicio. Además, se fijó la intervención de la Subsecretaría de Recursos Hídricos —luego Subsecretaría de Planificación e Infraestructura Hídrica— en cuestiones tarifarias, entre otros aspectos.

El segundo caso presentado por Pérez y Roca refiere a que la recuperación de la operación estatal los ferrocarriles —particularmente expresado a partir de la creación de SOFSE y ADIF en 2008— supuso la continuidad de los esquemas regulatorios previos. En este sentido, la función de control sigue estando a cargo del área dedicada al transporte ferroviario de la Comisión Nacional Reguladora del Transporte (CNRT), tal el encuadre institucional creado en la década de 1990. En este caso, también persistirían las dificultades en la regulación, la planificación y en el propio marco legal. Adicionalmente, la Secretaría de Transporte —y/o el Ministerio respectivo— intervienen en la parte tarifaria y en el esquema de subsidios.

En el caso de CORASA, tampoco existieron grandes modificaciones respecto al marco y el ente regulatorio encargado del sector, la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). Ésta había nacido en junio de 1996 a partir del decreto N°660/96 de Reforma del Estado, que estableció la fusión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT) —creadas en 1990 y 1992, respectivamente— con el objetivo de simplificar la estructura administrativa del sector público.¹⁰⁰ Dichos marco había expresado, en su momento, los procesos de privatización y desregulación del mercado postal en Argentina; tras la puesta en funcionamiento de CORASA, esto no fue modificado (Azpiazu et al., 2009).

También bajo el control de la CNC se encontraba ARSAT —al menos en las cuestiones vinculadas con las telecomunicaciones—. Este esquema recién sería modificado con la creación, mediante la ley N°27.078 “Argentina Digital”, de la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC) —bajo la cual se incluyeron también los servicios postales, incluido CORASA—.

En cuanto al sector aéreo, el régimen regulatorio aplicable a AR es idéntico al de las otras empresas aerocomerciales, en el marco de las normas nacionales e internacionales del sector. Particularmente, los entes encargados de la actividad son la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) y, en algunos aspectos, el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA). En este caso, no existieron normativas particulares que asumieran el hecho novedoso que implicaba que la propiedad de la principal empresa del sector haya traspasado del sector privado al sector estatal.

¹⁰⁰ El mencionado decreto también incluía en el nuevo ente al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), pero luego fue excluido de la fusión.

Además, también la ANAC y el ORSNA inciden en el funcionamiento de EANA — incluso, como se mencionó oportunamente, ésta asumió algunas de las tareas anteriormente asignadas a la ANAC—.

Una situación particular, es el del servicio de distribución de gas del AMBA, brindado por Metrogas SA y controlada por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). En 2013, la mayoría de la participación accionaria de Metrogas fue adquirida por YPF, quedando bajo control de ésta. En ese caso, a pesar de que el marco regulatorio heredado de los noventa limita la posibilidad de que una misma empresa participe en los segmentos de producción y distribución, el ENARGAS dio el aval para la adquisición de Metrogas por parte de YPF.¹⁰¹

En definitiva, en relación al derrotero de los servicios públicos desde el 2002, de acuerdo con Pérez y Rocca (2017) es posible identificar dos tendencias: a) un énfasis en la expansión y mejora de los servicios por sobre la creación de institucionalidad de control y la regulación; y b) la confluencia de los roles de proveedor y regulación de hecho, sin una reflexión general sobre el nuevo rol estatal y los servicios públicos.

Esto no quita la novedad que significaron la creación de nuevos entes, en función de marcos legales también novedosos. Particularmente, la creación de la AFSCA y la AFTIC emergen como exponentes de la decisión de reafirmar el rol estatal en el sector de los medios audiovisuales y las telecomunicaciones. En el primer caso, a partir de la disputa con ciertas empresas de medios de comunicación y en vistas a debilitar la posición de los grupos concentrados. En el segundo caso, también influenciado por la dinámica política, pero con el agregado de que la actuación estatal en el sector supone la priorización de la operación de una empresa pública, ARSAT.

Así, es posible distinguir cierta continuidad histórica respecto a la conjunción de las funciones de regulador y gestor de políticas por parte de las autoridades ministeriales, en el marco general instituido tras los procesos de privatización de los años noventa. Sin embargo, el proceso de expansión del sector público empresarial desde 2003 agregó el rol de propietario de las empresas encargadas de prestar los servicios públicos a esa misma convergencia. En definitiva, se intuye que se tendió a priorizar la coordinación entre los diferentes organismos estatales, con el fin de consolidar la implementación de las políticas públicas formuladas para cada sector.

¹⁰¹ “El Enargas aprobó la compra de Metrogas por parte de YPF”, *Infobae*, 26/04/2013, disponible en: <https://www.infobae.com/2013/04/27/707960-el-enargas-aprobo-la-compra-metrogas-parte-ypf/>

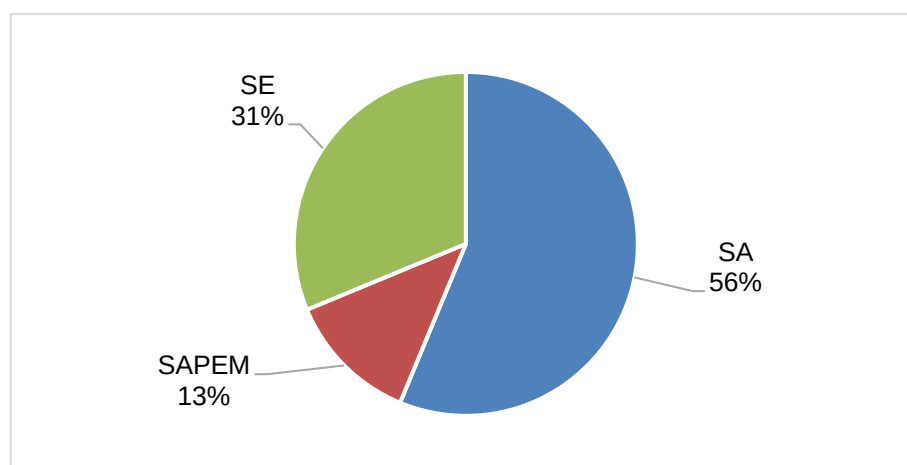
2.2.2 El patrón de corporatización de las empresas públicas desde 2003

Para el análisis del patrón de corporatización de las empresas públicas durante el período 2003-2015, nos centramos en la naturaleza y los criterios de funcionamiento de las entidades incorporadas en esos años. Con ese fin, se consideran los tipos societarios y empresariales al momento de concretar la expansión del sector público empresarial y la orientación que adoptó su operación; además del tipo de perfil directivo predominante en las empresas públicas durante la última etapa del período.

a) El afianzamiento de un tipo específico de Sociedad Anónima de propiedad estatal y la priorización del cumplimiento de los objetivos públicos

En torno al proceso de corporatización de las empresas públicas durante el período 2003-2015, resulta conveniente partir de la consideración de los tipos societarios adoptados para las entidades incorporadas y su relación con los criterios de funcionamiento predominantes. Como se ha destacado, las formas jurídicas empresariales predominantes pueden aportar algunas claves para el análisis del modelo formal-legal que se toma como referencia para la operación de las empresas públicas (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4 Tipos societarios de las empresas públicas incorporadas, 2003-2015



Fuente: elaboración propia.

A este respecto, se destaca que, de los 16 casos considerados,¹⁰² el 56% se constituyen como SA y el 12 % como SAPEM; mientras que el 31% asumieron la forma de SE.

¹⁰² En este apartado se consideran de manera separada ADIF y SOFSE, ya que el eje de análisis no se apoya en la acción de incorporación sino en las características de cada entidad en cuestión.

Sobre este aspecto del sector público empresarial argentino durante esos años, Diéguez y Valsangiacomo (2016) señalan que la preferencia por el formato jurídico de la SA se basa en determinadas características que la hacen atractivas para las autoridades gubernamentales: a) la posibilidad de participar en los dividendos de la empresa; b) el mayor control sobre la dirección de la entidad; c) la responsabilidad limitada sobre su actividad, en el marco de que el Estado comparte los costos de la inversión (en el caso de converger con capitales privados); y d) la “[f]lexibilidad en la participación societaria y la dinámica de gerenciamiento (no se exige la realización de compras mediante licitación)” (p.6).

Efectivamente, las previsiones generales de las SA y SAPEM indican que se deben aplicar, por defecto, los preceptos del derecho privado por sobre el público. La búsqueda de una mayor flexibilidad y la utilización de técnicas modernas de sector se asimilan con la situación vigente en el sector privado. Así, la opción por el formato societario típico de las empresas privadas tiende a afianzar esta perspectiva.

Por consiguiente, el derecho administrativo no tendría, en principio, tanta centralidad en el funcionamiento de las empresas públicas consideradas bajo el formato de SA — tal como lo evidencia la exclusión explícita en la gran mayoría de los casos de la aplicación de las normas de Procedimiento Administrativo, del Régimen de Contrataciones del Estado y de Obras Públicas—. De manera similar, en ocasiones se explicita que las relaciones laborales se rigen por el marco de la ley de Contrato de Trabajo, dejando de lado cualquier prescripción propia del empleo público.

La posibilidad de desprenderse de la participación accionaria de este tipo de empresas de manera relativamente simple ante situaciones imprevistas —por ejemplo, cambios económicos o financieros— operaría como un incentivo para los funcionarios públicos a la hora de optar por el formato de SA; aunque esas operatorias en general están restringidas a una sanción mediante alguna normativa legal. Resulta un estímulo en el mismo sentido la simplificación en los circuitos administrativos, en tanto prevalecen mayoritariamente las disposiciones del derecho privado y el carácter de su operatoria. Por lo demás, esto último al mismo tiempo dificulta, en principio, las tareas de control por parte de las entidades públicas y la población en general.

Sin embargo, estas previsiones se ven atenuadas, por un lado, por la inclusión de algún rasgo particular al momento de creación de estos tipos societarios: por ejemplo, la aplicación en prácticamente todos los casos del control interno y externo previsto en la ley de Administración Financiera y de los Organismos de Control. Por otro lado,

existe jurisprudencia en las que determinados aspectos del funcionamiento de las empresas públicas, por ser el Estado el propietario —y por su intermedio, la ciudadanía—, limitan una restricción tajante de aplicación del derecho público.

Por lo demás, se destaca que, en la mayoría de los casos, las SA se crean con determinadas características específicas plasmadas en cada norma de creación de una entidad: por ejemplo, las mencionadas previsiones sobre la imposibilidad de ceder la mayoría estatal, el establecimiento de una acción de oro o —en otro plano eventual— el requisito de alineamiento de la actividad empresarial con la orientación de las políticas públicas sectoriales. En este sentido, esos aspectos reforzarían la pertenencia al sector público, al menos en términos jurídicos y formales.

Asimismo, este tipo particular de formato jurídico está relacionado por el análisis realizado por Carbajales (2014) en torno a lo que denomina como Sociedades Anónimas Bajo Injerencia Estatal (SABIE), en tanto tipo emergente de los procesos ampliación del accionar empresario estatal desde inicios del siglo XXI. Al respecto, Carbajales señala que

la nota distintiva [de las SABIE] en comparación con las sociedades de las sucesivas etapas anteriores, es que *esta modalidad profundiza el perfil iusprivatista* de las organizaciones comerciales e industriales creadas. Ello, habida cuenta que si bien la finalidad explicitada es similar a las anteriores (agilidad y eficiencia), los actos normativos de constitución no sólo las constituyen bajo la figura típica de “sociedades anónimas” puras, sino que —además— algunas de ellas son encuadradas en un marco normativo que prescribe que *no les serán aplicables, en general, las normas o principios de derecho administrativo*. Todo ello, sin perjuicio de la sujeción a los sistemas de control interno y externo previstos en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. (p.47, cursivas en el original)

Vale aclarar que, dentro de la categoría de SABIE, el autor diferencia básicamente tres tipos: a) las SA “puras”, netamente privadas, pero de propiedad estatal; b) las SA “despublificadas”, de propiedad estatal pero expresamente excluidas del derecho administrativo; y c) las SA “devenidas minoritarias”, preexistentes y con fines de lucro, en las que el Estado nacional ha adquirido participaciones minoritarias por la nacionalización de los recursos de las ex AFJP.

Dentro de nuestro análisis, queda por fuera el último tipo, ya que no consideramos dentro del universo de empresas públicas abordadas aquellas con participación minoritaria estatal. Asimismo, consideramos de manera conjunta a las SA “puras”, cuyas normas de creación las encuadran dentro del régimen de la Sección V de la ley N°19.550; y a las SA “despublificadas”, que incorporan de manera explícita la

exclusión del derecho administrativo. De acuerdo con Carbajales, en el primer caso la legislación afirma la sustracción de las entidades del régimen previsto para las SAPEM; en el segundo, “el legislador ha pretendido enfatizar su perfil iusprivatista” (p.65), mediante la manifestación expresa de no aplicación del derecho público.

Estas previsiones adicionales buscarían, una vez más, una mayor fluidez operativa y flexibilidad en la gestión empresarial; así sucede, por ejemplo, en los casos de LAFSA, CORASA y AySA. Por otro lado, también aparece la exclusión del derecho administrativo en algunas otras entidades, como en ARSAT —jurídicamente encuadrada como SAPEM— o en ENARSA, de una manera menos expresa pero igualmente efectiva.

Asimismo, entre los casos no considerados por el autor, debemos mencionar que, en nuestro análisis, esta perspectiva “despublicadora” también se encuentra en algunas de las empresas públicas más relevantes incorporadas durante el período 2003-2015. Estamos hablando de AR —que tiene la particularidad de haber mantenido el formato jurídico de la empresa privada tras la expropiación de las acciones, con algunas particularidades como el control por parte de la SIGEN y la AGN— y de YPF.

Precisamente, el caso de YPF resulta paradigmático en cuanto a la perspectiva de asumir el formato jurídico de las empresas privadas como modelo para el funcionamiento de una empresa líder en su sector. Es así como no solo se la excluye de cualquier tipo de aplicación del derecho administrativo, sino también del ámbito de los organismos de control interno y externo del Sector Público Nacional. En ese ámbito, el control de su funcionamiento se delega en los mecanismos propios de las empresas privadas, en tanto cotiza en bolsa y asume la regulación propia de las entidades que allí participan —como la de la Comisión Nacional de Valores—. Adicionalmente, se trata de una empresa cuyas acciones también se ofertan en la bolsa de Nueva York, lo cual hace que YPF se encuentre bajo el escrutinio y deba cumplir con las reglamentaciones de la *Securities and Exchange Commission* (SEC) de los Estados Unidos.¹⁰³

Lo anterior no quita que la inclusión o exclusión de YPF del Sector Público Nacional y su vinculación con el derecho administrativo o comercial haya sido objeto de discusiones e incluso controversias doctrinarias en el plano jurídico. Por ejemplo, en

¹⁰³ García (2017) retoma el caso del acuerdo YPF y Chevron para la explotación de yacimientos en la provincia de Neuquén como eje para abordar su carácter de “empresa estatal corporatizada”, en función de algunos aspectos y conceptos también presentes en nuestro análisis.

relación a su naturaleza jurídica o el carácter de sus directores como “funcionarios públicos” (Álvarez Tagliabue, 2013). Pero, en cualquier caso, las formas jurídicas de las empresas públicas no dejan de estar bajo la influencia de diversas combinaciones del derecho privado y público, aun cuando este último asuma un menor grado.¹⁰⁴

Por último, la opción de encuadrar una empresa pública bajo la forma de SE supone algunas características particulares. Por un lado, una SE asume una organización similar a una SA en cuanto a su organización empresarial, pero sin algunas de las facilidades y atributos mencionados anteriormente. Asimismo, no puede ser declarada en quiebra ni liquidarse sin una norma legal que así lo determine, lo cual refuerza la responsabilidad del Estado sobre este tipo de entidades.

En cualquier caso, el formato de SE resulta preferencial al momento de creación de empresas puramente estatales; con cierta preminencia de determinados servicios públicos con un fin comercial mucho más limitado, en tanto se trata de actividades con mayor dependencia del presupuesto público. Particularmente, entre los casos analizados se encuentran las empresas ferroviarias (ADIF, SOFSE y FASSE), de medios audiovisuales (RTA) y de navegación aérea (EANA). En esos casos, la relativa mayor aplicación de los preceptos del derecho público al formato de SE no resultaría, en principio, un contratiempo en la consecución de los fines de estas entidades.

De todas maneras, no está de más resaltar que la aplicación en mayor grado del derecho privado —como en las SA de propiedad estatal— no implica, necesariamente, un rol estatal debilitado:

El continente normativo, el marco normativo en que se insertan estas empresas sigue siendo el viejo, aunque la novedad es que ahora hay un formato privatista más fuerte, cada vez más cercano a una empresa privada. Ahora, al mismo tiempo qué pasó: políticamente, si bien uno puede analizarlo, lo que reflejó es totalmente

¹⁰⁴ Al respecto, un caso significativo para la discusión jurídica sobre el carácter de YPF fue el pedido de información pública sobre el contrato entre la empresa estatal y la petrolera estadounidense Chevron para la explotación conjunta de yacimientos no convencionales localizados en el área conocida como Vaca Muerta, en la provincia de Neuquén. Ante el rechazo inicial de la conducción de YPF de brindar información al respecto, aduciendo su carácter de empresa privada, se abrió un proceso judicial que culminó con un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2016. Allí, el máximo tribunal del país definió que, a pesar de su forma jurídica, se encuentra en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y, por lo tanto, debía proveer la información sobre el acuerdo con Chevron, en arreglo a las leyes y tratados internacionales sobre el derecho a la información pública. Al respecto, véase: Carbajales, Juan José, “Secreto...”, *Suplemento Cash*, *Página/12*, 27/03/2016; y Centro de Información Judicial, “La Corte ordenó que se hagan públicas las cláusulas del acuerdo firmado por YPF y Chevron para la explotación de hidrocarburos en ‘Vaca Muerta’”, 10/11/2015, disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-18918-La-Corte-orden--que-se-hagan-p-blicas-las-cl-usulas-del-acuerdo-firmado-por-YPF-y-Chevron-para-la-explotaci-n-de-hidrocarburos-en--Vaca-Muerta-.html>.

lo contrario, había una fuerte impronta del Estado. (Entrevistado D, asesor y director de varias empresas públicas durante 2004-2015, 25/04/2019)

Precisamente, el énfasis de la acción empresarial estatal durante 2003-2015 pasó más por el cumplimiento de la misión pública de las empresas que por criterios *eficientistas* o que pusieran el eje casi exclusivamente en el desempeño económico-financiero de las entidades. Desde otro punto de vista, pero en un sentido similar, el predominio del encuadre como SA no necesariamente implica que se dejen de lado o que se debiliten los objetivos de interés públicos asignados a la empresa.

b) *Perfiles directivos y orientaciones del gerenciamiento empresarial estatal*

Respecto al perfil de los directores de las empresas públicas durante este período de expansión relativa del sector público empresarial, se destacan diferentes aspectos que son parcialmente concurrentes con el lugar adoptado por las empresas públicas desde 2003 y los criterios de funcionamiento planteados.

Como punto de partida, se destaca que la problemática de contar con personal de dirección de empresas públicas adecuado para su nuevo protagonismo resultaba una novedad respecto al período previo.

Cuando el Estado ingresa en un sector nuevo, creando una empresa, comprando o expropiando, lo que fuera... tiene que tener funcionarios idóneos para manejar esos campos. Muchas veces, no es lo propio del Estado, entonces no es fácil manejarlo. Digamos, poner funcionarios y, en algún sentido, la gerencia, un *management* que tenga el *expertise*, porque no dejan de ser empresas comerciales que actúan en un mercado, sujeto a la competencia, y que tienen un objeto comercial que realizar, más allá de la función de interés público. (Entrevistado D, asesor y director de varias empresas públicas durante 2004-2015, 25/04/2019)

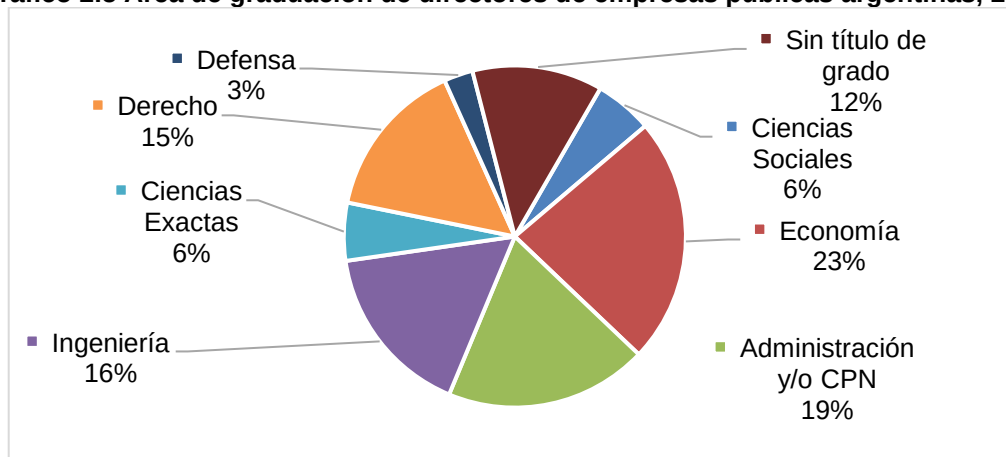
Aquí se expresa una de las tensiones típicas en torno a las empresas públicas —la dualidad de objetivos, comerciales y de interés público—, pero en función de cuál es el perfil directivo adecuado; específicamente, en el contexto posterior a 2003.

Teniendo esto en cuenta, nos proponemos acercarnos a la cuestión a partir del análisis de las trayectorias directivas predominantes de un conjunto de directivos que se consideran representativos del período. El relevamiento realizado de los perfiles se centró en el año 2015 e implicó la consideración de la trayectoria formativa y laboral de 77 integrantes de directorios de 17 empresas públicas —entre las que se incluyen las más relevantes en términos de tamaño e impacto socioeconómico—. ¹⁰⁵

¹⁰⁵ En el Anexo II se listan las empresas consideradas en el relevamiento realizado.

En base al relevamiento realizado, aparece como primer dato a considerar las áreas de graduación de los directores de las empresas analizadas (Gráfico 2.5). Allí, emerge una mayor proporción de graduados de las carreras de economía (23% del total), administración y/o contador público nacional (19%), ingeniería (16%) y derecho (15%). Estas áreas de graduación comprenden, de conjunto, el 73% del total de trayectorias de directores analizados. Adicionalmente, se encuentran algunos graduados del área de ciencias sociales (6%), ciencias exactas (6%) y defensa (3%); en estos dos últimos casos se corresponden con entidades que, por su especificidad o ubicación jurisdiccional, requieren o privilegian un determinado tipo de saber profesional —por ejemplo, como sucede con NASA—. Por último, se destaca que el 12% no posee título de grado, en algunos casos ligados a representantes de los empleados de la entidad (como los directores representantes de los Programas de Propiedad Participada). En cuanto al tipo de institución de graduación de aquellos que tienen título universitario, el dato relevante es el que expresa el claro predominio de los provenientes de instituciones públicas argentinas (86%) frente a aquellos graduados de instituciones privadas (12%). Adicionalmente, sólo el 2% (1 caso) aparece como graduado de una institución del extranjero.

Gráfico 2.5 Área de graduación de directores de empresas públicas argentinas, 2015

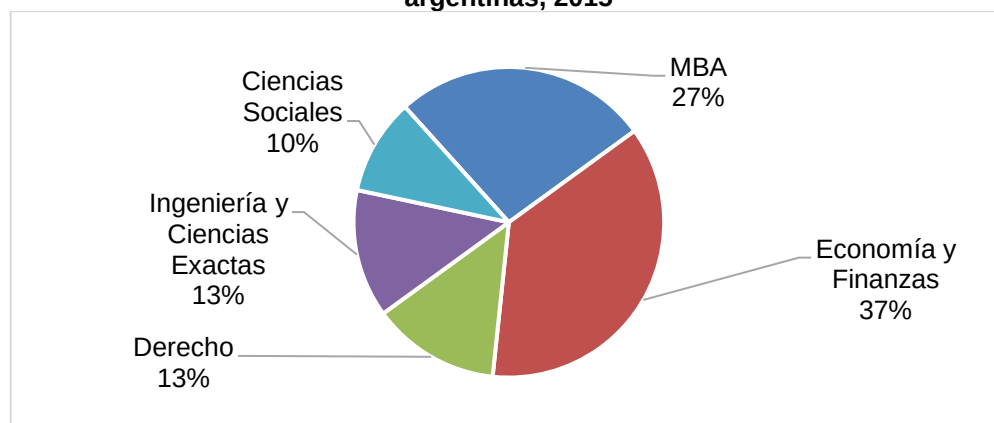


Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de trayectorias formativas y laborales de directores de empresas públicas.

En cuanto a la formación de posgrado, lo primero que merece ser destacado es que la tasa de directores que presentan títulos de ese nivel es del 39% —frente a un 61% restante, incluyendo al 12 % que tampoco tiene título de grado—. Entre los posgrados relevados, predominan aquellos que se engloban dentro del área de economía y finanzas (37%) y los ligados a la administración de negocios, del tipo *Master of*

Business Administration (MBA) o similares (27%) (Gráfico 2.6). Luego, se encuentran otras áreas como el derecho —en diversas ramas de especialización— (13%), las ciencias sociales (10%) y las ingenierías y ciencias exactas (13%).

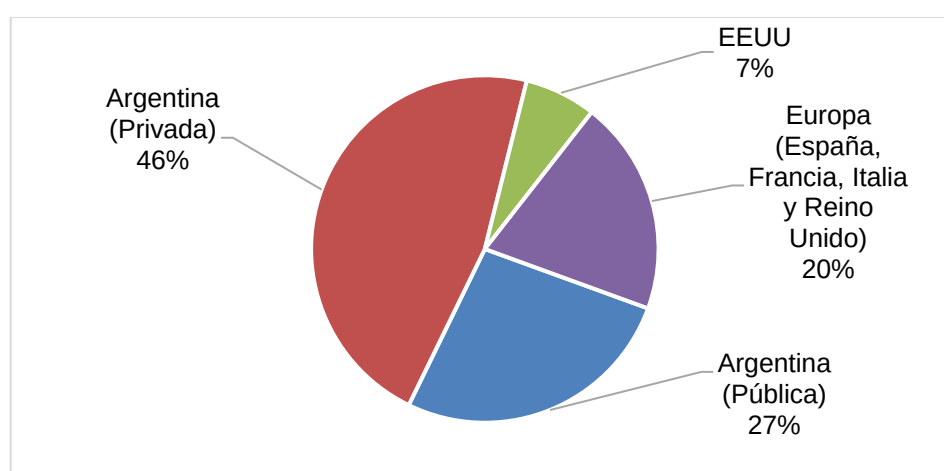
Gráfico 2.6 Área disciplinar de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas, 2015



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de trayectorias formativas y laborales de directores de empresas públicas.

En cuanto al tipo de institución de posgraduación, casi tres cuartos se corresponden con instituciones argentinas, incluyendo un 46% del total de entidades privadas y un 27% de universidades públicas (Gráfico 2.7). El resto presenta como institución de posgraduación una entidad extranjera, de Europa (20%) o Estados Unidos (7%).

Gráfico 2.7 País y tipo de institución de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas, 2015



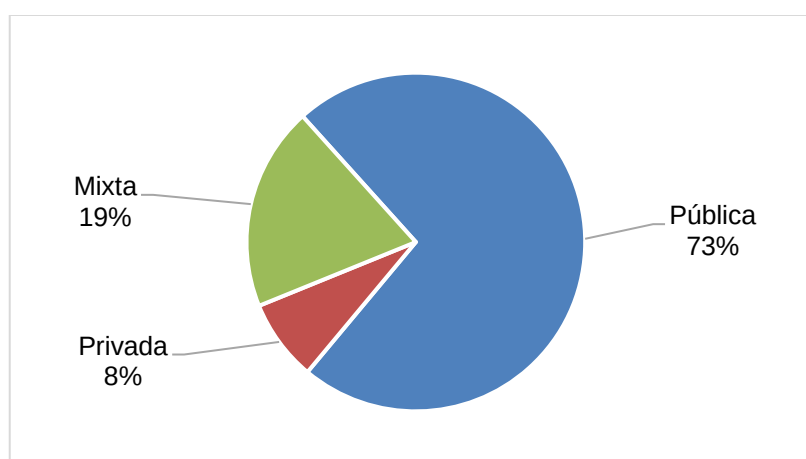
Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de trayectorias formativas y laborales de directores de empresas públicas.

Este último aspecto de la trayectoria formativa aparece como uno de los más significativas, en tanto existe una gran proporción de entidades de posgraduación argentinas (públicas y privadas) en relación con las del exterior. En este sentido, no

existe un predominio de trayectorias internacionalizadas, tal como emerge del tipo prevaleciente en los cargos gerenciales de las grandes corporaciones privadas.¹⁰⁶

La otra dimensión en torno al perfil de los directores que vale la pena destacar es el relativo al ámbito predominante de la trayectoria laboral previa a su ingreso a las empresas públicas en las que desempeñarían sus funciones. Al respecto, aparece como un dato significativo que la inmensa mayoría de los perfiles de directores analizados presentan una trayectoria laboral-profesional que había transcurrido predominantemente por el ámbito público —tanto a nivel de la administración pública nacional como en los niveles provincial y/o municipal—. Este tipo de perfil se corresponde con el 73% del total de casos analizados; frente a un 19% con un trayectoria laboral-profesional de tipo mixta —que comprende pasos por el sector público y privado de manera más o menos igualitaria— y un 8% con una trayectoria predominantemente realizada en el sector privado (Gráfico 2.8).

Gráfico 2.8 Tipo predominante de trayectoria laboral previa de directores de empresas públicas, 2015



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de trayectorias formativas y laborales de directores de empresas públicas.

Este último aspecto refuerza la perspectiva acerca de que el perfil privilegiado para las posiciones directivas de las empresas públicas hacia 2015 parece converger con el perfil general de los funcionarios del resto de la administración pública. En este sentido, el saber específico sobre la gestión de lo público resulta favorecido, emergiendo la importancia de una mirada estratégica que favorezca la coordinación con la direccionalidad política de las autoridades gubernamentales. Asimismo, la inmensa mayoría de los directivos cuyas trayectorias fueron analizadas sugiere que

¹⁰⁶ Este aspecto fue referido oportunamente en la Sección Introdutoria.

la prioridad en torno a la gestión de las empresas públicas se vincula con la consecución de los objetivos ligados al interés público, alineado a su vez con la orientación de la acción gubernamental tomada de manera integral.¹⁰⁷

Quizás uno de los casos de directivos de empresa pública del período con más conocimiento público que, además, aparece como una excepción a esta tendencia general, es el de Miguel Galuccio, CEO y presidente del directorio de YPF tras su nacionalización, entre 2012 y 2016. Galuccio, ingeniero en petróleo del Instituto Tecnológico de Buenos Aires, había tenido un primer paso por YPF durante los noventa, abandonado la misma tras la adquisición de la mayoría del paquete accionario por parte de Repsol. Luego de una carrera internacional en la empresa de servicios de petróleo *Schlumberger*, regresó al país convocado por el gobierno argentino para asumir como principal directivo de YPF. La intención oficial de ese entonces era dotar a la empresa de un *management* profesional, con experiencia en el sector y que se asimilara al perfil y rol de otras corporaciones del sector. Esta decisión estuvo influenciada, por un lado, por la complejidad del sector energético, lo cual requiere un conocimiento particular de su funcionamiento. Por otro lado, se debía adaptar el nombramiento del principal gestor de la compañía a las propias características de YPF: no sólo como una empresa con cotización de acciones a nivel internacional, que debe dar cuenta a autoridades e inversores extranjeros, sino también por los requerimientos de financiamiento y de asociación con capitales privados. Respecto a este último aspecto, se pretendía dar una imagen “confiable” que permitiera llevar adelante el accionar de YPF, en una coyuntura de un importante deterioro económico y en el sector energético.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Aunque no profundizamos al respecto en este apartado, resulta significativo resaltar que esta interpretación se refuerza al considerar que, tal como ha sido usual históricamente, existe una gran proporción de adscripción político-partidaria directa de los integrantes de los directorios del mismo signo que el gobierno nacional de ese entonces. En este sentido, el debate público de esos años incorporó, en más de una ocasión, la discusión sobre el carácter de los altos funcionarios en general y de los directivos de las empresas públicas en particular. De manera destacada, desde posicionamientos opositores se señalaba la adscripción a determinados sectores —como el de la agrupación La Cámpora, pero también de otros— como la manifestación del desmanejo en los nombramientos de directivos —y de empleados en general— por cuestiones “políticas” por sobre la capacidad o la experiencia profesional y laboral. Al respecto, por ejemplo, véase: Bossi, Jesica, “La Cámpora extiende su influencia”, *La Nación*, 12/02/2012; Cabot, Diego, “La Cámpora, llave del empleo público: la agrupación se ha convertido en una poderosa bolsa de trabajo”, *La Nación*, 19/08/2012; Eleisegui, Patricio, “La ‘herencia’ de CFK: el poder militante de La Cámpora suma presencia en organismos y empresas clave del Estado”, *iProfesional*, 26/09/2015. Disponible en: https://www.iprofesional.com/notas/213690-La-herencia-de-CFK-el-poder-militante-de-La-Cmpora-suma-presencia-en-organismos-y-empresas-clave-del-pas?page_y=15

¹⁰⁸ Al respecto, véase: “Quién es Miguel Galuccio, el nuevo gerente de YPF”, *La Nación*, 04/05/2012; “El ingeniero que debe dar vuelta YPF”, *El Cronista*, 28/12/2012.

Sin embargo, el de YPF aparece como una excepción del período, frente a la amplia mayoría de los casos en los que se privilegió un perfil con antecedentes de gestión en el ámbito público y/o una trayectoria político-partidario.

En la administración [de Cristina Fernández de Kirchner] se buscó que la política pública y la actuación empresarial estuvieran más imbricadas, daba como consecuencia que hubiera más incidencia del funcionariado público en el directorio o en el *management* de las empresas. (Entrevistado D, asesor y director de varias empresas públicas durante 2004-2015, 25/04/2019)

Así, parece haberse priorizado, al momento de seleccionar a los directivos de las empresas públicas, las trayectorias ligadas a la gestión pública y, eventualmente, un perfil político. En este caso, lo que aparece valorado positivamente es la existencia de una mirada estratégica que favoreciera la inscripción de la actuación de la empresa en el proyecto político gubernamental y las políticas públicas derivadas.

De todas maneras, lo anterior no quita que haya existido una valorización positiva respecto a la experiencia profesional y/o los trayectos formativos formales de los directivos de las empresas públicas. Al respecto, la proporción de directivos sin titulación de grado y la existencia de un número no menor con titulación de posgrado parece señalar que la misma es considerada positivamente.¹⁰⁹ Además, en las empresas públicas que requieren un saber específico con alto grado de capacitación —como aquellas ligadas a sectores tecnológicos o energéticos—, existieron perfiles directivos altamente especializados.

2.3 La recomposición de la función empresarial estatal en Argentina

Los elementos presentados hasta aquí dan cuenta, desde perspectivas diversas, de los cambios y continuidades de las políticas estatales para las empresas públicas argentinas durante el período 2003-2015. Detengámonos brevemente en algunas derivaciones del análisis propuesto para cada uno de ellos, considerados ahora de manera conjunta.

En cuanto al rol del sector público empresarial durante el período, resulta significativo tanto el crecimiento de entidades que las componen, como de las actividades económicas que, paulatinamente, fue asumiendo el Estado de manera directa. En este

¹⁰⁹ Incluso, como se mencionó previamente, una parte importante de los casos en que no poseen formación de grado se trata de directivos con una amplia trayectoria en las empresas en cuestión, en ocasiones en representación de los propios empleados mediante los Programas de Propiedad Participada.

marco, en diversos estudios se ha señalado que este avance no implicó la implementación de un plan generalizado, sistemático o planificado de ampliación de la actividad empresarial estatal, sino que constituyó como una respuesta táctica, reactiva, ante coyunturas críticas (Bonnet, 2007; Pérez y Rebón, 2016; Pérez y Rocca, 2017; Schorr, 2015).

En este sentido, el análisis realizado parece confirmar que, en el caso de las reestatizaciones, se trató de una política emprendida ante situaciones puntuales, en general ante crisis coyunturales o a modo de salvataje de empresas en dificultades económicas y operativas. Así, los sectores con participación estatal se limitan a determinados servicios públicos y actividades consideradas estratégicas, sin pretender la reversión integral de las privatizaciones del período previo ni un rechazo total de las condiciones estructurales que derivaron de aquel proceso.

En cualquier caso, el resultado de las transformaciones del sector se expresó en un conjunto de empresas públicas que desarrollan una gran variedad de actividades, desde la prestación de servicios de agua y cloacas y de transporte ferroviario, a la participación en el sector energético y la producción de bienes de la industria aeronáutica y naval, entre otras. También emergen algunas novedades, como es el desarrollo de las actividades de ARSAT, el cual alcanza sectores sólo parcialmente abordados por la acción estatal previamente. Sin embargo, por fuera de esos ámbitos de actuación, la acción productiva en otros sectores que tuvieron históricamente amplia participación estatal —por ejemplo, algunas industrias básicas o metalmecánicas—, resulta igualmente limitado.

El alcance restringido de la expansión del sector público empresarial también se puede inferir de la orientación adoptada al momento de incorporar nuevas entidades. La gran mayoría de los argumentos desplegados en la normativa combinan referencias generales a la función de esas empresas en el desarrollo económico y regional, con referencias coyunturales sobre conflictos o crisis —económicas y/o sociales— particulares. En paralelo, las apelaciones a cuestiones de índole político-ideológica son limitadas, dejando de lado la proyección de un rol protagónico general para las empresas públicas en detrimento del sector privado. Lo señalado hasta aquí presenta un claro contraste con el período de expansión de la actividad empresarial estatal a mediados del siglo XX, cuando el rol del sector público empresarial alcanzaba otras modalidades y objetivos más amplios

En todo caso, sí es posible enlazar esa orientación con un reposicionamiento relativo del rol del Estado. Esto, si bien no resulta un vuelco total respecto al período neoliberal, sí presenta características diferenciales relevantes: incluso, en el propio hecho de que se considere válida la incorporación de entidades empresariales al Estado como forma de viabilizar una respuesta gubernamental ante una problemática determinada.

En cuanto a la consideración del sector público empresarial en el contexto social y sectorial, se destaca, en primer lugar, el carácter de los procedimientos de reestatización, en tanto reflejan diferentes tipos de conflicto o cooperación con el sector privado. Al respecto, el análisis propuesto denota que los mismos —más allá de los debates públicos que acarrearón— han sido controvertidos solo en casos puntuales, particularmente a partir de la expropiación o anulación unilateral de los contratos de concesión.

Esto no significa que no existiera reticencia del sector privado a la participación estatal en ámbitos productivos y en la prestación de servicios. Incluso, en varios casos estos procesos derivaron en conflictos jurídicos a nivel local e internacional —particularmente, en el CIADI o en tribunales extranjeros— Sin embargo, como se ha señalado, su incidencia dentro del panorama general aparece como limitada. Adicionalmente, no deberían desligarse las resistencias a la expansión empresarial del Estado por parte de otros sectores —no directamente afectados por la acción estatal de estatización o creación de empresas— de las disputas políticas con el gobierno y sobre el rol del Estado en general.

Por ejemplo, así sucede respecto a ciertos sectores que se vieron afectados negativamente por las políticas económicas emprendidas desde el 2003. En el caso particular de las empresas privatizadas de servicios públicos —y los múltiples actores con intereses en la cuestión—, las condiciones en que desarrollaron su actividad no implicaron las altas tasas de rentabilidad precedentes. La cuestión tarifaria quedó ligada de manera más directa a la decisión gubernamental y la disponibilidad de subsidios, lo cual limitaba también el margen de acción del sector privado.

Precisamente, la política tarifaria tuvo una de sus vías de instrumentalización mediante las empresas públicas, en vistas al objetivo de sostenimiento de los precios de los servicios implicados. En el marco de una orientación distributiva, se limitó el impacto de las tarifas en los ingresos reales de sectores trabajadores; al mismo tiempo que tuvo como beneficiados a sectores productivos privados que utilizaban

determinados servicios, especialmente la energía. De manera similar, el sostenimiento e incluso el crecimiento de los niveles de empleo de las empresas públicas, también emerge como un resultado general del período.

En este marco, la expansión del sector de las empresas dependientes del Estado nacional y su creciente importancia para la implementación de determinadas políticas públicas implicaron un aumento de las transferencias provenientes de recursos fiscales para gastos corrientes y de capital requeridas por las mismas. Frente a las críticas que señalaban ese destino de recursos como un lastre para las cuentas fiscales —en el marco del deterioro económico general—, la opción del gobierno no pasó por encarar un ajuste pronunciado en las políticas distributivas mencionadas.

En cuanto a las políticas estatales que incidieron en las modalidades de gestión de las empresas públicas, el alcance de las transformaciones durante el período 2003-2015 fue limitado. Por un lado, la continuidad en las formas de vinculación entre las empresas públicas y el gobierno, expresado en el modo de gestión gubernamental vigente, demuestra una continuidad con la tendencia histórica de predominio de los formatos descentralizados.

En este marco, los intentos de la DNPE y la ANPEE no dejaron de ser restringidos, específicamente en cuanto comprendían fundamentalmente algunas participaciones minoritarias en empresas privadas, sin un alcance más significativo dentro del universo de entidades bajo control estatal. Adicionalmente, las funciones que efectivamente ejerció la DNPE y las que se proyectaban para la ANPEE, aunque representaban un avance en relación con los dispositivos de coordinación y planificación previo, no dejaban de tener un alcance restringido.

De manera similar, los marcos regulatorios y de control de las empresas públicas no sufrieron grandes cambios respecto al período previo. Aun cuando, en el caso de los entes reguladores, se plantearon ciertas reformulaciones parciales, en la práctica persistieron en gran medida los esquemas formulados durante el período neoliberal. En todo caso, sí expresaron en la práctica una coordinación clara entre los roles estatales de propietario, regulador y gestor de políticas públicas —esto último, evidenciado también en la centralidad de las empresas públicas en función de la acción gubernamental general y su instrumentalización para la implementación de políticas sectoriales—.

Lo anterior no quita que la tentativa de avanzar con esos nuevos esquemas de gestión, como expresión de cierta tendencia centralizadora, demostró cierta preocupación por

la cuestión de las relaciones entre el gobierno y las empresas públicas. Sin embargo, no se pretendía imponer criterios generales de dirección y control para el sector, sino que se limitó a algunas cuestiones puntuales —por ejemplo, respecto a la designación y orientación en los integrantes de los órganos de gestión de cada empresa—; mientras se dejaba intacto el régimen vigente respecto a las funciones atribuidas a la mayoría de las jurisdicciones ministeriales.

Por su parte, el carácter jurídico de las entidades creadas durante el período y su vinculación con el patrón de corporatización de las entidades empresarias estatales tampoco expresa grandes cambios en la orientación vigente previamente —no se propusieron nuevos tipos que se ajustaran a las funciones estatales actuales—. Por el contrario, la apuesta privilegiada por la creación de SA —con las particularidades señaladas oportunamente, regidas en gran medida por el derecho comercial y asimilable a las sociedades privadas—, parece confirmar esa continuidad respecto a la forma de funcionamiento propuesta para esas entidades. En este sentido, el modelo a seguir parece no haber dejado de ser el del sector privado.

Sin embargo, esto no supuso asumir los parámetros de funcionamiento de las empresas privadas *per se*: por el contrario, frente a los objetivos comerciales que están comprendidos dentro de la propia naturaleza de aquellas —expresada en la búsqueda de la maximización de beneficios—, la acción empresarial estatal se caracterizó por la priorización de los objetivos de interés público frente a otras consideraciones. En este marco, el eje parece ubicarse en el mantenimiento de la actividad de las empresas por sobre otro tipo de consideración económica-financiera. Esta orientación puede interpretarse a partir de la priorización del cumplimiento de la misión pública —en los términos de Florio (2014a)— como criterio general para la gestión empresarial y en relación a la reivindicación de la trascendencia organizacional —en línea a lo señalado por Cunnil (1984)— de las empresas públicas. A su vez, esto parece enlazar con el perfil directivo de las empresas públicas: por lo general, se privilegió un perfil más de tipo político, con trayectoria en la gestión pública, que se vinculara de manera más clara con la orientación de la política general del gobierno. En este sentido, se habría privilegiado la existencia de una visión estratégica de la acción gubernamental y empresarial, que tuviera en cuenta las disputas de poder propias del sector público, por sobre perspectivas más ligadas a la gestión específicamente empresarial. La excepción más clara a la tendencia mencionada es, también, la principal empresa pública: YPF. En este caso, la apuesta por un

management profesional parece haberse fundamentado no solo en la propia complejidad del mercado energético, sino también en la necesidad de legitimar la propia participación estatal en el sector.

Si relacionamos el análisis desarrollado para ambos niveles —las políticas estatales que inciden en el rol del sector público empresarial y en las modalidades de gestión de las empresas públicas— aparecen ciertos aspectos que emergen como contradictorios y que caracterizan el período. Por un lado, mientras al nivel del rol del sector público empresarial las políticas estatales tendieron a generar una transformación (limitada) del mismo, no existieron acciones que buscaran reformular, de manera decidida, las modalidades de gestión de las empresas públicas. Por otro lado —e íntimamente vinculado a lo anterior—, mientras claramente emergieron criterios generales que ponían de manifiesto la priorización de la misión pública y el perfil directivo ligado a esa visión como preponderante, al mismo tiempo los tipos empresariales y societarios no dejaron de tener un alto grado de cercanía con a los predominantes en el sector privado.

En definitiva, a modo tentativo podríamos señalar que la tendencia del período adquirió algunos rasgos propios del tipo de corporatización progresista —en los términos de McDonald (2015a)—, al menos en lo que se refiere a los objetivos y el impacto producido de varias de las empresas (corporatizadas). Esto se vería reforzado por el rol de instrumento de políticas públicas asumido por ciertas entidades del sector público empresarial, tanto en términos sectoriales como en función de las políticas económicas. Sin embargo, el hecho de que esa tendencia sea limitada, dentro de una expansión también limitada, no permite concluir de manera significativa sobre el carácter general en este aspecto.

En todo caso, es la expansión relativa del sector público empresarial la que le imprime el carácter a lo sucedido durante 2003-2015. En este sentido, la acción estatal en esos años se caracteriza a partir de la implementación de lo que, en este punto, denominamos *políticas de recomposición del rol del sector público empresarial*. Éstas tuvieron como eje el reposicionamiento del sector público empresarial en términos de la expansión del alcance de la función empresaria, con una orientación proclive a considerar la creación o estatización de entidades empresariales como una opción válida en ciertas coyunturas y la imbricación de las empresas públicas con las políticas sectoriales. Este desarrollo se plantea, además, como un elemento dentro de la reconfiguración del rol del Estado desde inicios del siglo XXI.

Así, la implementación de estas políticas de recomposición del rol del sector público empresarial se presenta como un quiebre respecto a la trayectoria previa de la década de 1990. Sin embargo, no está de más resaltar que esto no supone un regreso de la perspectiva vigente durante las fases de expansión del accionar empresario del Estado durante el siglo XX; por el contrario, emerge como una acción de alcance reducido, además de que tampoco llega a adquirir el estatus de un plan general y sistemático de participación directa estatal mediante empresas públicas en el plano económico.

Capítulo 3. Hacia la profundización de las políticas de corporatización neoliberal de las empresas públicas (2016-2019)

En este capítulo se presenta el análisis de las políticas estatales y su incidencia en las empresas públicas argentinas durante el período 2016-2019.

En esos años, el escenario regional se había modificado respecto al período previo, en el marco de cambios generales a nivel internacional. Por un lado, existió cierto avance de las fuerzas conservadoras a nivel latinoamericano, expresado en nuevos gobiernos que de conjunto esbozan lo que se ha denominado como un “giro a la derecha” de la región (Modonesi, 2015; Stefanoni, 2018). Por otro lado, desde una mirada más global, los cambios a nivel local se inscribieron en un escenario internacional signado por una renovada ofensiva de aquellas fracciones del capital que buscaba recomponer su posiciones y beneficios, afectados desde la profunda crisis mundial de 2007-2008 (Gambina, 2017).

En términos generales, el avance de proyectos liberales-conservadores en América Latino trajo consigo la renovada apuesta por la primacía del mercado como ordenador social y un mayor peso del sector privado en el plano económico, en contraposición a el superior protagonismo estatal en el período previo. En particular, sobre las empresas públicas supuso la revitalización de debates y posiciones alternativas en torno a tres elementos: a) las razones de existencia de las empresas públicas, en qué actividades y con qué lógica deben desarrollar su actividad; b) la viabilidad y sustentabilidad económica de las empresas públicas, en un contexto de mayores restricciones presupuestarias; y c) la las opciones sobre el tipo de gestión que deben asumir —en resumen, si deben asumir una orientación similar a la del sector privado o deben asemejarse al funcionamiento del sector público— (Thwaites Rey, 2017).

En ese marco, la política del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) expresó algunas continuidades y una serie de cambios significativos en lo que se refiere a la consideración del rol del Estado, recuperando ciertas perspectivas emparentadas con el neoliberalismo (Féliz, 2016a; Wainer, 2019).

Específicamente respecto a la orientación de la política económica del gobierno de Macri, la misma apuntó, en un primer momento, a dejar atrás lo que se identificaba como desequilibrios y tensiones macroeconómicas irresueltas del período anterior que limitaban el desarrollo del sector privado. En ese marco, se eliminaron las restricciones cambiarias vigentes durante el período 2012-2015, se avanzó en un acuerdo con los *hedge funds* (“fondos buitres”) que habilitó un nuevo ciclo de fuerte endeudamiento externo y se realizaron fuertes incrementos en las tarifas de servicios públicos en vistas a lograr un mayor equilibrio de las cuentas fiscales. Sin embargo, la nueva orientación de la política económica no trajo consigo un mayor nivel de inversión privada —el cual era uno de sus requisitos para volverse sustentable en el tiempo—. Eventualmente, el fracaso de esta orientación sentó las bases para el desarrollo de la crisis económica y cambiaria de la primera mitad de 2018 que derivó en el pedido de ayuda del gobierno al Fondo Monetario Internacional (FMI). El acuerdo finalmente adoptado brindó asistencia financiera a las arcas estatales —ya que las condiciones económicas habían cerrado la posibilidad de acceder a financiamiento en los mercados internacionales—, al tiempo que repuso como una de las prioridades de la política oficial el ajuste en las cuentas fiscales (Santarcángelo, Wydler, y Padín, 2019). Si bien la recesión económica signó gran parte del mandato de Macri, el proceso tuvo, sin embargo, algunos beneficiarios: el capital financiero, las empresas concesionarias de servicios públicos y, parcialmente, los empresarios del sector agrario y de otras actividades primarias —como la minería—. Estos sectores también constituyeron la principal base político-social de apoyo al gobierno, lo que además era congruente con el tipo de inserción en el mercado mundial propuesto. En paralelo, se debilitaron las condiciones favorables para el desarrollo de la actividad de gran parte de los capitales industriales —los cuales ya venían con serios inconvenientes durante la última etapa del período anterior—. Finalmente, la redistribución regresiva del ingreso afectó de manera significativa a los sectores trabajadores, en un contexto de fuerte deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población (Wainer, 2019).

En el escenario planteado, la perspectiva sobre el nuevo rol que debía asumir el Estado y los cambios en el sector público empresarial supusieron el desarrollo de una serie de iniciativas de transformación del aparato estatal. Aunque los objetivos parecían tener cierta cercanía con aquellos inaugurados durante los procesos de reforma de los años noventa —ligados a una disminución del protagonismo estatal directo en el plano económico y a la modernización administrativa—, los mismos se

desplegaron de forma parcial y siguieron vías de intervención menos estructurales. A esto contribuyó también que el punto de partida era sustancialmente diferente: no se trató, en el caso del sector público empresarial, del desmantelamiento de grandes entidades productivas en múltiples áreas económicas, sino que se apostó por la reforma de un conjunto de entidades limitado y en sectores determinados.

En este marco, por un lado, las políticas implementadas supusieron modificar el rol del sector público empresarial, sin afectar la propiedad estatal sobre las mismas. Por otro, gran parte de los esfuerzos se centraron en el ordenamiento de la gestión, en vistas a una mejora de su desempeño en términos de eficiencia y transparencia.

En los siguientes apartados presentamos los principales cambios en las políticas para las empresas públicas durante el período 2016-2019, teniendo como referencia para dicha aproximación el esquema analítico y teórico-conceptual establecido oportunamente. Aun cuando en muchos casos las medidas implementadas no lograron todos sus cometidos —además de que el período analizado es relativamente breve—, su análisis permite identificar los principales rasgos de la política para las empresas públicas, tanto en lo que refiere a su incidencia en el rol del sector público empresarial como en lo que atañe a las modalidades de gestión implicadas.

3.1 El redimensionamiento del accionar empresario estatal desde fines de 2015

El derrotero del sector público empresarial desde el cambio de gobierno a fines de 2015 presentó una cierta continuidad en lo que refiere a su conformación, aunque con novedades en cuanto al alcance de sus actividades. En este sentido, el análisis en conjunto de las dimensiones y elementos presentes en nuestro marco de análisis permite exponer una mirada más amplia al respecto.

Primero, si bien el número de entidades comprendidas en el sector público empresarial se mantiene estable, existieron algunas modificaciones en torno al alcance de las actividades productivas desarrolladas. Segundo, por primera vez en desde el cambio de siglo se expone una orientación oficial sobre el rol del sector público empresarial, que apuntó principalmente a poner en cuestión el funcionamiento de las entidades que las componen. Por último, el abordaje de la vinculación de las empresas públicas con el entorno y las políticas económicas y sectoriales habilita la posibilidad de poner en discusión aquellas formulaciones que suponen un redimensionamiento del rol del sector público empresarial desde una mirada más amplia.

En este marco, el resto del apartado busca puntualizar cada uno de estos ejes, con el fin de aportar a la comprensión de los cambios en el sector de manera integral.

3.1.1 Continuidad de la propiedad estatal y restricción selectiva de las actividades de las empresas públicas

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) no se modificó de manera sustancial el universo de empresas públicas dependientes del Estado nacional, presentando la trayectoria del sector, en este aspecto, dos características relevantes. Por un lado, se paralizó la expansión del sector público empresarial, pero no se revirtió el proceso de estatizaciones de la década previa mediante algún tipo de programa de privatizaciones tradicionales que implicara la transferencia al sector privado de la propiedad estatal.¹¹⁰ Por otro lado, aunque no se avanzó en la estatización de empresas privadas, sí se produjeron algunas reestructuraciones de áreas y organismos de la administración pública que implicaron el traspaso de sus funciones a nuevas entidades que adoptaron un formato empresarial (Tabla 3.1).

Tabla 3.1 Creación de nuevas empresas públicas nacionales (2016-2019)

Año	Empresa	Actividad	Jurisdicción	Descripción	Normativa
2016	Contenidos Públicos SE – CPSE	Medios audiovisuales	Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos	Creada con el objetivo de concentrar en una misma entidad la producción y gestión de diversos medios audiovisuales (*)	Decreto 1222/2016
2017	Corredores Viales SA – CVSA	Transporte	Ministerio de Transporte	Creada con el objetivo de gestionar de manera transitoria determinadas autopistas y rutas por la caída de las concesiones previas, hasta una subsiguiente reprivatización.	Decreto 794/2017
2017	Integración Energética Argentina SA – IEASA	Energía	Secretaría de Gobierno de Energía y Minería	Fusión de las empresas públicas Energía Argentina SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA).	Decreto 882/2017
2019	Fabricaciones Militares SE - FMSE	Industria militar	Ministerio de Defensa	Sucesora de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares (DGFM), a partir de su transformación al formato de SE.	Decreto 104/2019

Fuente: Elaboración propia en base a los decretos relevados.

¹¹⁰ La única desincorporación del período, que puede considerarse como tal, se trata de la liquidación de Lotería Nacional SE en 2018, por medio del decreto N°95/2018, luego la transferencia de sus funciones a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el 2017.

El análisis de estas nuevas-viejas entidades permite identificar algunos de los principales ejes de la acción estatal en esta etapa.

La primera de ellas, Contenidos Públicos SE, nació en 2016 según lo dispuesto en el decreto N°1.222/2016, con el objetivo de reunir en una misma entidad dependiente del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos¹¹¹ la gestión de una serie de entidades que anteriormente se encontraban en otras jurisdicciones. Inicialmente se traspasó a este ente el control de las señales Canal Encuentro, PakaPaka, y DeporTV —desde la órbita del Ministerio de Educación— y la administración del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino - BACUA —anteriormente incorporado al Ministerio de Planificación Federal—. En 2018 se lanzó desde esta entidad la plataforma digital *Cont.ar*, que reúne contenidos *on demand* y la difusión en vivo de las señales del Estado nacional gestionadas por Contenidos Públicos SE y las de Radio Televisión Argentina SE (TV Pública Argentina y Radio Nacional).¹¹²

En 2017 se produjo la creación de Corredores Viales SA (CVSA) a partir de la sanción del decreto N°794/2017, cuya propiedad está repartida entre el Ministerio de Transporte (51%) y la Dirección Nacional de Vialidad (49%). El objetivo declarado de esta nueva empresa era el de gestionar de manera transitoria determinadas autopistas y rutas a partir de la caída de las concesiones otorgadas previamente, con el objetivo de una subsiguiente reprivatización —lo cual desencadenaría, según lo previsto, la disolución de CVSA—.

Específicamente, la situación inicial que CVSA buscaba atender era la interrupción de la concesión de la Autopista Ricchieri Ezeiza-Cañuelas. Sin embargo, aunque en algún caso se avanzó en nuevas concesiones a consorcios privados, ante el fracaso de otros procesos CVSA funcionó como un medio para darle continuidad a la gestión de las rutas y caminos no concesionados. Particularmente, el proceso de nuevas rutas estuvo condicionado por las vicisitudes de los proyectos de contratos de Participación Público-Privada que el gobierno pretendió encarar —tanto en el sector vial como en otras actividades—, los cuales constituyeron una experiencia trunca en un contexto de crecientes inestabilidades económico-financieras.¹¹³ Como resultado, CVSA fue

¹¹¹ Se trata de un organismo creado en 2015 con rango de Ministerio —luego reconvertido en la figura de Secretaría de Gobierno—, en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

¹¹² Davidovsky, Sebastián, “Cómo funciona Cont.ar, la nueva plataforma online para ver los contenidos de los medios públicos”, *La Nación*, 17/05/2018.

¹¹³ Se desarrollan los aspectos principales de la política de despliegue de contratos de Participación Público-Privada en el apartado 3.1.3, p. 173 y ss.

incorporando cada vez mayores rutas bajo su control, aunque sin perder el carácter de excepcionalidad que se había propuesto para su acción.¹¹⁴

Por su parte, Integración Energética Argentina SA (IEASA) surgió como producto de la fusión de las empresas públicas Energía Argentina SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA), dispuesta por el decreto N°882/2017. En los considerandos de dicha norma, se afirmaba que:

con el propósito de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública relacionada con actividades del sector de la energía, limitando la participación del Estado a aquellas obras y servicios que no puedan ser asumidos adecuadamente por el sector privado, se estima necesario efectuar las adecuaciones pertinentes respecto de las sociedades de capital estatal que desarrollan actividades del sector energético.

Así, se consideraba que la fusión de ambas entidades resultaba coherente con ese objetivo. Sin embargo, la propia norma en que se disponía esta medida la enmarcaba en una visión más general de reformulación del rol estatal en el sector energético. Por ejemplo, se planteaba que las actividades de generación y transporte de energía eléctrica son mayoritariamente desarrolladas por empresas privadas que cuentan con los recursos y las capacidades para llevarla adelante sin la necesidad de participación estatal. Por lo tanto, con el fin de favorecer la competitividad y que, asimismo, el Estado pudiera destinar recursos a otras actividades prioritarias, el decreto autorizaba la transferencia a privados de una serie de participaciones en centrales eléctricas y otras empresas del sector.¹¹⁵

El último hito relevante en lo que se refiere a la conformación del sector público empresarial se trata de la reconversión de la antigua Dirección General de Fabricaciones Militares en Fabricaciones Militares SE (FMSE), a partir de la sanción a principios de 2019 del decreto N°104/2019. El objetivo declarado en esa ocasión se remitía a la necesidad de aportar mayor dinamismo y flexibilidad, que redundara en

¹¹⁴ A fines de 2019, más de 3000 KM estaban bajo el ámbito de CVSA, que se suman a los más de 20.000 km a cargo de la Dirección General de Vialidad Nacional. Al respecto, véase Cayón, David, “La estatal Corredores Viales SA toma el control de otra ruta”, *El Cronista*, 10/10/2018 y “La estatal Corredores Viales S.A. suma más de 3000 km a su operación”, *El Cronista*, 23/09/2019.

¹¹⁵ Entre las participaciones estatales en empresas, proyectos fideicomisos y/o emprendimientos para los que se habilitaba la venta se incluían: las Centrales Térmicas de Generación Eléctrica “Ensenada de Barragán” y “Brigadier López” y el proyecto Central Termoeléctrica Manuel Belgrano II (art. 6°); Central Dique SA, Central Térmica Güemes SA, Central Puerto SA, Centrales Térmicas Patagónicas SA. Empresa de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal de la Patagonia SA (TRANSPA), Dioxitek SA, Termoeléctrica Manuel Belgrano, Termoeléctrica José de San Martín (Central Timbúes), Termoeléctrica Vuelta de Obligado y Termoeléctrica Guillermo Brown (art. 8°). Vale destacar que en el caso de Dioxitek SA, que desarrolla sus actividades en el sector nuclear, se apelaba a la privatización —nunca concretada— que normaba el decreto de creación de la entidad en 1996.

una mayor eficiencia en la gestión. Así, se retomaba una idea de larga data que, por diversas circunstancias, recién se puso en marcha sobre el final del período presidencial de Mauricio Macri, a modo de corolario de la reducción de su operación en esos años.¹¹⁶

En los casos enumerados se puede observar, por un lado, un interés por la mejora de la gestión mediante diversas vías de corporatización que favorezcan el dinamismo, la flexibilidad y la eficiencia.¹¹⁷ Por otro lado, se observa cierta propensión a auspiciar mayores grados de participación del sector privado, como se observa en el caso del sector eléctrico. En este sentido, vale la pena destacar que, si bien durante el período 2015-2016 no se privatizaron las entidades que conformaban el sector público empresarial, sí se avanzó con la venta de algunas empresas subsidiarias, controladas y participaciones accionarias minoritarias. Sin embargo, esta orientación general no siempre se plasmó en la realidad, debido a diversos obstáculos coyunturales.

Lo sucedido en el sector eléctrico resulta paradigmático, aunque sólo en algunos casos se pudieron concretar las transferencias que IEASA estaba encargada de poner en marcha: sí se concretó, por ejemplo, en el caso de las Centrales Termoeléctricas Brigadier López y Ensenada de Barragán.¹¹⁸ Pero al mismo tiempo, la perspectiva de retiro estatal se pone en duda si se considera que en esta última operación participó la estatal YPF —en conjunto con la privada Pampa Cogeneración SA— como adquirente.¹¹⁹

También en este mismo sector, el gobierno preveía la venta de las acciones de Transener SA, la mayor distribuidora de energía de alta tensión. Específicamente, durante 2018 se planteó la venta del 50% de las acciones que IEASA tenía en CITELEC —el otro 50% correspondía a Pampa Energía—, que a su vez es controlante

¹¹⁶ En el Capítulo 7 se aborda el caso de FM, incluyendo la trayectoria de los últimos años y su transformación en una Sociedad del Estado.

¹¹⁷ Esta cuestión se retoma en el apartado 3.2.2, p. 161 y ss, al abordar el patrón de corporatización durante el período 2015-2019.

¹¹⁸ La Central Brigadier López fue adquirida por Central Puerto SA, en cuya propiedad participaba Nicolás Caputo, relacionado con el presidente Macri. En ese mismo período, YPF también adquirió los derechos de explotación de un yacimiento en control del Estado nacional en el área de Vaca Muerta, lo cual refuerza la ambigüedad en la orientación mencionada. Al respecto, véase, por ejemplo, “IEASA transfirió en junio activos por U\$S 954 millones”, *EconoJournal*, 01/07/2019. Disponible en: <https://econojournal.com.ar/2019/07/ieasa-transfirió-en-junio-activos-por-us-954-millones/>

¹¹⁹ Pampa Energía es una de las principales empresas del sector eléctrico del país, con relaciones comerciales recientes con familiares del propio presidente Macri y una de las mayores beneficiarias de los aumentos tarifarios del servicio eléctrico dispuestos durante su gobierno. Al respecto, véase: “Macri y Aranguren imputados por el tarifazo”, *Página/12*, 03/04/2017.

del 51% de Transener.¹²⁰ Esta intención, sin embargo, tuvo la oposición formal de la Unión Cívica Radical, uno de los partidos de la coalición de gobierno, apoyada además en declaraciones de un conjunto de ex secretarios de Energía cercanos a esa organización. A esta oposición política —basada en la inconveniencia de que el Estado dejara de tener injerencia en una de las principales empresas del sector—, se sumó la caída en el precio de las acciones como consecuencia de la crisis económica de 2018, lo cual incidió en que los planes de venta se dejaran de lado para un momento más oportuno y por un precio eventualmente mayor.¹²¹

A estas iniciativas, deben sumarse la venta de las participaciones accionarias minoritarias en empresas privadas en manos del FGS de la ANSES —que solo se concretaron en algunos casos—¹²² y la intención de que YPF venda sus acciones en la empresa distribuidora domiciliaria de gas del AMBA, Metrogas SA.¹²³

En definitiva, estos ejemplos permiten clarificar la perspectiva general del gobierno respecto a la necesidad de avanzar con la disminución del protagonismo empresario estatal en diferentes ámbitos económicos. Esta perspectiva no afectó directamente la propiedad de las principales empresas públicas, pero sí se proyectaba sobre sus ámbitos de actuación y otras entidades empresarias en las que poseían influencia.

De acuerdo con lo señalado, esta orientación general tuvo básicamente dos obstáculos para concretarse de manera integral. Por un lado, los cuestionamientos políticos y la falta de consenso para avanzar con ella, en un contexto en el que el gobierno debía acordar con diversos sectores —tanto a nivel parlamentario como en otros escenarios— para llevar adelante sus políticas. Por otro lado, la crisis económica que se mantuvo vigente durante gran parte del mandato de Macri —expresada, por

¹²⁰ Adicionalmente, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES participa, con alrededor del 20%, en el paquete accionario de Transener.

¹²¹ “El Gobierno ratificó la decisión de vender las acciones de Transener”, *Clarín*, 18/01/2018; Roberto Bellato, “El Gobierno desestima la venta de Transener en 2019”, *EconoJournal*, 04/01/2019, disponible en: <https://econojournal.com.ar/2019/01/el-gobierno-desestima-la-venta-de-transener-en-2019/>.

¹²² Aunque la venta de activos del FGS surgió como alternativa recurrente desde el inicio de la gestión de gobierno a fines de 2015, sólo se logró concretar en ciertos casos y no sin controversias judiciales respecto a las condiciones en que se realizaron; al respecto, véase: Patricia Valli, “Todas las vertientes peronistas se unen contra la venta de las acciones del FGS”, *Perfil*, 04/06/2016; Maia Jastreblansky, “La Justicia avanza con la investigación por la venta de acciones que manejaba la Anses”, *La Nación*, 26/02/2018; Ignacio Ostera, “El Fondo de Garantía de la Anses vendió sus acciones de Quickfood a un grupo brasileño”, *BAE Negocios*, 09/05/2019; “El Fondo de Garantía de la Anses perdió 70% de su valor en dólares en la era Macri”, *Ámbito*, 03/10/2019.

¹²³ Al respecto, véase: Nicolás Gandini, “YPF inició formalmente el proceso de venta de Metrogas”, *EconoJournal*, 20/02/2018, disponible en: <https://econojournal.com.ar/2018/02/ypf-inicio-formalmente-el-proceso-de-venta-de-metrogas/>; “La crisis económica y las elecciones frenan las ventas de Metrogas y Transener”, *iProfesional*, 21/03/2019, disponible en: <https://www.iprofesional.com/insider/288720-la-crisis-economica-y-las-elecciones-frenan-las-ventas-de-metrogas-y-transener>;

ejemplo, en la caída de la economía durante tres de los cuatro años de mandato, con una alta inflación— afectó a la baja los precios de los activos implicados, lo cual desaconsejaba una venta que sólo se lograría concretar a montos relativamente bajos.

3.1.2 Diagnóstico y nuevos objetivos para el sector público empresarial¹²⁴

Al nivel de los objetivos planteados en las políticas estatales para las empresas públicas durante el período 2015-2019, emerge como novedad un discurso oficial específico que pretendió fijar los principales lineamientos para el sector. La perspectiva de máxima estaba marcada por la necesidad de una reforma de fondo del sector público empresarial; sin embargo, no se preveía que los cambios pasaran por programas de privatizaciones tradicionales, como lo sucedido durante la década de 1990. Por el contrario, las mejoras buscadas se ubicaban mayormente en el ámbito de las modalidades de gestión de las empresas públicas.

En esa línea, en diciembre de 2016 el Poder Ejecutivo expuso como una de sus iniciativas prioritarias de gobierno —dentro de la denominada “Modernización del Estado”— el “Ordenamiento de la gestión de las Empresas Públicas”. En ese marco, se ponía el énfasis en la existencia de desiguales niveles de profesionalismo y estándares administrativos en la gestión empresarial estatal; a lo que se oponía la necesidad de mejorar su desempeño en vistas a una mejor efectividad, transparencia y calidad de los servicios prestados.¹²⁵

Así, las primeras medidas buscaron realizar un diagnóstico de la situación, seguidas de la sistematización y centralización de información habitualmente dispersa:

Lo que se verificó los primeros años es que la primera decisión fue hacer una auditoría del Estado en general, de la administración pública, y en particular de las empresas. Entonces fue como poner un *stand-by* en las obras, en tono lo que estaban haciendo para ver qué había ahí. Un gobierno que dice “voy a ver con qué me encuentro”. Después, sí se trató de hacer cierta sistematización en cuanto al manejo de información, haciendo mucho hincapié en el tema fiscal, o sea, cuál era el costo real para el Estado de mantener estas empresas.

Las empresas públicas dejaron de ser vistas como un instrumento confiable y valioso en poder del Estado y pasaron a ser vistas como un lastre. Entonces, bueno, cuanto el lastre sea menor, es mejor para el Estado. Y esto en los primeros años en los que la cuestión fiscal todavía no había estallado.

¹²⁴ En este apartado se presentan algunos elementos generales que, dado el área que abordan —ligada a las modalidades de gestión de las empresas públicas—, se retoman con mayor detalle en el apartado 3.2, p. 190 y ss.

¹²⁵ “Los 100 objetivos del Gobierno tras cumplir un año de gestión”, *Infobae*, 13/12/2016, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2016/12/13/los-100-objetivos-del-gobierno-tras-cumplir-un-ano-de-gestion/>

Y ahí desde Jefatura de Gabinete hubo algo valioso, que fue empezar a centralizar información y a producir normativa, o, si se quiere, registros públicos [...] había esa impronta de tener una mirada unificadora del fenómeno. (Entrevistado D, asesor y director de varias empresas públicas durante 2004-2015, 25/04/2019)

En línea con lo señalado, el punto de partida gubernamental con relación a las políticas estatales para las empresas públicas estuvo dado por la realización de un diagnóstico del estado de situación de las entidades del sector. Éste tuvo su expresión en un documento difundido por la Jefatura de Gabinetes de Ministros (JGM, 2017a) —emitido como parte de la serie denominada *Cartas de Jefatura de Gabinete*—. Entre otros aspectos, la perspectiva allí expuesta, aunque crítica con el derrotero del sector durante el período anterior, dejaba de lado una mirada privatizadora *per se*, habilitando —al menos en teoría— una perspectiva más amplia y pretendidamente no dogmática sobre la cuestión:

La visión del Gobierno Nacional intenta ser pragmática y de largo plazo. La vieja dicotomía argentina sobre empresas de servicios públicos —de un lado, empresas estatales pero ineficientes y sin transparencia ni mecanismos de control; del otro, empresas privatizadas pero sin marcos regulatorios adecuados—, para el Gobierno es falsa. Hay espacio para que el Estado sea accionista y operador de un grupo de empresas que contribuyan al desarrollo del país: dedicadas a cumplir un rol social —como los trenes suburbanos o la provisión de agua y cloacas—, que hagan inversiones en infraestructura, mejoren los mercados donde operan y sean administradas por una gestión profesional y transparente que les impida transformarse en botines políticos o corporativos. (JGM, 2017a)

En ese mismo documento se afirmaba que el gobierno asumido en 2015 se encontró con un conjunto de empresas públicas mal administradas, con falencias en la coordinación y en la estrategia comercial, con déficits pronunciados y que no lograban cumplir con las responsabilidades sociales que tenían asignadas. Frente a esto, se manifiesta que la nueva orientación propuesta para las políticas gubernamentales dedicadas al sector se fija como objetivos:

- implementar mejoras de gestión que lleven a minimizar la necesidad de requerir transferencias del presupuesto nacional;
- acrecentar el nivel de las inversiones e implementar una mejora en la prestación de los servicios;
- dar pasos en la centralización del control y coordinación estratégica de las entidades;
- implementar mejoras en la política de buen gobierno que redunden en mayores niveles de eficacia y ayuden a prevenir prácticas de corrupción.

Si contrastamos el impacto de esta orientación a partir de estos cuatro objetivos, su incidencia concreta en el devenir de las empresas públicas resulta dispar. Respecto al segundo de ellos, al menos sobre lo que refiere a las inversiones realizadas, el camino seguido parece haber sido otro.¹²⁶ En torno al tercer objetivo, se avanzó en la centralización —de una manera no del todo formalizada— de ciertas funciones de control y seguimiento en el denominado Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas, creado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, además de otras iniciativas concurrentes.¹²⁷

En definitiva, serían el primer y cuarto objetivos los que incidieron con mayor peso la orientación de las políticas para las empresas públicas durante esos años. Desde una mirada retrospectiva, sobre el final del período, uno de los funcionarios de la JGM encargados del seguimiento de las empresas públicas cifraba esta orientación señalar: "Teníamos dos grandes objetivos: aumentar la eficiencia, estableciendo una estrategia comercial para cada empresa, y que hubiese transparencia".¹²⁸

Asimismo, si recuperamos lo indicado respecto a la creación de las nuevas empresas durante el período 2015-2019 —mencionadas en el apartado precedente—, se destaca que, en todos los casos, se fundamentaron en necesidades de gestión.

Primero, la creación de Contenidos Públicos SE pretendía reorganizar la producción audiovisual en una misma entidad. De esta manera, se buscó dejar de lado la situación inicial que se había ido configurando durante el período previo, la cual supuso ir viabilizando el desarrollo de nuevas actividades mediante la agregación de sus funciones a Educ.ar SE. A partir de esta reforma, ésta última se limitaría a su objetivo original con actuación en el área de educación y soluciones tecnológicas relacionadas. Segundo, la fusión de ENARSA y EBISA implicaba una economía organizativa mediante la concentración en una única empresa de las actividades ligadas al sector energético.

Tercero, la creación de CVSA tuvo como fin dar una respuesta organizativa a una necesidad coyuntural de asunción de la gestión de ciertas rutas. En ese marco, la

¹²⁶ Tal como se puede entrever de lo señalado en el apartado 3.1.3, p. 176 y ss.

¹²⁷ En cualquier caso, esas instancias se generaron en función del desarrollo del resto de los objetivos. Se retoma este aspecto en el apartado 3.2.1, p. 190 y ss.

¹²⁸ Declaraciones de Sebastián López Azumendi, funcionario de la JGM encargado del seguimiento del ordenamiento de las empresas públicas desde los inicios del gobierno de Macri. Véase: Sofía Diamante, "Balance y futuro del desempeño de las empresas de propiedad estatal", *La Nación*, 24/11/2019.

forma de SA se consideraba fácilmente adaptable a la actividad y para su posterior transferencia al sector privado —en tanto eso era lo que estaba proyectado—.

Finalmente, la transformación de la DGFM en FM SE tuvo como objetivo concretar el objetivo de modernizar la gestión de la entidad mediante la adopción de un formato empresarial con mayor cercanía con el sector privado, acorde con la flexibilidad requerida en términos productivos y comerciales.¹²⁹

Esta apuesta por la transformación en el ámbito de la gestión de las empresas públicas aparecía, en el discurso oficial, como medidas fundadas en cierta racionalidad alejada de consideraciones ideológico-políticas. Así, los problemas diagnosticados se encaraban apoyándose en un supuesto pragmatismo que buscaba un mejor desempeño de las empresas públicas mediante la aplicación de reformas de gestión. En esta línea, parece renovarse el debate sobre la tradicional dicotomía entre la racionalidad sustantiva de la esfera política y la racionalidad instrumental-formal de la gestión: el resultado es la tendencia al aislamiento de la administración respecto a la política y a la reivindicación de la administración como origen de instrumentos de gestión pretendidamente universales (Blutman y Cao, 2012). En este último caso, las grandes discusiones políticas —como las relativas a las funciones estatales— tienden a ubicarse de manera marginal en el debate público, restringiendo las posibles controversias a temas técnicos y procedimentales (Vilas, 2009).¹³⁰

En definitiva, el eje de las políticas que inciden en el rol del sector público empresarial durante el período 2015-2019 fijó sus objetivos principales en el ámbito de la gestión de las entidades, más que en una disminución del número de empresas implicadas —eventualmente, sí la restricción de ciertas actividades y/o ámbitos de actuación—. Sin embargo, esto no implica que las acciones emprendidas se limitaran a cambios administrativos circunscriptos a las formas de funcionamiento; por el contrario, esos mismos cambios ejercieron su influencia en el rol desempeñado por las empresas públicas. Específicamente, las diferentes medidas adoptadas trascendieron la dimensión de la gestión, afectando también el rol estatal en el plano económico.

¹²⁹ La transformación de DGFM en FMSE se retoma en el Capítulo 7.

¹³⁰ Esto último no implica que efectivamente existieron cuestionamientos de tipo político a la gestión de las empresas públicas durante el período precedente. Sin embargo, esas críticas no implicaron la reformulación estructural del sector mediante, por ejemplo, la transferencia generalizada de activos al sector privado.

3.1.3 El rol del sector público empresarial desde 2015: priorización del sector privado y disminución de su incidencia en la política económica

Si la postura declamada por las autoridades gubernamentales apuntó a no negar el rol que puede asumir el sector público empresarial —pero, en todo caso, que debía hacerlo de forma eficiente, eficaz y transparente—, las relaciones con su contexto parecieron poner en duda ese papel. Específicamente, al mismo tiempo que se sostuvo en el tiempo la propiedad de las entidades del sector, se propusieron nuevas modalidades de relación con el sector privado que, de hecho, debilitaron el lugar de las empresas públicas en el plano económico y social.

En este sentido, durante el período se implementaron, con diversa suerte, diversas medidas que propendían a favorecer una mayor participación del sector privado en las acciones impulsadas por el Estado y sus empresas. Aquí se cuentan, por un lado, las medidas que tendieron a liberalizar y desregularizar las actividades en que las empresas públicas intervienen, con vistas a lograr mayores grados de competencia. Por otro lado, se propuso un nuevo marco para el desarrollo de infraestructura mediante la modalidad de contratos de Participación Público-Privada, lo que potencialmente afectaría, en algunos casos, el rol asumido hasta entonces por el sector público empresarial.

Además, retomamos un aspecto que también habíamos destacado para el período precedente: el papel desempeñado por las empresas públicas en las políticas económicas en general, y en el empleo y las tarifas en particular. A su vez, esta cuestión se relaciona con la política respecto a las transferencias del Tesoro asignadas a las entidades del sector público empresarial, en un marco en el que la política gubernamental se manifestó más claramente en la búsqueda del objetivo de ajuste fiscal.

a) Vinculaciones entre la acción empresarial estatal y el sector privado: liberalización y debilitamiento del rol del sector público

En la perspectiva del gobierno asumido en 2015, las entidades del sector público empresarial debían realizar sus actividades en mercados competitivos siempre que sea posible —por ejemplo, que no se trate de monopolios naturales—. Ese principio se asumía no sólo como una forma de incentivar la mejora en su desempeño en términos de precios y calidad, sino también como un componente que fomentaría el

desarrollo de otros actores privados en sectores anteriormente dominados por empresas públicas. Se buscaba, en definitiva, el mayor grado de igualdad formal en el tratamiento de las entidades empresariales públicas y privadas: en ese contexto, las empresas públicas debían ser consideradas como un actor más en el mercado, sin privilegios ni prerrogativas excepcionales.

Esta perspectiva de liberalización —que, además, se inscribe en la perspectiva de la política económica más general del gobierno— tuvo particular incidencia en ciertas empresas públicas. Como ejemplos paradigmáticos de este proceso, en primer lugar, se destaca el tratamiento dado a la actividad aerocomercial en la que desarrollaba su actividad AR: en ese ámbito se desarrolló la denominada “revolución de los aviones”, centrada en la apertura del sector a una serie de empresas privadas —en general bajo el formato de aerolíneas *low-cost*—, locales y extranjeras, mediante el otorgamiento de numerosas rutas aéreas y facilidades para su operación. El objetivo era ampliar el número de jugadores en el mercado, que contribuyera también a una baja de los costos y al aumento de los pasajeros transportados. Estos cambios afectaron de manera significativa el lugar de AR en el mercado, en un contexto en el que la perspectiva oficial fue la de dejar de reconocerla como un actor privilegiado, además de que se proponía la continuidad de la baja de los subsidios que requería su operación (Centro de Economía Política Argentina, 2018b).¹³¹

El segundo ejemplo que expresa la política de liberalización en el ámbito de actuación de las empresas públicas es el del mercado satelital y su incidencia en la actividad de ARSAT. Desde inicios de 2016, las medidas regulatorias del gobierno supusieron la habilitación a brindar servicios de comunicación satelital a más de una docena de empresas extranjeras, debilitando el rol que había asumido ARSAT hasta ese entonces. Esto se vio profundizado por la paralización del proyecto del satélite ARSAT-3 por razones presupuestarias. Este desarrollo suponía la incorporación de tecnología que ampliaba de manera destacada las capacidades de prestación de servicios de la empresa, por lo que su discontinuidad limitó las perspectivas de crecimiento de su actividad (Hurtado et al., 2017).

Precisamente, el caso del ARSAT-3 pone de relieve una perspectiva particular que, aunque haya quedado trunca, aporta algunas pistas de las formas privilegiadas en que la política estatal proponía relacionar la actividad de las empresas públicas con el

¹³¹ El análisis del caso de AR en el contexto de la “revolución de los aviones” se desarrolla con más detalle en el Capítulo 5.

sector privado. En concreto, ante la discontinuidad del ARSAT-3 la alternativa de las autoridades gubernamentales fue proponer un acuerdo con una empresa estadounidense que aportara financiamiento y conocimiento a su desarrollo, al tiempo que se quedada con el 51% de una nueva empresa creada con ese fin.¹³² El propio presidente Macri señaló, ante las críticas recibidas, que "esta es una alianza estratégica, basada en nuestra capacidad tecnológica [...]. Esta es una inserción inteligente de Argentina en el mundo [...Las misiones satelitales] no pueden seguir financiándose en un 100% con los impuestos de los argentinos".^{133 134}

La cuestión de la falta de financiamiento y la tendencia a proponer nuevas formas de acuerdo con el sector privado se vincula con una de las políticas que con mayor énfasis se impulsó (y que menor nivel de concreción tuvo) durante el período 2016-2019: los proyectos de Participación Público-Privada o Asociaciones Público-Privadas, conocidas comúnmente como *Public-Private Partnerships* (PPP),¹³⁵ según la expresión en inglés.¹³⁶ Se trata de una modalidad específica de construcción de infraestructura y/o prestación de servicios que ha tenido un amplio desarrollo a nivel mundial y, especialmente, en América Latina en los últimos años (Garcia-Kilroy y Rudolph, 2017).¹³⁷

La apuesta gubernamental por los PPP se fundamentaba en su consideración como una forma de avanzar en el desarrollo de infraestructura pública sin profundizar el creciente nivel de endeudamiento público; al tiempo que se proclama como una manera de ganar rapidez, transparencia y eficacia en la gestión de los proyectos implicados (JGM, 2017b). Precisamente, se pone el acento en que, al concesionar no solo la construcción de una infraestructura, sino también en que por esta vía el diseño y la gestión del proyecto logra una mejor utilización de los recursos disponibles y una

¹³² María Gabriela Ensick, "Arsat y la estadounidense Hughes crearán una nueva empresa para construir el tercer satélite argentino", *El Cronista*, 18/07/2017.

¹³³ "Macri: El acuerdo con Hughes por el Arsat 3 'potenciará la capacidad tecnológica del país'", *Clarín*, 18/07/2017.

¹³⁴ En el Capítulo 6 se retoma el análisis del proceso de liberalización del mercado satelital y las propuestas de acuerdo con el sector privado en el marco de la actividad de ARSAT.

¹³⁵ Como señala Languille (2017), no existe una única forma de definir a las PPP, aunque en general se centran en considerarlos como una relación contractual de largo plazo entre una entidad pública y otra privada en la que se comparten el riesgo y los costos para el desarrollo de infraestructura y/o la prestación de algún servicio público.

¹³⁶ En la reciente legislación argentina se utiliza la expresión contratos de *Participación Público-Privada*. En cualquier caso, mantenemos la utilización de la sigla PPP debido a su amplia difusión.

¹³⁷ Sobre el desarrollo de los PPP en el escenario internacional, véase Pessoa (2008) y Bayliss y Van Waeyenberge (2017). Para una crítica de las consecuencias negativas de los PPP y su vinculación con las políticas inspiradas por el neoliberalismo, véase Mirafteb (2004). y Hall (2015).

reducción de tiempos para la puesta en marcha. Según el discurso oficial, esto último se vería acentuado por las flexibilidades que otorga la normativa —la Ley de Contratos de Participación Público-Privada N°27.328, aprobada en noviembre de 2016—, evitándose las demoras que las contrataciones tradicionales traen aparejadas.¹³⁸

Adicionalmente, el discurso sobre las bondades de los PPP también traía aparejado la reivindicación del sector privado. En el mensaje de elevación N°109/16 del proyecto de ley correspondiente, en junio de 2016, se señalaba que esta modalidad, “permite que quienes tienen las mejores capacidades técnicas los lleven adelante, que los procesos de adjudicación y control se realicen con transparencia y que los proyectos sean concretados de acuerdo con los plazos acordados”. Así, se destacaba que bajo el régimen de PPP el sector estatal podrá “tomar ventaja de la oferta de financiamiento a largo plazo” y permite “beneficiarse de la experiencia y eficiencia del sector privado, descentralizar el diseño y la ejecución de obras”; además de ayudar a “aumentar la transparencia en el Estado”.¹³⁹

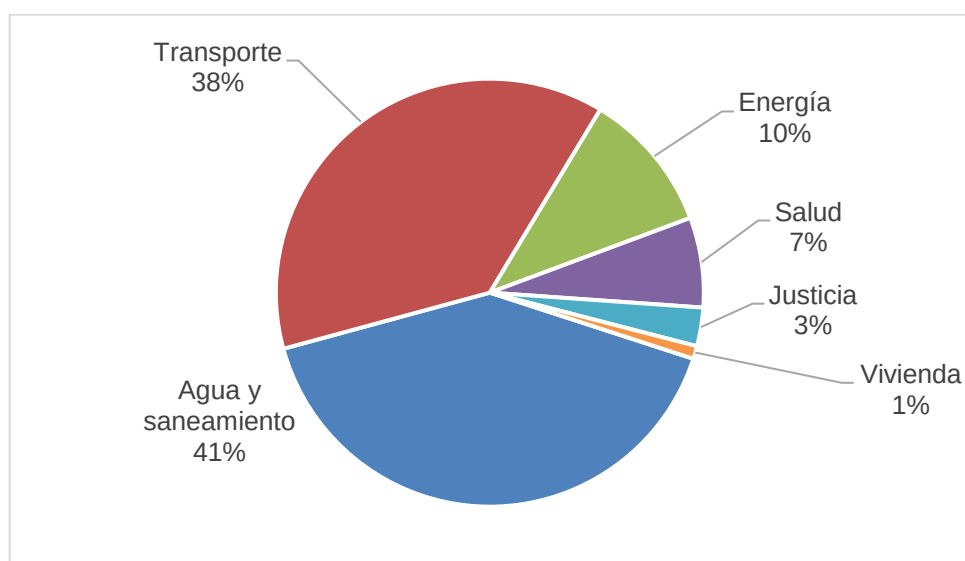
Si efectivamente se hubiese avanzado en concretar esta orientación, la actividad de las empresas públicas se hubiese visto afectada parcialmente. Por un lado, el núcleo de la propuesta de los PPP apuntaba a suplir el financiamiento directo por parte del Estado para la construcción de obra pública, lo cual excede al accionar empresario estatal. Sin embargo, los proyectos previstos habrían incidido de manera significativa en la actividad del sector público empresarial, en tanto se concentraban en áreas de infraestructura básica en los cuáles la actividad de las empresas públicas es predominante —como sucede con AySA, SOFSE-ADIF e IEASA, entre otras—.

Si nos remitimos a la distribución de los proyectos previstos en la ley N°27.431 de Presupuesto 2018 según los sectores involucrados, se destacan especialmente aquellos orientados al desarrollo de infraestructura de agua y saneamiento (41%) y transporte (38%) (Gráfico 3.1). Con menor incidencia en el total de proyectos se encontraban los relacionados al sector energético (10%), salud (7%), justicia (3%) y vivienda (1%).

¹³⁸ Como muestra de esta apuesta gubernamental, en la ley de Presupuesto 2018 N° 27.431 se listaban un total de 103 proyectos de PPP planificados a ser desarrollar en los próximos años. En los dos primeros años de implementación de los proyectos (2018 y 2019) no se prevén erogaciones. Sin embargo, a partir del año 2020 y hasta el 2034 de un total de 2.185 millones de pesos, con una distribución mayormente semejante a lo largo del período.

¹³⁹ Sobre el marco normativo de las PPP de 2016 en Argentina, véase Einstoss Tinto (2018) y Lau Alberdi (2017).

Gráfico 3.1 Proyectos PPP planificados según sector, 2018



Fuente: Elaboración propia en base a la ley N°27.431 de Presupuesto 2018

Como se ha sugerido, sólo una pequeña parte de los proyectos de PPP fueron concretados —específicamente, en el sector vial—. Entre otros aspectos, el obstáculo principal para su desarrollo estuvo dado por el impacto de la coyuntura de crisis económica en el costo del financiamiento, lo cual los tornaba inviables en términos económicos. Sin embargo, esta apuesta, por su centralidad en los planes gubernamentales, expresaba un modo de relación entre el sector público y el sector privado que se erigía como una orientación que incidía en el panorama en el que las empresas públicas desarrollaban su accionar.

En definitiva, esta tendencia a favorecer la participación del sector privado en actividades desarrolladas por empresas públicas no fue unívoca ni se desplegó según los objetivos proyectado inicialmente por los actores gubernamental. En cualquier caso, es posible identificar en estas tendencias algunos de los elementos que McDonald (2015a) identifica como parte los procesos de corporatización neoliberal en lo que respecta a lograr mayores niveles de mercantilización —mediante políticas de liberalización y/o de mayor participación privada— en el marco del accionar de las empresas públicas.

Asimismo, estas medidas no significaban, en sí mismas, un retiro del Estado: por el contrario, la propia puesta en marcha de estas reformas supuso un accionar estatal sostenido que tuvo que atravesar diferentes resistencias. Esto sucedió no solo a nivel de la oposición política, sino también a partir de la acción de diversos sectores sociales que veían peligrar sus condiciones de vida por el derrotero de las empresas implicadas

—como sucedió, por ejemplo, con los trabajadores de AR respecto a la política aerocomercial—.

b) *El redimensionamiento de las dotaciones de personal y la escalada tarifaria de los servicios públicos*

Aun antes de la asunción del nuevo gobierno a fines de 2015 —e incluso durante la campaña electoral—, una de las principales críticas de los sectores opositores a la gestión precedente refería a lo que puede sintetizarse en el cuestionamiento al “tamaño” del Estado”. Al respecto, se afirmaba que éste estaba sobredimensionado en sus funciones y organismos; y, particularmente, se señalaba que contaba con una excesiva cantidad de personal, en general incorporada por criterios político-partidarios que, además, cumplían sus tareas de forma ineficiente e ineficaz.

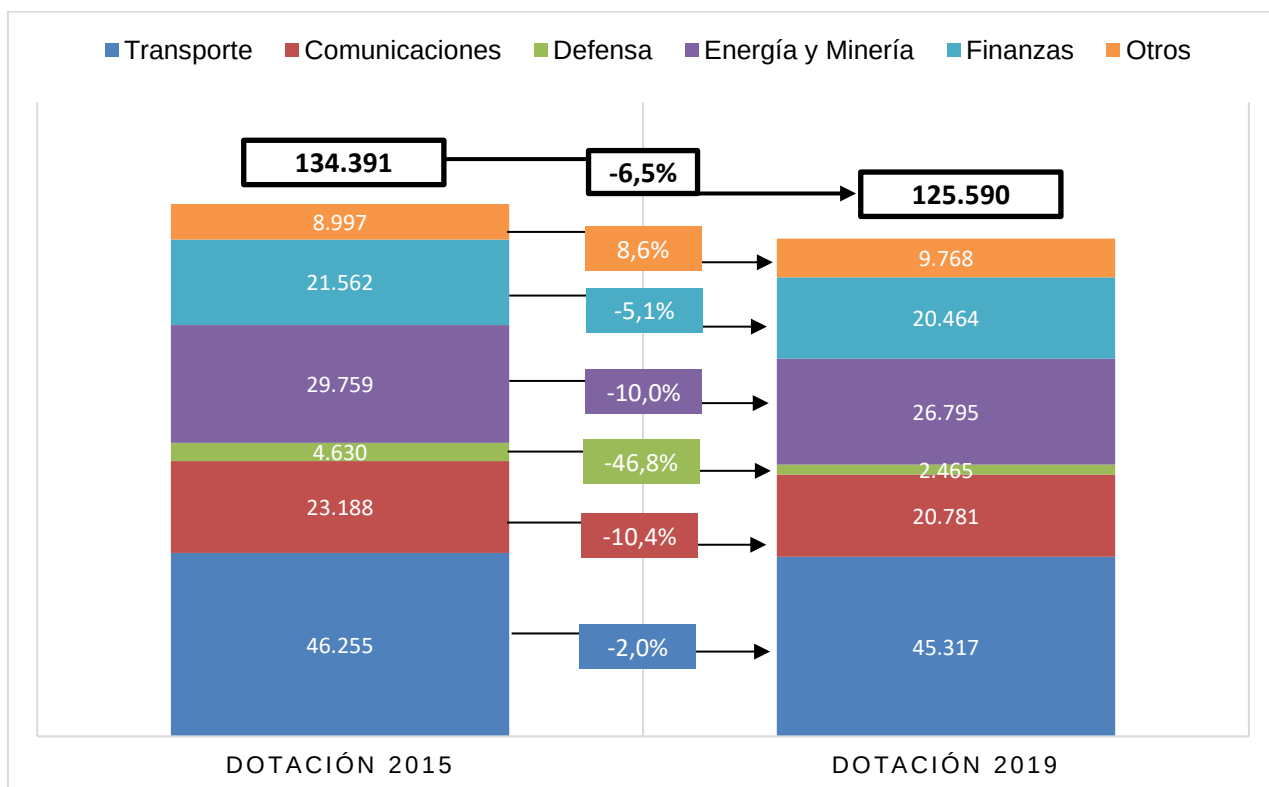
Ligado a estas consideraciones, se afirmaba que se había profundizado en una política impositiva sumamente agobiante para el sector privado que, sin embargo, no lograba evitar la sucesión de déficits fiscales primarios, en un contexto de estancamiento económico. Por lo tanto, generar una política que tendiera a la baja de las dotaciones de personal emergió como una de las vías de acción preferente: en el caso del personal de las empresas públicas, se seguiría un razonamiento similar.¹⁴⁰

Si en el período anterior el mantenimiento y eventual crecimiento de los niveles de empleo aparecía como uno de los fines la incorporación de entidades al sector público empresarial (primero) y del sostenimiento económico-financiero (después), desde 2015 las políticas siguieron un camino diferente. Si tomamos el total de la dotación de personal del conjunto de las empresas públicas, la misma expone un descenso de 6,5% entre el 2015 y 2019 (Gráfico 3.2).¹⁴¹

¹⁴⁰ Esta perspectiva se relaciona con lo señalado por Blutman y Hoya (2019) en su análisis de las políticas para el empleo de la administración pública nacional durante el mismo período. A pesar del discurso de “modernización” que pregonaban las autoridades, los autores destacan que el foco estuvo puesto en la minimización de la estructura estatal —*downsizing*—, más que en la implementación de invocaciones en el modelo de gestión de recursos humanos.

¹⁴¹ La mayoría de los datos presentados provienen de un documento oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros; sin embargo, dada la definición del sector público empresarial asumida en esta tesis, el conjunto de empresas allí consideradas no coincide totalmente con los aquí expuestos, por lo que se han reelaborado dichos datos. De igual manera, la disminución de la dotación entre 2015 y 2019 resulta mayor (9%) en el documento oficial, aunque a partir de números absolutos menores (de 112.424 a 102.273). Esto se debe a que, por ejemplo, el documento oficial no incluye a YPF, pero sí otras entidades en las que el Estado nacional no tiene la mayoría accionaria —por ejemplo, la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires—, lo cual lo deja afuera de nuestro criterio. Igualmente, los datos del documento no incluyen algunos datos que aumentan la dotación correspondiente al 2019, como

Gráfico 3.2 Dotación de personal de empresas públicas según sector, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de JGM (2019) —con datos corregidos en función del enfoque de este trabajo— para 30 empresas, excepto para: YPF, Reporte de Sustentabilidad Empresarial (2016-2019); y presupuestos aprobados 2019 de CVSA, INTEA, PTC y YMAD.

Sin embargo, la disminución es disímil de acuerdo con el sector que se considere: 2% en transporte, 5,1% en finanzas, 10% en energía y minería, 10,4% en comunicaciones y 46,8% en las empresas del área de defensa. Precisamente, este último sector presenta la mayor variación porcentual en términos negativos; aunque, vale aclarar, tiene una incidencia minoritaria en términos absolutos. En cualquier caso, se trata del conjunto de entidades que comprenden las actividades que no se limitan a la prestación de servicios, sino que el eje de su actividad está en la producción de bienes. En este sentido, pareciera que es este ámbito particular el que, por un lado, se considera como mayormente “sobredimensionado”; y, por otro, se puede intuir que la producción industrial se considera como un área en la que la participación estatal no aparecía, desde la mirada oficial, como necesaria ni conveniente.

Por su parte, la categoría “Otros” presenta el único aumento de la serie considerando la distribución por sector, de un 8,6%. Este aumento, sin embargo, se fundamenta principalmente en la ampliación del área de concesión de AySA, que asumió durante

sucede en AySA, SOFSE y EDUC.AR, a partir del traspaso de personal de otros organismos o jurisdicciones. Al respecto, véase Jefatura de Gabinete (2019).

el período la responsabilidad de prestación del servicio de agua y cloacas en algunos municipios del conurbano bonaerense que, hasta entonces, estaba a cargo de la empresa pública dependiente de la provincia de Buenos Aires Aguas Bonaerenses SA (ABSA). En el marco del traspaso de esas funciones, AySA absorbió 825 empleados, lo cual explica ese aumento relativo.

Por último, vale la pena destacar las empresas que sufrieron mayor nivel de variación. Entre las que más disminuyeron, en los primeros ocho lugares se destacan: FM (-52,3%), FADEA (-46,8%), YCRT (-30,7), TANDANOR (-29,9%), Casa de la Moneda (-29,8%), IEASA (-22,3), TELAM (-21,9%) y RTA (-19,6). Por su parte, entre los que más aumentaron se encuentran: BICE (125,8%), ARSAT (26%) y AySA (20,7%).

El otro aspecto relacionado con la orientación económica del accionar gubernamental durante 2016-2019 que destacamos es el relacionado con la política tarifaria. Como se ha venido mencionando, una de las principales cuestiones que el gobierno de Macri decidió abordar desde el inicio de su gestión fue el de la baja de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios, con el fin de equilibrar las cuentas fiscales. Y como se ha mencionado, gran parte de esos subsidios se destinaron a empresas públicas, tanto en su carácter de prestatarias (e.g. AySA) como por su intervención en el mercado correspondiente (e.g. IEASA).¹⁴²

La nueva política tarifaria consistió en una tendencia a la baja de subsidios —aunque, en ocasiones, no lograron disminuirse debido a las devaluaciones de la moneda—, acompañado por un creciente incremento tarifario. El impacto de esta política tuvo su expresión más clara en el AMBA, región en la que se venían manteniendo los mayores niveles de transferencias con ese fin. Como lineamiento general, la perspectiva asumida suponía tender a que “los precios reflejen los costos”, en línea con la crítica a los subsidios cruzados en los servicios públicos (Yépes, 2003) y, en definitiva, con uno de los elementos característicos de los procesos de corporatización neoliberal de empresas públicas (McDonald, 2013).

Para enero de 2019 —de acuerdo con un informe del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA, 2019)— en el caso de la electricidad

¹⁴² No solo se incluyen las participaciones de ENARSA-IEASA en cuestiones como la gestión de los subsidios mediante la compra de recursos energéticos al exterior —para luego ponerlos a disposición del resto de la cadena—, sino su propia participación minoritaria en diferentes empresas del sector, como la mencionada en Transener y en distintas empresas generadoras, transportistas y distribuidoras. Se puede mencionar también, por ejemplo, el rol jugado por YPF, no solo como productor de gas, sino también en su carácter de controlante de Metrogas SA, la distribuidora a cargo del servicio en el AMBA.

las facturas de los servicios residenciales se incrementaron entre el 1.053% y 2.388% durante el período que va de octubre de 2015 a octubre de 2018 —adicionalmente se preveía, en ese momento, un aumento adicional del 55% para el 2019—. En el caso del gas, los aumentos fueron entre el 1.353% y el 462% —con mayor impacto en los segmentos de menor consumo— desde octubre de 2015 y hasta mismo mes de 2018. En este mismo período, finalmente, el servicio de agua y saneamiento tuvo aumentos del 832% en el servicio medido y de 554% en el servicio sin medidor.¹⁴³

Esta política tarifaria tuvo como uno de sus efectos principales el de generar una suerte de “dolarización” de las tarifas, lo cual aseguraba los ingresos de las empresas implicadas. Así, los aumentos dispuestos tuvieron como contrapartida —además de la relativa baja de los subsidios y su peso en las cuentas públicas— el crecimiento de los beneficios de las empresas energéticas. Por el lado de las empresas distribuidoras de gas, entre las que más aumentaron sus ganancias durante el período 2015-2018 se encuentran Gas del Centro (su rentabilidad creció en un 64% durante esos años), Gas Fenosa (47%), Camuzzi Gas Pampeana (33%) y Transportadora Gas del Norte (TGN) (6%). En el caso de las distribuidoras eléctricas, se pueden mencionar (88%), Edesur (60%), y Edelap (18%).

Más allá de los casos particulares, otro de los mayores efectos de la política de “recomposición” o “sinceramiento” de las tarifas de los servicios públicos encarada desde 2016 fue su creciente impacto en los salarios. Así, el peso de los servicios públicos en relación en los ingresos de los sectores asalariado —tomando como referencia el salario mínimo—, pasó del 6% en 2015 al 21% en 2018, lo que implica un salto de 15 puntos en sólo tres años (Observatorio de Políticas Públicas, 2018).

Estos elementos permiten emparentar la orientación seguida por las autoridades respecto a la incidencia de las empresas públicas en los precios relativos de la economía, con aquellos regímenes que Boneo (1980) denomina como liberales-privatistas. Además de un discurso que realzaba el rol del sector privado en el plano económico, el sector público empresarial pareció haberse debilitado en cuanto a su rol como instrumento activo de las políticas económicas. Particularmente, el sostenimiento de los niveles de empleo y tarifarios no aparecían como uno de los

¹⁴³ El otro sector en el que los aumentos de tarifas tuvieron un fuerte impacto, en el ámbito del AMBA, fue el del transporte urbano de pasajeros: para los primeros tres años del gobierno de Macri se calculaban aumentos del 494% en colectivos de corta distancia y del 601% en el boleto del tren —en este último caso, con participación de empresas públicas nacionales—. Véase: “Afirman que tarifas de servicios públicos llegarán a acumular más de 3.500% en la era Macri”, *Ámbito*, 07/01/2019.

objetivos de la acción empresarial estatal durante el período; por el contrario, de las políticas implementadas se desprende la priorización de la necesidad de limitar la incidencia presupuestaria de las empresas públicas.

c) El sendero decreciente en las transferencias a las empresas públicas y la restricción fiscal

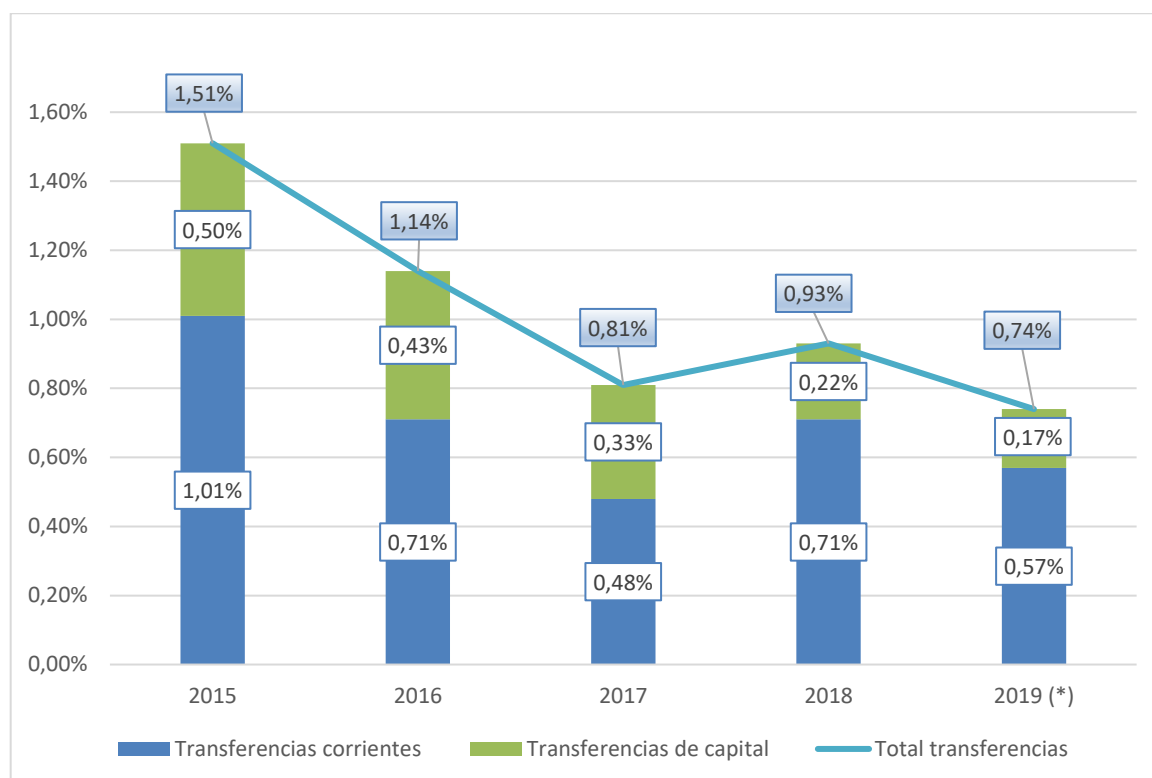
Como se desprende de los apartados precedentes, un eje importante de las políticas actuales para el sector estuvo dado por el tratamiento de la incidencia de las empresas públicas en el presupuesto nacional. En este caso, la tendencia esbozada por el gobierno fue la de propender a concretar una baja continua de las transferencias del Tesoro Nacional a las empresas públicas basados en el objetivo de que las empresas sean autosustentables. En este sentido, se proyectaba que las transferencias para gastos operativos pasarían de representar un 1% del PBI en 2015 a un 0,7% en 2016, estimándose en un 0,5% para 2017 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017a).

La significación de esta tendencia caracterizó el período como un aspecto fundamental de la política del período, aun cuando la composición de las transferencias a las empresas públicas reflejaba ciertas particularidades.

[En la gestión de Macri] bajaron tanto las transferencias corrientes como las de capital. Se bajó personal también acusando que eran cargos que respondían políticamente al gobierno anterior. De cualquier forma, el gasto grueso en las empresas públicas no es el de personal – como tampoco es en la administración nacional – en el gobierno anterior las transferencias más fuertes fueron por compra de energía y transferencias de capital. (Entrevistado C, funcionario público de carrera de la administración central con incidencia en el área de las empresas públicas durante 2003-2019, 18/04/2019)

En cualquier caso, la intención inicial de que las transferencias del Tesoro siguieran un sendero decreciente como porcentaje del PBI tuvo una concreción parcial en la práctica (Gráfico 3.3). Por un lado, la propensión a la baja se verifica en los años 2016 (con un 1,14%, respecto al 1,51% del año previo) y 2017 (0,81%) —continuando con la tendencia iniciada en 2015, durante el gobierno anterior, que había bajado las mismas al 1,51%, desde el pico máximo de las últimas décadas verificado en 2014 con un 2,4—. Por otro lado, la crisis iniciada en la primera mitad de 2018 impidió sostener el descenso de las transferencias, particularmente las corrientes, aumentando el total al 0,93% en 2018 y proyectando un descenso al 0,74 para 2019.

Gráfico 3.3 Transferencias corrientes y de capital a empresas públicas como porcentaje del PBI, 2015-2017



(*) Los datos de 2019 son estimados, en función del Presupuesto Nacional aprobado para ese año.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional (citado en JGM, 2019)

Efectivamente, aunque las transferencias para gastos de capital continuaron con la tendencia a la baja a lo largo del período, las transferencias corrientes sufrieron el impacto de la crisis cambiaria y financiera de 2018. Particularmente, se expresa en esta situación el impacto la decisión gubernamental de privilegiar la retribución del servicio a las compañías del sector un precio dolarizado: ante la imposibilidad de otorgar mayores aumentos tarifarios por el contexto económico y social, se valió del aumento de los subsidios al sector. Así, ese cambio se explica principalmente por el aumento de las transferencias a las empresas públicas del sector energético — mediante las cuales se canalizaron dichos subsidios—, que pasaron de representar poco más del 0,16% en 2017 a casi el 0,37% del PBI en 2018 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019).

En vinculación con el impacto de la crisis económica que inició en 2018 —que implicó varios procesos devaluatorios críticos y la constante caída en la actividad económica—, la política gubernamental se vio atravesada por las consecuencias del acuerdo de tipo *stand-by* entre Argentina y el FMI en el que buscaba recomponer la

estabilidad macroeconómica. En ese marco, la perspectiva inicial del gobierno en torno a la necesidad de limitar las transferencias a las empresas públicas se vio enfatizada, como uno de los aspectos de la profundización de las políticas de ajuste fiscal. A pesar del aumento de las transferencias corrientes a empresas públicas producido en 2018 —por las razones ya mencionadas y que están ligadas, fundamentalmente, a la política tarifaria y los subsidios implicados—, el objetivo general tendió a alcanzar el menor nivel de aportes del Tesoro Nacional en el corto plazo. Expresión de esta inclinación es que, en el *Memorandum de Políticas Económicas y Financieras* que fijó los lineamientos del acuerdo con el FMI, el gobierno asumió el compromiso de llevar las transferencias a las empresas no relacionadas con la prestación de servicios públicos del 0,1% del PBI en 2017 hasta casi cero en el 2021 (Centro de Economía Política Argentina, 2018a).

3.2 Las políticas de gestión de las empresas públicas: del ordenamiento a la corporatización neoliberal

Respecto a las políticas que inciden en las modalidades de gestión de las empresas públicas, el eje de la orientación para el sector desde 2016 partió del diagnóstico inicial del gobierno y los objetivos vinculados; al tiempo que se enmarcan en los lineamientos económicos generales y el rol asignado al sector público. Así, la ineficiencia de la gestión de las empresas públicas aparecía como una de las problemáticas más acuciantes que debía enfrentarse, para lo cual se desarrollaron un conjunto de medidas que buscó corregirlas.

En este marco, la implementación de políticas de gobierno corporativo en el ámbito de las empresas públicas constituyó la base principal de la acción del gobierno de Macri para el sector. En cualquier caso, la nueva orientación de las políticas para el sector supuso: a) un relativo reordenamiento de las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central, que sin modificar el marco institucional previo trajo aparejada una perspectiva de centralización; b) un patrón de corporatización que se centró en la necesidad de mejorar la eficiencia del sector como principio de funcionamiento; y c) un rol particular de los directivos de empresas públicas en ese escenario. En el resto de este apartado puntualizamos las principales transformaciones sucedidas durante el período en torno a estos elementos.

3.2.1 Centralización informal y reforzamiento de los sistemas de control del sector público empresarial

En cuanto a las formas que adoptaron las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central, aun cuando formalmente se mantuvo un modo gubernamental de gestión descentralizado, las políticas puestas en marcha desde fines de 2015 asumieron como un objetivo prioritario el de lograr mayores grados de coordinación y control del funcionamiento de las diversas entidades.

Por un lado, las autoridades de la JGM tomaron bajo su ámbito, desde comienzo del nuevo gobierno, la supervisión del conjunto del sector público empresarial, con el objetivo de poner en marcha el diagnóstico inicial y auditoría del mismo.

En el marco de ese proceso, ya en octubre de 2016, se creó un espacio —no institucionalizado formalmente— en la misma JGM denominado Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas, en el que participaban “los ministros accionistas de las empresas (Energía, Transporte, Producción, Hacienda, Modernización, Comunicaciones y Defensa), dos miembros independientes de reconocida trayectoria (actualmente, Luis Mario Castro y Jorge Becerra) y los vicejefes de Gabinete, Gustavo Lopetegui y Mario Quintana” (JGM, 2017a, p. 6).¹⁴⁴ Además, se convocaba a los directores o gerentes de determinadas empresas públicas, en caso de que situación lo ameritase.¹⁴⁵

Bajo el ámbito de este Consejo se ubicaron la gran mayoría de las empresas públicas nacionales —en ese momento, se mencionaba que comprendía 31 entidades—, con el fin de seguir su evolución, discutir sus planes estratégicos y monitorear mensualmente su desempeño. Adicionalmente, en cuanto a su funcionamiento se señalaba que “[e]n las reuniones, los presidentes [de los directorios de las empresas] exponen sobre la situación actual de sus empresas y presentan lo que ellos consideran el rumbo a seguir” (p7).

¹⁴⁴ Luis Mario Castro había sido directivo de la sede local de varias empresas multinacionales —Unilever Río de la Plata y Kirmberly-Clark Argentina—, además de presidente de la Cámara Argentina de Anunciantes. Jorge Becerra, además de su paso por algunas empresas, tenía como antecedente principal el haber sido parte —llegando a ser director— de la consultora internacional The Boston Consulting Group (BCG). Gustavo Lopetegui además de antecedentes como consultor en McKinsey & Company, fue creador de la cadena de supermercados Eki, tuvo un paso como Ministro de Producción de la Provincia de Buenos Aires y, en el período 2009-2015, CEO de la aerolínea LAN Argentina. Mario Quintana también tuvo un paso por McKinsey, para luego ser CEO del grupo Pegasus —que tiene entre sus empresas más conocidas la cadena Farmacity.

¹⁴⁵ Cabe aclarar que esta integración se vio modificada de hecho a lo largo del período, tanto por las necesidades de la gestión como por los cambios de funcionarios e incluso la eliminación o fusión de algunas jurisdicciones.

En paralelo a este proceso, desde abril de 2018 se crearon tres grupos de trabajo integrados por gerentes de compras, responsables de integridad y transparencia y auditores internos. A partir de reuniones periódicas entre los representantes de estas áreas de cada una de las empresas públicas, se buscaba facilitar el intercambio de información y experiencias, además de la proyección de iniciativas conjuntas. Esto, además, fue acompañado por diferentes actividades con la participación de organizaciones no gubernamentales y expertos internacionales, con el fin de brindar espacios de capacitación en temáticas específicas (JGM, 2019).

Luego, en noviembre de 2018, se creó el Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal, mediante la resolución N°1/2018 de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El objetivo de este espacio institucional era el de promocionar el buen gobierno corporativo y la adopción de *lineamientos de buen gobierno*¹⁴⁶ por parte de las empresas públicas nacionales. Los integrantes del comité eran funcionarios de distintas dependencias y organismos estatales: Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete, Oficina Anticorrupción, Comisión Nacional de Valores y Sindicatura General de la Nación — además de un miembro independiente—.

De este proceso se pueden resaltar varias cuestiones. Primero, a pesar de que las iniciativas se destacaron por su sostenimiento en el tiempo y a partir de los objetivos planteados inicialmente, el grado de institucionalización fue bajo. Esto fue señalado como una de las principales falencias en la evaluación realizada por la OCDE sobre las empresas públicas argentinas de 2018. Allí se señaló con algún atisbo de crítica, precisamente, la falta de avance en la formalización de las instancias organizativas de gestión y control por parte del gobierno (OCDE, 2018).¹⁴⁷

Adicionalmente, esa falencia fue reconocida por algunos de los funcionarios y cercanos al proceso desarrollado por el gobierno. Así, a fines de 2019 se afirmaba que la formalización del esquema de gestión centralizado se proyectaba para los años

¹⁴⁶ El abordaje de estos lineamientos se retoma en el apartado siguiente.

¹⁴⁷ Vale mencionar que, en general, la evaluación de la OCDE califica positivamente las políticas implementadas en este período. También otros organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), viabilizaron un informe sobre la reforma de las empresas públicas argentinas, con similar contenido elogioso de lo realizado y con similares propuestas para los desafíos futuros; véase: Guala y Pineda (2019). Por lo demás, es destacable el énfasis en la institucionalización de una instancia de coordinación y/o control —en vistas a la instauración de un modelo centralizado de gestión de las empresas públicas— como una de las medidas que, por lo general, se impulsa desde los organismos internacionales.

siguientes según el modelo de *holding*, en caso de que la fuerza política gobernante accediera a un segundo período presidencial:

Había que hacerlo [la creación de un holding que contuviera a todas las empresas] con mayores consensos, por eso lo evaluamos como opción si había una reelección. Era una idea para reducir los conflictos de interés que se generan cuando un ministro es accionista de la empresa y al mismo tiempo elabora la política pública. El propio ministro es el que controla a las personas que designa y no hay ningún tipo de parcialidad en el desempeño de un directorio. La estrategia era crear un holding integrado por un directorio compuesto por ministros y miembros independientes, que supervisen el desempeño de las empresas con funciones transversales y sectoriales, como hicieron en Perú y Chile, por ejemplo.¹⁴⁸

Como se desprende de la cita precedente, los dispositivos centralizados pueden ser una vía para aquellas perspectivas que buscan ordenar la gestión mediante la separación entre el papel de regulador y gestor de políticas sectoriales y el rol de empresario. En esa mirada, si ambas funciones no convergen en un mismo actor, se permite una mayor calificación de los objetivos de las empresas, atenuando los problemas de agencia. Posteriormente, esa separación sería la base de para afianzar un mayor grado de autonomía gerencial en las empresas involucradas, como forma de profesionalizar y lograr una mayor barrera de lo que se señalan como “injerencias políticas” que, eventualmente, derivan en ineficiencias y falta de transparencia.

Sin embargo, en el período descrito, las medidas tendientes a la centralización de algunas funciones de seguimiento y control y la búsqueda de una mayor segmentación de los roles estatales no se tradujeron en un mayor grado de autonomía de la dirección de las empresas con relación al Estado-propietario. Esto fue así por el claro direccionamiento de la conducción empresarial de parte de las autoridades ministeriales; pero principalmente por la necesidad de que la acción de las empresas públicas se alinee con la política general del gobierno. Esto no solo refiere al objetivo de ordenamiento del sector público empresarial fijado por el Poder Ejecutivo, sino también a la búsqueda de una mayor eficiencia que, en el contexto económico que signó el período, suponía avanzar en políticas de ajuste con el fin de equilibrar las cuentas fiscales.

Por último, vale la pena mencionar algunos rasgos de la política institucional para los entes reguladores de servicios públicos que inciden en las actividades desarrolladas

¹⁴⁸ Expresiones del funcionario de la JGM, López Azumendi, en noviembre de 2019; véase: Sofía Diamante, “Balance y futuro del desempeño de las empresas de propiedad estatal”, *La Nación*, 24/11/2019.

por el sector público empresarial. De manera resumida, se puede afirmar que la accionar gubernamental pareció seguir la misma línea que durante el período precedente, en cuanto a la fuerte dependencia de los entes reguladores respecto al Poder Ejecutivo.¹⁴⁹

Lo dicho debe ser matizado por el hecho de que en, algunos casos, se buscó normalizar su funcionamiento mediante la realización de concursos de sus directivos, como sucedió en el caso del ENRE y el ENARGAS. Sin embargo, en la práctica, los nuevos directores seleccionados eran, en su mayoría, recientes funcionarios de la misma gestión gubernamental o directivos ligados a las empresas privadas del sector. En este sentido, la propia trayectoria de los nuevos directores expresaba y favorecía su alineamiento con los intereses con la política oficial —la que, como mencionamos, tendió a beneficiar a las empresas privadas a partir de la recomposición tarifaria y el posterior crecimiento de su rentabilidad—. Así, la posibilidad de conflictos de interés o situaciones de “captura del regulador” —como las mencionadas oportunamente con relación a los años noventa— no parecen haberse puesto en cuestión.¹⁵⁰

En definitiva, la orientación oficial pareció privilegiar cierta coordinación respecto a las políticas sectoriales o económicas en general. Sin embargo, esto fue acompañado por la búsqueda de una mayor diferenciación de los roles estatales al momento de abordar

¹⁴⁹ Un caso particular de esta tendencia estuvo dado por la creación del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), bajo la órbita jurisdiccional del Ministerio de Comunicaciones, como resultado de la fusión de los precedentes AFSCA y AFTIC, sancionada mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N°267/15. El nuevo organismo acrecentó su dependencia del Poder Ejecutivo respecto a sus predecesores —lo cual estaba expresado, entre otros aspectos, en que la mayoría de sus directores son miembros designados discrecionalmente por el presidente de la Nación—. Esta medida fue acompañada por la derogación de ciertos artículos de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, particularmente aquellos que tendían a limitar la concentración del sector, en el marco de una política que se apoyaba en la necesidad de adaptarse a las modificaciones tecnológicas en línea con la llamada “convergencia comunicacional”. Sobre las implicancias de esta política, el nuevo esquema regulatorio y su impacto en el sector de las comunicaciones —particularmente, en términos de concentración mediática y comunicacional—, véase: Califano (2017).

¹⁵⁰ Por caso, los presidentes de los directorios surgidos de ese proceso eran Andrés Chamboleyron, en el ENARGAS, y Mauricio Rotiman, en el ENRE. Hasta el día de sus nombramientos en los entes reguladores, cumplían funciones, respectivamente, como subsecretario de Coordinación de Política Tarifaria y subsecretario de Escenarios y Evaluación de Proyectos del Ministerio de Energía. Adicionalmente, ambos tenían una larga trayectoria ligada a empresas del sector energético. Al respecto, véase: Fernando Krakowiak, “Andrés Chamboleyron y Mauricio Rotiman elegidos para presidir el Enre y el Enargas”, *EconoJournal*, 11/12/2017, disponible en: <https://econojournal.com.ar/2017/12/andres-chamboleyron-y-mauricio-roitman-elegidos-para-presidir-el-enre-y-el-enargas/>; Martín Bidegaray, “Los entes reguladores tienen directorios elegidos por concurso por primera vez en más de 10 años”, *Clarín*, 01/02/2018; Santiago Spaltro, “Renunció el titular del ENRE, “padre del tarifazo” macrista”, *El Cronista*, 30/01/2020.

la actuación de una empresa pública particular en un mercado con participación de otros actores privados.¹⁵¹

3.2.2 La profundización de la corporatización de las empresas públicas en su versión neoliberal¹⁵²

Desde sus inicios, la política en torno a la gestión de las empresas públicas durante el período 2015-2018 asumió como una necesidad la reformulación de la forma de funcionamiento de las entidades del sector público empresarial.

Particularmente, la perspectiva adoptada supuso posicionar a las políticas de gobierno corporativo para las empresas públicas como uno de los ejes a desarrollar, haciendo foco en la necesidad de un “ordenamiento” del sector en el plano de la gestión. Este cambio se asumía como una línea de intervención más técnica que político-ideológica: la apelación a los dispositivos y tecnologías de gestión típicos del sector privado como guía del funcionamiento de las empresas públicas sería el camino seguido para lograr mayores grados de eficiencia y transparencia en su desempeño.

Vale remarcar que esta orientación no implicó generar nuevos tipos societarios o empresariales aplicables a las empresas públicas. Por el contrario, el período 2015-2019 se caracterizó por buscar imprimirle una impronta que profundizara la orientación en línea con los procesos de corporatización neoliberal, pero sin cambiar los marcos jurídicos existentes. En todo caso, es posible señalar que la primacía de formas asimilables al sector privado supone una continuidad respecto a períodos previos — al menos en la mayoría de las entidades, incluyendo las más relevantes—. ¹⁵³

a) Los “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina” como guía de reformas

Como punto de partida, las autoridades retomaron positivamente las recomendaciones de políticas para el sector emitidas desde diferentes organismos

¹⁵¹ En la Sección II de la tesis se retoma específicamente este aspecto para las empresas públicas analizadas.

¹⁵² Este apartado se apoya parcialmente en lo expuesto en Yañez (2019a, 2020a)

¹⁵³ El caso de FMSE presenta algunas particularidades —que serán retomadas en el Capítulo 7— en tanto su transformación a ese formato societario se perfeccionó en el marco de la influencia de la orientación gubernamental que puso el foco en los nuevos lineamientos para la gestión de las empresas públicas.

internacionales.¹⁵⁴ Aunque éstos postulan los programas de privatización como un política pertinente en ciertos contextos (Morales, Gendron, y Guénin-Paracini, 2014; Zacune, 2013), en los últimos años han ido prescribiendo en paralelo una orientación que pone el eje central en la idea de *gobierno corporativo* de las empresas públicas, entre las que sobresalen los estudios y propuestas de políticas enfocadas en países de América Latina (Banco Mundial, 2014; Bernal et al., 2012; Corporación Andina de Fomento, 2010).¹⁵⁵

La propia adopción de esa noción expresa la tendencia predominante de trasladar conceptos y tecnologías del sector privado al público como forma de acrecentar la eficiencia y transparencia. La idea de gobierno corporativo —entendido como los principios y normas que regulan el funcionamiento de una empresa— surgió en el ámbito privado hace medio siglo, y solo en los últimos lustros comenzó a ser frecuente su uso en referencia a entes estatales (Díaz Ortega, 2010; Portalanza, 2013).

Particularmente, en el marco de la pretensión de incorporar al Estado argentino como miembro pleno a la OCDE, el gobierno nacional tomó como guía sus propuestas de política para la gestión de las empresas públicas. La OCDE se destaca entre otros organismos por contar con una instancia dedicada exclusivamente a reflexionar y proponer políticas para las empresas públicas, el *Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización*. Adicionalmente, se trata de un organismo cuyos antecedentes resultan importantes en lo que se refiere a delinear distintas propuestas de políticas de reforma estatal durante el auge de las políticas de la NGP a fines del siglo pasado (Hadjiisky, 2017).

¹⁵⁴ Dada la coyuntura argentina del período, no está de más recordar que la reforma del Estado de fines del siglo XX fue promovida —a nivel internacional pero especialmente en América Latina— por los principales gobiernos del occidente capitalista, apoyados a su vez por la acción de los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial y los diversos programas de crédito condicionado (Anderson, 2003; Ezcurra, 1998; Harvey, 2007). Thwaites Rey (2010) señala precisamente que una “de las herramientas de [la] penetración neoliberal la constituyó la deuda externa. El extraordinario endeudamiento contraído en los años setenta se utilizó en las décadas siguientes como arma disciplinadora, de la mano de la receta de ajuste fiscal y achicamiento estatal del FMI y el Banco Mundial. Es precisamente por medio de la deuda (que exige refinanciamiento permanente) como se expresa el carácter subordinado de la globalización capitalista en la periferia” (p. 26). Sin embargo, siguiendo lo señalado por Vilas (2013), no debe desconocerse que, aunque los organismos internacionales fueron fuente de argumentos y recursos que apuntalaron la primacía del discurso neoliberal, las propias clases y fracciones dominantes locales coincidían por su propio interés con los programas de ajuste y de reforma estatal.

¹⁵⁵ Como se ha señalado, las denominaciones que se usan indistintamente en este tipo de formulaciones refieren a *gobierno corporativo* o *gobernanza corporativa* —*corporate governance*, según la expresión en inglés—; o también, con un sentido esencialmente idéntico, a *buen gobierno* o *buenas prácticas* para referirse a este tipo de recomendaciones de políticas. En ningún caso suponen diferencias sustanciales con lo aquí indicado.

Con diversas ediciones previas —que datan de mediados de la década de los dos mil—, la publicación titulada *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* (OCDE, 2016; en adelante, las Directrices) se presenta como el documento de referencia sobre la cuestión. La intención declarada es la de enumerar una serie de recomendaciones acordadas internacionalmente con el fin de que las empresas públicas operen con eficiencia y transparencia, puedan rendir cuentas y se eviten los inconvenientes característicos de lo que señalan como la *falta* o el exceso de intervención estatal.

De manera destacada, se declara que las *Directrices* deben aplicarse, cuando sea posible, en conjunto con los lineamientos propuestos para las empresas privadas de la propia OCDE, con los que resultan *compatibles*. La existencia de un *buen gobierno* de las empresas públicas es presentada como “fundamental para la existencia de mercados eficientes y libres tanto en el ámbito nacional como internacional” (p.7) y como base para el crecimiento económico.

Los objetivos de las *Directrices* son los siguientes: “i) profesionalizar al Estado como propietario; (ii) hacer que las empresas públicas funcionen con una eficacia, transparencia y responsabilidad similar a las de las empresas privadas que aplican buenas prácticas; y (iii) velar por que la competencia entre las empresas públicas y las privadas, allí donde exista, se desarrolle en igualdad de condiciones” (p.11).

Por otra parte, aunque no se define qué áreas deben ser públicas o privadas, sí se pretende que las recomendaciones sirvan para que, en el caso de decidir privatizar una empresa pública, se haga en las mejores condiciones posibles.

En 2018, citando a la OCDE como fuente de legitimación de la política a implementar, la Jefatura de Gabinete de Ministros emitió la Decisión Administrativa N°85/2018, mediante la cual aprueba un documento denominado *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina* (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018; en adelante, los Lineamientos). Este documento traduce al ámbito nacional las recomendaciones para la gestión de empresas públicas de la OCDE, expresadas una serie de orientaciones y principios que el gobierno fija como objetivos a ser cumplimentados por las entidades empresariales estatales.

Entre los fundamentos de los *Lineamientos* se señala que, ante la incorporación y creación de empresas públicas acaecido de 2003, se constata que “la gestión de dichas empresas y sociedades no se caracterizó por el seguimiento de prácticas de buen gobierno corporativo ni por promover la utilización sustentable y transparente de

los recursos públicos”. Como consecuencia, se afirma que la gestión ineficiente generó déficits operacionales significativos en las empresas, requiriendo la transferencia de importantes aportes presupuestarios. Mediante el contenido de los *Lineamientos* se fijan las expectativas sobre cómo se espera que las empresas estatales se organicen y gestionen, favoreciendo la prestación de un mejor y más transparente servicio para los ciudadanos y el fortalecimiento de la sustentabilidad e integridad de las entidades alcanzadas.

En este sentido, el documento aporta una mirada general sobre los objetivos para el sector fijados desde el gobierno nacional, dejando a cada empresa la adopción del diseño institucional que resulte más conveniente para tales fines.¹⁵⁶ Con ese fin se establecieron una serie de principios, lineamientos y aplicaciones prácticas (correspondientes a cada lineamiento), los cuales conforman de conjunto el núcleo de la política propuesta.

En la primera sección del documento se incluyen, como base conceptual, los siguientes *seis principios de buen gobierno* para las empresas estatales:

- *Eficiencia*: en términos de la maximización de los recursos transferidos para la producción de mejores bienes y servicios a un costo acorde a los valores de mercado.
- *Transparencia*: mediante la publicación de información financiera y no financiera vinculada a su desempeño.
- *Integridad*: apostando a la prevención y castigo del fraude, en el marco del desarrollo de políticas anticorrupción.
- *Generación de valor*: se promueve la maximización del impacto de las empresas estatales en la economía, comprendiendo la generación de valor social y económico a lo largo de toda la cadena del negocio.

¹⁵⁶ El modelo de gobierno adoptado por los *Lineamientos* se asimila al tipo de sistema, entre los identificados por Bernal et al. (2012), denominado como “basado en principios”, también conocido como “cumpla o explique” —característico del Reino Unido y la Unión Europea—. Éste es caracterizado de la siguiente manera: “Las empresas adoptan voluntariamente un Código de Gobierno Corporativo o un conjunto de principios, pero están obligadas a proporcionar una explicación detallada cada vez que determinen que un acto de incumplimiento se hace en el mejor interés de la compañía. El enfoque de cumplir o explicar tiene sentido para las empresas estatales debido a que como es flexible y personalizado promueve un Gobierno Corporativo riguroso, pero que se adapta bien a su misión y propósitos. Sin embargo, supone una responsabilidad considerable para el directorio y la administración: la de justificar los motivos que excepcionalmente los puedan llevar a un incumplimiento de los principios de buen Gobierno” (pp. 17-18). En oposición a esta aproximación, en el sistema “basado en normas” —característico de los Estados Unidos— los requerimientos de transparencia y divulgación están expresamente detallados en la normativa legal y se ajustan a un régimen de cumplimiento estricto.

- *Estándar de empresa listada*: se espera que las empresas adopten estándares de gobierno corporativo alineados con los de empresas que cotizan en la bolsa de valores.
- *Roles diferenciados*: se propone diferenciar los roles del Estado como accionista, como formulador de políticas y como regulador, aun cuando dependan de un mismo organismo.

En cuanto a los *siete lineamientos* propuestos, se desagregan en cada caso una serie de medidas que retoman, de manera transversal y en diferentes grados, los principios de buen gobierno mencionados anteriormente.

En cualquier caso, a pesar de que cada lineamiento puede tratar asuntos disímiles, puede resultar útil sopesarlos a partir de su agrupamiento en al menos tres áreas temáticas o tipo de cuestiones que abordan. Un primer grupo (*lineamientos 1, 2 y 3*) se corresponde con determinadas medidas que apuntan al mejoramiento de la transparencia y el acceso a la información pública, con vistas a reforzar la rendición de cuentas y el escrutinio público; el establecimiento de medidas contra la corrupción y un régimen de integridad; y el desarrollo de políticas de sustentabilidad de tipo ambiental, social, institucional y de diversidad.

En segundo lugar, el *lineamiento 4* se encarga de identificar algunos criterios al momento de evaluar el desempeño económico. En este caso, se prioriza: el establecimiento de una gestión basada en resultados, en función de un plan estratégico vinculado al presupuesto; la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria, los recursos insumidos y las metas alcanzadas; el establecimiento de incentivos, en principio los de tipo moral pero sin excluir los pecuniarios, dejando en manos de la conducción de la empresa el establecimiento de una política en este ámbito; el impulso al cobro de deudas a otras empresas estatales; y la coordinación en el manejo presupuestario respecto con las autoridades ministeriales.

Finalmente, un tercer grupo (*lineamientos 5, 6 y 7*) apunta a favorecer la profesionalización de la alta gerencia, especialmente en términos técnicos, con énfasis en su evaluación a partir de sus resultados medidos en términos de eficacia y sustentabilidad; el establecimiento de una política de compras y abastecimiento que asuma un carácter estratégico, transparente y sujeta a evaluaciones de desempeño; y la intensificación de la relevancia de las instancias de auditoría y control, similares a las empresas privadas.

Por lo demás, en su evaluación del proceso de reforma de las empresas públicas argentinas la propia OCDE valoró positivamente los pasos dados por el gobierno argentino en este ámbito. Entre otros aspectos, se destacaron los esfuerzos por limitar las transferencias fiscales a las empresas públicas y el hecho de que los precios de los servicios públicos habían ido convergiendo cada vez en mayor medida con los precios de mercado. Como sugerimos previamente, los reparos venían dados por la necesidad de crear marcos institucionales que hicieran que esas tendencias pudieran perdurar en el tiempo. Aquí se mencionaban, por ejemplo, la implementación de un modelo de propiedad claro, con una definida separación de roles; el mejoramiento de la alta dirección de las empresas y un aumento de su autonomía; y mejores políticas de transparencia y acceso a la información (OCDE, 2018).

En definitiva, la tendencia de las políticas implementadas, así como de las orientaciones propuestas durante el período 2015-2018, procuraron ubicar en el centro de la discusión las formas de gestión de las empresas públicas argentinas y, en general, el rol que éstas desempeñaban en el contexto económico. En este sentido, se indicaron medidas que, sin llegar a cuestionar explícitamente la propiedad pública, se emparentaban con la perspectiva de corporatización neoliberal. Por lo demás, se puede intuir que, en una coyuntura propicia, las condiciones hubiesen sido favorables para avanzar con programas de privatización tradicionales. Con ese fin, una reorganización de las empresas públicas en los términos planteados hubiese contribuido en vistas a un posterior traspaso al sector privado.

b) *El encumbramiento de la eficiencia y la búsqueda de la autosustentabilidad*

Como se mencionó, los *Lineamientos* supusieron, por primera vez en muchos años, la existencia de una orientación explícita de las políticas destinadas a las empresas públicas argentinas. Al mismo tiempo, esta política tuvo la particularidad de haberse desarrollado en un contexto específico de crisis económica y una dinámica política que le imprimió diferentes niveles de intensidad a sus distintos componentes. Específicamente, la perspectiva de ajuste fiscal que signó en gran parte el período analizado reafirmó, desde la perspectiva gubernamental, la necesidad de lograr mayores grados de eficiencia y consolidar la posibilidad de que las empresas públicas sean “autosustentables” —que requieran el menor nivel de subsidios y que, eventualmente, sean rentables—.

La perspectiva descripta implicó un cambio en la concepción del lugar que se le otorgaba al sector público empresarial, en el marco de una reformulación de los criterios de funcionamiento imperantes:

[Hay] que resaltar que parece verificarse cierto ninguneo de las empresas públicas. O sea, dejaron de estar en el radar y ser un instrumento de política pública para decir, bueno, tengo que convivir con... mientras menos plata me pidan, menos problemas me traigan. Bueno, yo no afirmo tanto eso, pero digo, manejan fondos públicos, hay funcionarios públicos y la finalidad es pública. Bien, entonces, en esto, lo que decía antes, proceso de mejora continua, cuanto más eficientes puedan ser, generar sus propios recursos, generar un mecanismo de transparencia, de contratación, de auditoría, etc., bueno, bienvenido sea, Lo que sí remarco, es que me parece que es la única impronta, o si se quiere, son los únicos anteojos con los cuales se está mirando el fenómeno de empresas públicas y está faltante la contracara. ¿Cuál es la contracara? O la otra parte, que es que las empresas cumplen un fin de interés público. (Entrevistado D, asesor y director de varias empresas públicas durante 2004-2015, 25/04/2019)

Con el fin de profundizar en el análisis de la manera en que se articula esta orientación general con los principios de funcionamiento de las empresas públicas, consideremos, entonces, cuáles fueron los sentidos otorgados en el discurso oficial la noción de *eficiencia* —que, como venimos destacando, emerge como un tópico clave de la argumentación en torno a la política del período— y su relación con la idea de autosustentabilidad.

Dentro de los principios básicos en los que se apoyan los *Lineamientos*, resulta sugerente que el primero de ellos —y que es recuperado de manera recurrente a lo largo del resto del documento— es el que hace eje en la cuestión de la *eficiencia*. La definición de este principio presentada por las autoridades era la siguiente:

Eficiencia: el Estado como accionista de las empresas promueve la utilización eficiente de sus recursos propios y de los que reciba del Tesoro y/o Ministerio sectorial. La utilización eficiente de los recursos significa maximizar cada peso invertido en bienes de capital y/o destinado a gastos corrientes con el objetivo de producir mejores bienes y servicios a un costo consistente con valores de mercado. Cuando la empresa se encuentre sujeta a obligaciones de tipo social o alineadas con políticas públicas, el origen y monto del financiamiento de tales obligaciones será cuantificado y reportado de manera explícita por la empresa. (p.6)

En esta primera aproximación, la cuestión de la eficiencia aparece ligada al precepto según el cual la utilización de los recursos destinados a las empresas públicas se debe concretar de manera de lograr el mayor provecho posible. En este sentido, la eficiencia se relaciona con el objetivo de maximización del uso de los recursos disponibles, al tiempo que se procura evitar posibles pérdidas relacionadas a la actividad económica

que se desarrolla. Asimismo, se incluye la idea de que los productos y servicios deben ser ofrecidos a *un costo consistente con valores de mercado*, lo cual remite a la necesidad de evitar las transferencias a las empresas públicas en modo de subsidios que incidan en un *precio menor al costo*.

Vale destacar que los objetivos de interés público desarrollados por el sector público empresarial no son totalmente ignorados por el documento. Sin embargo, el énfasis está puesto, en primer lugar, en la calidad de los servicios y bienes ofrecidos, dejando de lado otros aspectos relevantes —por ejemplo, la garantía de acceso a servicios públicos esenciales mediante la expansión de subsidios o cobertura no es mencionado—. En segundo lugar, se señala que, en el caso de suplir con recursos fiscales las necesidades propias de las entidades en el cumplimiento de los objetivos estratégico-sociales, las formas de financiamiento y sus montos deben estar claramente identificados. Por lo demás, la referencia a cuáles podrían ser los objetivos que deberían ser tomados como prioritarios para la acción estatal quedan fuera de la consideración.

Otros apartados del documento incorporan la cuestión de la eficiencia con similar énfasis en el objetivo de bajar las transferencias fiscales. Así sucede, por ejemplo, con las políticas de transparencia y de rendición de cuentas; o los diferentes instrumentos de evaluación de la gestión —especialmente los que implican poner en consideración datos medibles y cuantificables—, lo cuales se ubican como otra forma de evitar el despilfarro o malversación de recursos.

En definitiva, la reducción de los costos y el ahorro de recursos son identificadas en el documento como mecanismos de generación de valor. Por lo demás, este énfasis en el ahorro y los costos parece dejar en segundo plano la misión pública de las empresas estatales: aun cuando se mencionan objetivos que trascienden el ámbito de la entidad —sociales, estratégicos, de políticas públicas o, simplemente, la producción de bienes y servicios de calidad para los destinatarios—, éstos se ubican como un fin último al que se llegaría a partir de la preponderancia dada a la cuestión de la eficiencia.

La idea de eficiencia que predomina en la política del período pone el foco en la necesidad de que las entidades sean autosustentables económicamente; lo que se traduce como que no tengan pérdidas y, por lo tanto, no requieran asistencia financiera del presupuesto fiscal. Esto se expresa tanto en las directrices de la política para las empresas públicas, como en las medidas concretas tomadas durante el período —

que tendieron, básicamente, a bajar o eliminar transferencias y ajustar gastos—. En paralelo, se proponían una serie de cambios en la gestión de las empresas y en su actividad económica, que promovían la incorporación de métodos y tecnologías originadas en el ámbito corporativo, al tiempo que incentivaba que, donde sea posible, se transforme en una empresa que compita en el mercado.

Si ampliamos la mirada, es posible aproximarse a la noción eficiencia a partir de distinguir diferentes tipos, entre las que se destacan la noción de *eficiencia técnica* —que implica la utilización óptima de los recursos productivos o insumos para un determinado resultado— y la de *eficiencia económica* —que está relacionada con lograr eficiencia técnica con el menor costo posible— (Mokate, 2004). En el sector privado, se apela a diferentes indicadores que den cuenta de esos diferentes aspectos de la eficiencia, tales como la productividad, la rentabilidad o la economicidad (Urueña Gutiérrez, 2004).

Por otro lado, si abordamos al sector público de conjunto, desde diversas miradas se ha considerado que existen una serie de características que resultan esencialmente distintas a las propias de las organizaciones privadas (Ramíó, 1999; Subirats, 1992). En esta línea, en el caso de las empresas públicas se han señalado algunas particularidades que complejizan la posibilidad de valorar su eficiencia. Urueña Gutiérrez —retomando un texto de Albi— señala las siguientes diferencias de las entidades empresariales del sector público respecto a las del sector privado:¹⁵⁷

1) los objetivos públicos son más complejos; es decir, maximizar el beneficio social implica la optimización simultánea de más de una variable; 2) en ocasiones, los bienes y los servicios públicos se valoran sólo por sus costes; 3) el output es difícilmente cuantificable; 4) las externalidades generadas; 5) habitualmente, hay ausencia de precios de mercado; 6) diversidad de formas de intervención pública (la regulación, la producción pública, la provisión, las transferencias de rentas). (2004, p. 9)

Finalmente, desde una perspectiva general, una manera de abordar la cuestión de la eficiencia es no aislar sus sentidos del contexto social, sino ubicarla en el marco de las transformaciones a nivel corporativo de las últimas décadas. Esta es la línea planteada por Fligstein (1990), quien define la eficiencia como la noción de control que

¹⁵⁷ Varios de estos elementos se fundan teóricamente en algunos de los posicionamientos que se desarrollaron oportunamente en la Sección Introdutoria.

emerge en relación con el tipo y grado de crecimiento y ganancias empresarias, dado el conjunto existente de circunstancias sociales, políticas y económicas.¹⁵⁸

Con esa base, podemos intuir que la perspectiva propuesta por la nueva política iniciada a fines de 2015 tendía a esbozar una forma de control que implicaba la búsqueda de beneficios; o, según el caso, reducir las pérdidas al mínimo. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con otras entidades empresarias, en este caso el propietario o accionista mayoritario es el Estado. Lo anterior implica que, aunque existan relaciones con otras empresas e incluso se compita con ellas en el mercado, las empresas públicas tienen un régimen legal propio —que hace casi imposible, por ejemplo, la quiebra o la insolvencia— y, de acuerdo con su misión pública, puede recibir transferencias y subsidios públicos. Por lo demás, ante la premisa instituida por el Estado propietario de reducir las pérdidas (o aumentar las ganancias), las vías de acción empresaria parecen acercarse a las predominantes en el sector privado.

Lo anterior parece esbozar un escenario en el cual la misión pública de la empresa se debilita, priorizándose la búsqueda de ganancias por sobre otros objetivos de interés público y/o social —que hacen a la propia razón de ser de una empresa pública—. ¹⁵⁹

Por último, resulta pertinente concluir esta última interpretación señalando que tal planteo supone ubicar la cuestión de la eficiencia en relación un contexto social y político más general que el propuesto por otras miradas que ponen el eje en el rol del mercado para entender el cambio en las grandes corporaciones —o, en nuestro caso, las empresas públicas—. En este sentido, no sería solo lo que “económicamente” resulta más beneficioso para la empresa lo que genera determinadas modificaciones en el tipo de control, sino que, por ejemplo, lo que es considerado legal o legítimo influye en la propia concepción de eficiencia.

¹⁵⁸ La definición propuesta por Fligstein toma en cuenta tres importantes factores para el progreso de una corporación: una concepción de control sostenida por los principales directivos, la existencia de un campo organizacional estable y un sistema político que no cuestiona la legalidad de los cursos de acción tomados en el campo organizacional. De este modo, las concepciones sobre el control corporativo aparecen como visiones del mundo que definen las relaciones de una empresa con otras, cuál es la conducta apropiada para ese tipo de empresas y como esa clase de empresas debería funcionar. Por lo tanto, una empresa resulta eficiente si, a partir de una determinada forma de control, conduce a un mayor crecimiento y ganancias en relación con otras formas de control. Nuevas formas de control que conlleven un mayor grado de crecimiento y beneficios pueden surgir; sin embargo, esto depende de las condiciones sociales en que los directivos desarrollan sus tareas. Adicionalmente, los propios directivos están limitados por el hecho de que las organizaciones los han seleccionado en función de una determinada visión de la empresa, de sus propias visiones del mundo y por las características del campo organizacional existente.

¹⁵⁹ Específicamente en este aspecto, la orientación propuesta parece acercarse al tipo de control financiero señalado por Fligstein (1990), al menos en cuanto a que el objetivo de la empresa pasa por aumentar la tasa de ganancia y no principalmente por la producción de bienes o servicios.

c) *La “profesionalización” de la alta gerencia de las empresas públicas*

En función de lo desarrollado previamente, es posible señalar que existe una tendencia recurrente en los *Lineamientos* a asimilar el funcionamiento de las empresas públicas a las empresas privadas. Por consiguiente, algunas de las propuestas de políticas de mejoramiento del sector también hallan su inspiración en el sector privado. Un aspecto particular de esta propensión es el lugar de privilegio otorgado a la alta gerencia como actor esencial para lograr un mejor funcionamiento de las empresas públicas. Al respecto, se señala:

El liderazgo es un factor de éxito tanto en empresas de propiedad privada como en empresas en donde el Estado tiene una participación accionaria mayoritaria. Otorgar autonomía a las empresas es sólo provechoso para el Estado cuando el mismo, como accionista, puede descansar en una gestión enfocada en la eficiencia y transparencia de los recursos. El liderazgo en empresas de mayoría estatal se da principalmente a través del Directorio -en los supuestos en donde los hay- y de los gerentes o mandos medios. El establecimiento de requisitos de designación de ambos se ha convertido en una buena práctica reconocida por los gobiernos de la región y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (p.15)

Este fragmento contiene algunos elementos que vale la pena destacar. Primero, se igualaba el tipo de liderazgo necesario para el éxito de las empresas públicas con el liderazgo en el sector privado; dando por sobreentendido que la autonomía implicada en el ámbito privado llevaría a una gestión más eficiente y transparente. Segundo, se ubica a la alta gerencia (directores y gerentes) como aquellos que deben ejercer ese liderazgo, al tiempo que se señala la necesidad de establecer requisitos claros para su designación. Adicionalmente, como forma de legitimar esta perspectiva, se remitía a estándares regionales e internacionales, particularmente mediante el señalamiento del papel de la OCDE en ese marco.

Tomados de conjunto, estos elementos parecen sugerir que, dado que el tipo de liderazgo necesario para alcanzar el éxito sería el mismo en el ámbito público y el privado, resultaría también oportuno que los requisitos y el perfil de directores y gerentes también sean similares en ambos casos. Como la propia fundamentación de esta nueva política para las empresas públicas se basaba en la necesidad de dejar atrás las ineficiencias provocadas por (entre otros factores) la injerencia político-partidaria, la apuesta por el paso a una gestión eminentemente técnica, surgida en el sector privado, resultaría casi natural.

Este sentido toma mayor impulso a partir de otras recomendaciones de política desarrolladas durante el período; por ejemplo, respecto a la implementación de evaluaciones de desempeño para los directivos de las empresas públicas. Al respecto, se afirma: “Evaluar el desempeño [de la alta gerencia] es una práctica consolidada en el sector privado y que cobra mayor relevancia y sentido en el sector público dada la necesidad de maximizar la eficiencia y efectividad de los recursos del Estado” (p.16). En ese pasaje se reitera la apelación al sector privado como fuente de legitimidad de los métodos de gestión que resultarían beneficiosos para las empresas públicas. Particularmente, el desempeño de sus directivos emerge como una variable especialmente relevante en la eficiencia —y efectividad— de la entidad en cuestión. Esto remite, a su vez, a un mejor uso de los recursos del Estado; lo cual se liga —en función de lo señalado anteriormente— al objetivo de la baja o a la eliminación de las transferencias fiscales requeridas hasta entonces para el funcionamiento de las empresas públicas.

Por último, se señala la posibilidad de instituir algún tipo de remuneración especial para los directivos ante el caso de que logren los resultados esperados en su gestión. Sin embargo, su generalización queda en entredicho ante las necesidades presupuestarias. En su lugar, se proponía la institución de incentivos simbólicos y deja la implementación de remuneraciones especiales a criterio de cada entidad, según su situación financiera particular.

Por lo sugerido hasta aquí, aparece como importante el papel otorgado a los directivos de las empresas públicas como actores decisivos de las políticas diseñadas para el sector.

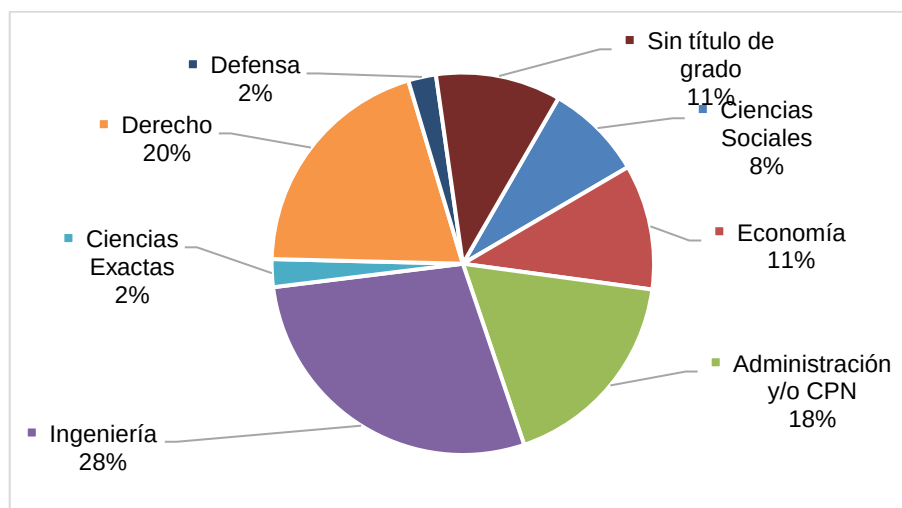
Cuando [Macri] accede al gobierno nombra lo que llama directores independientes; entre muchas comillas, pero fue planteado como una ruptura. “Ahora los directores van a ser eficientes. ¿En qué sentido? Van a ser profesionales. Van a cumplir con su objeto social. Y van a lograr cada vez ir dependiendo menos del Estado y ser más autosustentables”. Esto parecía estar ligado con la profesionalización de los directores. Bueno, en la práctica, hay que ir caso por caso, hay de todo. Hay directorios en los que han llegado ejecutivos con cero experiencia en el rubro. (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

Aquí se expresa de manera relativamente clara cuál era la posición gubernamental sobre los perfiles directivos óptimos para conducir las empresas públicas; sin embargo, también es necesario resaltar que esa posición no siempre se presentó en la práctica. Revisemos, entonces, los principales resultados del análisis de los datos

surgidos en un relevamiento realizado de los antecedentes de 88 directores de 20 empresas públicas—incluyendo aquellas con mayor relevancia a nivel económico y social— hacia 2019.¹⁶⁰

En primer lugar, resulta relevante señalar que solo un 11% de los directores de empresas públicas relevados no poseen título de grado, frente a un 89% que son graduados en diferentes áreas. Entre los que sí poseen título de grado, resulta que 28% son egresados de carreras de ingeniería, 18% de las carreras de administración y/o contador público nacional (CPN), 20% de derecho (específicamente, abogados) y un 12% corresponden a otras disciplinas (ciencias sociales, ciencias exactas y defensa) (Gráfico 3.4).¹⁶¹

Gráfico 3.4 Área de graduación de los directores de empresas públicas argentinas, 2019



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de las trayectorias educativas y laborales de directores de empresas públicas argentinas.

Así, resulta patente que ingenieros, abogados y graduados de ciencias económicas y de la administración concentran una gran mayoría de las trayectorias educativas analizadas: tomados de conjunto representan el 76% del total relevado y el 85% si se considera solo los que tienen una carrera de grado.

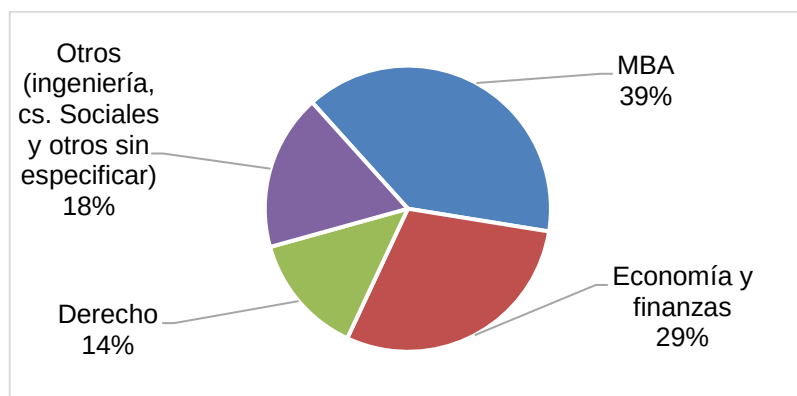
Si nos detenemos en el área de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas, podemos mencionar, en primer lugar, el predominio de directivos poseedores de un título de *Master of Business Administration* (MBA) o equivalente, con un 39% dentro del universo estudiado; seguido por aquellos con posgrados del

¹⁶⁰ En el Anexo II se listan las empresas consideradas en el relevamiento realizado.

¹⁶¹ En Rubio y Nuñez (2019, p. 4) se presentan datos con porcentajes similares respecto a los títulos de grado de los directores de empresas públicas, a saber: ingeniería, 28%; ciencias económicas, 27%; derecho, 26%; ciencias humanas y sociales, 6%; ciencias exactas y naturales, 4%; otros, 9%.

área de economía y finanzas, con un 29%; del derecho —especialmente ligadas al derecho económico y administrativo— en tercer lugar, con un 14%; y un 18% de incidencia de otras áreas de posgraduación, incluyendo ingeniería y ciencias sociales —destacándose, en este último caso, los orientados a la gestión de políticas públicas—¹⁶² (Gráfico 3.5).

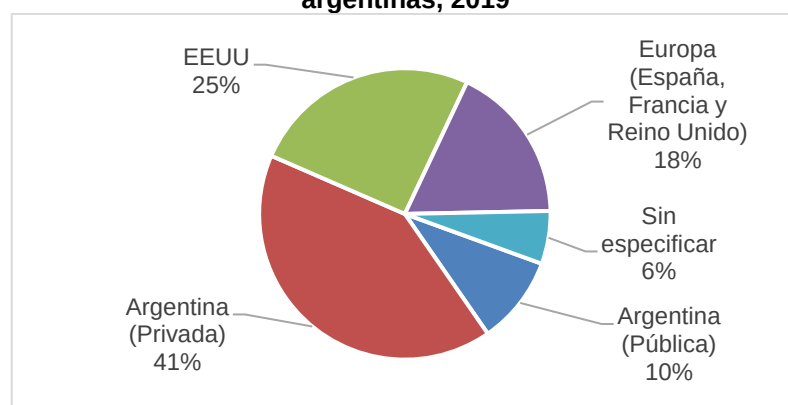
Gráfico 3.5 Área de posgraduación de directores de empresas públicas argentinas, 2019



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de las trayectorias educativas y laborales de directores de empresas públicas argentinas.

En cuanto al país de posgraduación, en primer lugar, se destacan las instituciones locales (públicas y privadas) representando un 51% del total; seguido de Estados Unidos, con el 25%; y Europa, incluyendo instituciones de Francia, España y Reino Unido, con un 18% (Gráfico 3.6). Adicionalmente, existe un 6 % de los directivos sobre los cuales no se ha logrado identificar el país de posgraduación.

Gráfico 3.6 País y tipo de institución de posgraduación de directores de empresas públicas argentinas, 2019



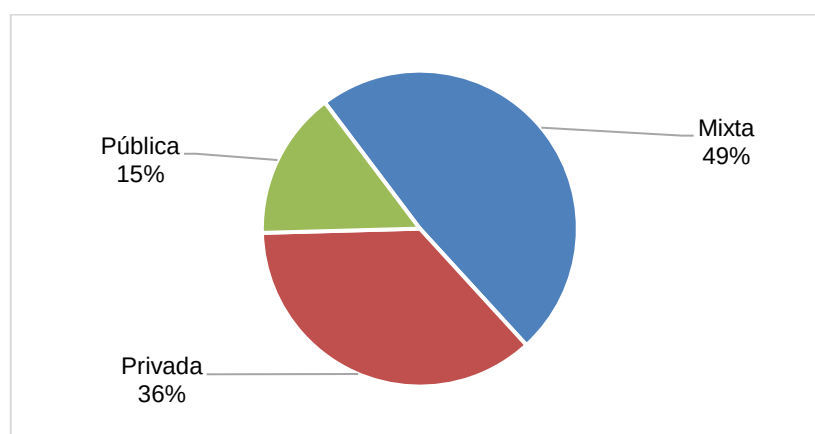
Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de las trayectorias educativas y laborales de directores de empresas públicas argentinas.

¹⁶² Se aclara que una parte de los directivos cuentan, según los antecedentes relevados, con más de un trayecto de formación de posgrado; en esos casos, se contabilizó el que se consideró más relevante.

Por otro lado, vale destacar que el 51% de instituciones de posgraduación argentinas de está compuesto por un 41% de universidades privadas y un 10% de universidades públicas.

El análisis de la trayectoria laboral de los directores de empresas públicas también puede constituir un aporte a la comprensión del perfil buscado por las nuevas autoridades gubernamentales desde 2015. En este sentido, vale remarcar que una mayoría del 49% de los directores poseen carreras laborales y profesionales de carácter mixto, combinando antecedentes en el sector privado y público. Por su parte, los que presentan una carrera previa exclusivamente desarrollada en el sector privado del 36%; mientras que la misma situación respecto al sector público representa un 15% del total (Gráfico 3.7).

Gráfico 3.7 Directores de empresas públicas argentinas según tipo de trayectoria laboral previa, 2019



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de las trayectorias educativas y laborales de directores de empresas públicas argentinas.

Si se profundiza en los datos brindados por Rubio y Nuñez (2019), existen dos elementos a considerar de manera especial. En primer lugar, el 45% de los directores de empresas públicas tuvieron como espacio laboral inmediatamente anterior a su ingreso al sector estatal al sector privado. En segundo lugar, los directivos indicados como de trayectoria mixta tienen un promedio de años transitados en el sector privado de 22, contra un promedio de 8 años de experiencia en el sector público.

Estos elementos permiten abordar el perfil de los directores de empresas públicas hacia 2019 a partir de la consideración de al menos dos aspectos. Por un lado, debe considerarse el grado en que las formas de gestión y el perfil requerido en el sector privado local tienden a asimilarse al tipo gerencial predominante a nivel global —más allá de que existan particularidades nacionales y que los procesos mencionados no

sean homogéneos—. En cualquier caso, remitimos a lo señalado por Luci (2011) para el caso argentino cuando afirma que “aunque las formas organizativas son diversas, las tendencias globales de management configuran el universo de prácticas y representaciones sobre las cuales se asientan tanto las formas de gestión concretas como las expectativas de carrera de las personas” (p.173).

En este sentido, los datos relevados permiten esbozar, tentativamente, cierta convergencia entre los perfiles directivos requeridos por el sector privado y el esbozado para las empresas públicas en el período 2016-2019. Aquí se destaca la trayectoria laboral previa, con una fuerte impronta de directivos provenientes de empresas privadas y con una mayoritaria experiencia en ese ámbito.¹⁶³

Por lo tanto, puede intuirse cuáles habrían sido las capacidades que se presumían como necesarias para conducir positivamente una empresa pública y qué tipo de carrera se consideraba óptima. Por ejemplo, una carrera laboral previa en la que predominasen antecedentes en grandes corporaciones del sector privado, supondría una priorización de las capacidades y competencias generalmente asociadas a las empresas privadas.

De manera similar, la formación educativa del conjunto de los directivos relevados mayoritariamente corresponde a ciertas carreras de grado (ingenieros, abogados, economistas, licenciados en administración y CPN) que surgen como similares a los perfiles predominantes en el ámbito privado (Dulitzky, 2016; Szlechter, 2013). Las carreras que aparecen como minoritarias responden a casos específicos: en este sentido, más allá de la orientación general que se trata de esbozar en este caso, la influencia de los ámbitos jurisdiccionales de las cuales dependen las empresas públicas no debe soslayarse. Así, la manera en que el personal de cada jurisdicción, ministerio u organismo particular incide en la designación de directivos de las empresas públicas bajo su ámbito debe ser tenido en cuenta al momento de profundizar este tipo de estudio.¹⁶⁴

¹⁶³ La circulación público-privada de los directivos de empresas ha sido un tema analizado en ciertos trabajos como una característica destacable, particularmente en algunas grandes empresas (Dulitzky, 2016). En este marco, a partir del análisis del perfil sociológico del personal político que ocupan los más altos cargos gubernamentales en la actual administración se ha destacado como un dato importante la trayectoria previa de ministros y altos cargos como directivos de grandes corporaciones privadas nacionales y trasnacionales (Canelo y Castellani, 2016).

¹⁶⁴ A modo de ejemplo, podemos mencionar que la presencia de graduados de ciencias exactas tiene incidencia particularmente en algunas empresas dedicadas a áreas tecnológicas que requieren un saber específico y que tienen normado algún grado de participación sectorial. Así sucede, por ejemplo, en el caso de Nucleoeléctrica Argentina SA (NASA), empresa que gestiona las centrales nucleares del país y que incorpora a su directorio a miembros provenientes de la Comisión Nacional de Energía

En el caso de la formación de posgrado, la convergencia con el perfil predominante en el sector privado parece acrecentarse: por un lado, con la presencia de poseedores de títulos de MBA. Esta característica ha sido indicada como una de las expresiones más significativas de los cambios en la alta gerencia de las empresas privadas, particularmente por el incremento de su incidencia en las últimas décadas (Szlechter, 2013). Sucede de manera similar respecto a la relevancia de los graduados en economía y finanzas; en este caso podemos señalar, a modo de hipótesis, que expresa algún tipo de relevancia de las actividades financieras de las entidades públicas en cuestión.¹⁶⁵

Por su parte, el tipo de institución de formación de grado que predominaba era la universidad pública nacional; sin embargo, no resulta menor la incidencia de las universidades privadas. Las proporciones cambian al analizar el tipo de institución de posgrado, donde resulta mayoritaria resulta relevante la presencia de instituciones privadas argentinas. Particularmente, resaltan algunas instituciones tradicionales de formación de cuadros gerenciales y algunas “escuelas de negocios” de creación más reciente,¹⁶⁶ en ambos casos con lazos con instituciones del exterior (Szlechter, 2013). Asimismo, el lugar ocupado por formación de posgrado en el ámbito académico del extranjero resulta un dato que no debe soslayarse. En relación a este hecho, podemos recuperar lo señalado por Luci (2014) respecto al alto valor que el contacto con el extranjero por motivos laborales o académicas alcanza en el ámbito empresario: “[s]e asume que estas experiencias contribuyen a moldear un directivo más ‘completo’, conocedor de ‘culturas’ y escenarios empresariales diversos y que, por ende, está mejor preparado para enfrentar un mundo corporativo altamente globalizado” (p. 191). El núcleo de esta interpretación implica que lo internacional se considera como un elemento de diferenciación y jerarquización profesional por dos razones: por un lado, puede tratarse como una exigencia profesional, propia de la actividad de la empresa

Atómica (CNEA). De manera similar, los que tienen algún título de grado relacionado con áreas de defensa comprenden militares de carrera que participan en empresas dependientes del Ministerio de Defensa, como Constructora de Viviendas de la Armada (COVIARA) o el astillero Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR). Por lo demás, los graduados de ciencias sociales se encuentran en los directorios de varias empresas, siendo predominantes los provenientes de carreras de ciencia política.

¹⁶⁵ Esta última sentencia, por lo demás, requiere ser contrastada con otros datos e interpretaciones que exceden el presente trabajo.

¹⁶⁶ Entre las instituciones de formación de posgrado (universitarias o de otro tipo) privadas del ámbito nacional podemos mencionar: Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), IEA Business School de la Universidad Austral, Universidad Católica Argentina (UCA), Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino (IDEA), Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA) y Universidad de San Andrés, entre otros.

en cuestión; por otro, es la expresión de la tendencia a erigirlo como un valor legítimo por los propios integrantes del mundo corporativo.

En definitiva, esta cercanía relativa del perfil directivo predominante en el sector privado respecto al predominante en las empresas públicas durante el período 2016-2019 habilita señalar dos cuestiones. Por un lado, se refuerza la identificación de una tendencia en las políticas para el sector que apunta a la asimilación de su funcionamiento con el de las empresas privadas. Por otro, la búsqueda de la eficiencia como principio ordenador del funcionamiento de las empresas públicas era congruente con un tipo específico de perfil directivo que fuese congruente — particularmente, una conducción empresarial con una trayectoria ligada a ámbitos internacionalizados y financierizados, como tendencia general—.

3.3 Tendencias hacia la corporatización neoliberal de las empresas públicas argentinas

El análisis de las tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas durante el período 2016-2019, aunque incipientes en su implementación en algunos casos, permiten identificar ciertos ejes fundamentales en torno a los cuales se organizó la acción estatal.

Primero, los ámbitos de intervención empresarial directa del Estado no se modificaron sustancialmente, manteniéndose los sectores en los que ésta venía produciéndose. Por el contrario, se afianzó una orientación que identificó a las problemáticas ligadas a la gestión de estas entidades como la principal cuestión a abordar por la política estatal.

Este aspecto resulta una de las principales características del período, más aún cuando se lo compara con la orientación para las empresas públicas vigente en la última década del siglo XX en Argentina. En ese entonces, la apuesta pasaba por traspasar al sector privado la propiedad de dichas empresas en la mayor cantidad de casos posibles; o la gestión de las actividades implicadas, cuando eso no fuera factible o conveniente —como sucedió con los procesos de concesión de una parte importante de los servicios públicos—. En ese contexto, la reforma en el plano de las modalidades de gestión no surgió como un problema a abordar.

Por el contrario, la apuesta durante el período 2015-2019 pasó por mantener la propiedad estatal, pero modificando la lógica de funcionamiento del sector público

empresarial. En este caso, la orientación remitía a discursos de los que, en el plano de las reformas estatales, sí existían algunos antecedentes locales. Por un lado, al paradigma Nueva Gestión Pública, en cuanto a su opción *managerialista* y su emparentamiento con las políticas de agencialización —que, en una de sus formas más pronunciadas, converge con los procesos de corporatización—, como forma de mejorar el desempeño y la eficiencia de las entidades públicas. Por otro lado, a cierta perspectiva institucionalista, particularmente en los casos en que se la vinculaba con las políticas anticorrupción y de transparencia.

En paralelo, aunque no se haya puesto en cuestión de manera directa la propiedad estatal, sí se avanzó con diferentes medidas que tendieron a modificar el rol del sector público empresarial. Así, se buscó ampliar la liberalización de las actividades en las que las empresas públicas intervienen, considerándolas un actor más en el mercado y fomentando un trato igualitario respecto a las empresas privadas —e incluso, en algunos casos, asignándole un lugar subordinado respecto a éstas—.

Esta priorización del sector privado por sobre el público también se puede vislumbrar en la apuesta realizada por los contratos de Participación Público-Privada, los cuales se proyectaba que abracaran sectores en los que las empresas públicas tenían protagonismo. Aunque en casi todos los casos no hayan llegado a la instancia de su implementación, debido a las dificultades coyunturales que surgieron en el plano económico, es posible, de todas maneras, tomar esa iniciativa como un elemento adicional que contribuye a identificar el rumbo de los objetivos gubernamentales.

Esta interpretación se refuerza al analizar el rol del sector público empresarial en el marco de las políticas económicas del gobierno. En este caso, la perspectiva adoptada respecto a su incidencia en los precios relativos, incluyendo las tarifas y el empleo, parece retomar una orientación liberal-privatista —en términos de Boneo (1980)—. Esta mirada se ve acentuada por el objetivo que signó gran parte de las políticas que incidieron en el sector durante el período: la disminución de las transferencias del Tesoro Nacional destinadas al funcionamiento de las empresas públicas a la mínima expresión posible, con el fin de limitar su impacto presupuestario. La profundización del ajuste fiscal como respuesta a las dificultades económicas de gran parte del período, en el marco del acuerdo firmado con el FMI, acentuaron esta orientación.

En línea con lo señalado hasta aquí, las políticas que inciden en las modalidades de gestión de las empresas públicas resultaron las que más desarrollo tuvieron durante el período. En cuanto al régimen de gestión que vincula a las entidades empresariales

y al gobierno central, existió cierta continuidad en cuanto al marco formal existente. Sin embargo, la persistencia de un régimen descentralizado fue acompañada por su articulación con diversas instancias con bajo grado de formalización que buscaron fortalecer las funciones de coordinación y el control del sector.

En definitiva, sería en el patrón de corporatización adoptado donde las medidas adoptadas tendrían un impacto mayor —el cual, dado el carácter que asumió, influyó en el devenir del resto de las dimensiones de análisis e indicadores—. En este sentido, la implementación de políticas de gobierno corporativo —alineadas con las predominantes en el sector privado, con las adaptaciones del caso— supuso poner en práctica una orientación caracterizada por la búsqueda de una mejor y más transparente gestión empresarial. En ese escenario, las medidas tendientes a reglar de mejor manera el funcionamiento de las empresas públicas tuvieron como objetivo resolver o atenuar los problemas que diversas miradas teóricas —como las inspiradas de la teoría de la agencia y el *public choice*— consideran intrínsecos a este tipo de entidades.

La cuestión de la eficiencia como principio-guía del funcionamiento del sector público empresarial aparece, entonces, como uno de los emergentes más significativos de la nueva orientación para el sector. Sin embargo, se le otorga a la idea de eficiencia un sentido particular: a grandes rasgos, refiere a la mejora del resultado económico-financiero de las empresas públicas, en vistas a lograr mayores niveles de autosustentabilidad. En línea con los objetivos generales de la acción gubernamental, esto se traduce a lograr (en el mejor de los casos) que las entidades sean rentables y (como norma general) que requieran el menor nivel posible de transferencias de recursos fiscales.

Ligado a lo anterior, un elemento que hemos destacado de la política gubernamental para el sector es el que expresa el perfil predominante de los directivos de empresas públicas que se ha privilegiado al momento de su selección. El análisis de las trayectorias educativas y profesionales parece corroborar cierta congruencia entre éstas y las funciones y capacidades que fija la orientación gubernamental. Particularmente, existe un grado importante de correspondencia entre el perfil predominante en las empresas públicas durante el período 2015-2019 respecto al perfil típico de las grandes corporaciones internacionalizadas, tal como éstos se han presentado en los últimos años.

En este marco, las políticas estatales para las empresas públicas tuvieron como uno de sus rasgos más característicos el propender a asimilar su funcionamiento —en el mayor grado posible— al tipo de gestión predominante en las empresas privadas. Esto acerca la tendencia del período 2016-2019 a los lineamientos de los procesos de corporatización neoliberal, en los términos planteados por McDonald (2013, 2015a, 2016). Se destacan especialmente las vinculaciones de este tipo de proceso con el paradigma de la Nueva Gestión Pública —especialmente con su énfasis en la *agencialización* y la apelación a medidas *gerencialista*—, el avance de la mercantilización y, en términos más generales, con el proyecto político del neoliberalismo.

En definitiva, emergen diferentes vinculaciones de las políticas analizadas con los lineamientos típicos de los procesos de corporatización neoliberal. De manera resumida, podemos mencionar los siguientes elementos que incentivan esta interpretación:

- Priorización de la eficiencia ligada al resultado financiero positivo, sin depender —hasta donde sea posible— de las transferencias de recursos fiscales.
- En base a lo anterior, la limitación presupuestaria tiende a favorecer la premisa de que “los precios reflejen los costos”, como una mercancía más en el mercado.
- Se revaloriza un saber técnico que, bajo el epíteto de la profesionalización, se lo ubica aislado de lo que se considera la intromisión de intereses políticos y que se expresa en un determinado tipo de perfil directivo predominante.
- Se debilita la idea de las empresas estatales como un instrumento de política pública, tendiendo a asimilar su funcionamiento y objetivos al de una empresa privada.
- La compartimentalización respecto a otras empresas y organismos públicos tiende a debilitar la planificación y coordinación estatal en torno a los objetivos de interés general —como un mayor acceso a los servicios públicos, el sostenimiento del empleo o la promoción de determinado sector económico considerado estratégico—.
- El “tratamiento igualitario” de accionistas minoritarios y respecto a otros actores en el mercado implica la apertura de nuevos ámbitos de competencia con empresas privadas.

En este escenario, un elemento que no se expresó totalmente —salvo algunas excepciones— en la política llevada adelante es el relacionado con la autonomía gerencial de la empresa pública, persistiendo una fuerte subordinación a la conducción de las autoridades gubernamentales. Es posible aventurar que la situación de restricción y ajuste presupuestario influyó en la priorización del objetivo de reducción del déficit fiscal por sobre otras consideraciones u objetivos de política pública. Con ese fin, la primacía de la autoridad gubernamental puede resultar una manera más efectiva de alcanzar las metas fijadas en torno a la baja o la eliminación de las transferencias de recursos fiscales.

En definitiva, el período 2016-2019 es identificado en el análisis realizado con lo que englobamos como *políticas de corporatización neoliberal de empresas públicas*. En ese marco, es posible afirmar la existencia de cierta propensión a asimilar el funcionamiento de las empresas públicas al de las empresas privadas en vistas a la ampliación de las lógicas de mercado, como una forma de profundizar su corporatización en el sentido neoliberal. Las diferentes medidas adoptadas —centradas, gran parte de ellas, en modificar las modalidades de gestión del sector— parecen haber tenido como objetivo la profundización de mayores grados de mercantilización de la actividad de las empresas públicas, habilitando así una modificación del rol del sector público empresarial en su conjunto.

Capítulo 4. Los períodos 2003-2015 y 2016-2019 en perspectiva comparada: hacia la delimitación de dos tendencias alternativas en las políticas estatales para las empresas públicas

En el presente capítulo se sistematiza, en primer lugar, un análisis comparativo entre las políticas estatales para las empresas públicas desarrolladas durante los períodos 2003-2015 y 2016-2019, con el fin de identificar los cambios y continuidades de los procesos sucedidos en esos años. En ese marco, el abordaje se organiza a partir de la atención pormenorizada en función de cada dimensión y subdimensión de análisis desarrollada en los capítulos previos.

En segundo lugar, se propone una aproximación en torno a la interrelación entre las principales dimensiones consideradas en esta tesis al momento de analizar las políticas estatales para las empresas públicas: lo que hemos definido como el rol del sector público empresarial y las modalidades de gestión de las empresas públicas. En este caso, el énfasis se ubica en la reflexión sobre las mutuas implicaciones entre los cambios acaecidos en uno y otro plano, lo cual aporta a una lectura general sobre la evolución reciente del sector.

En tercer lugar, se retoman los resultados del análisis precedente con el fin de sistematizar un esquema que permita modelizar las dos tendencias alternativas predominantes en las políticas estatales para las empresas públicas desde el cambio de siglo en Argentina. Este esquema constituye un aporte con el fin de analizar, en otros contextos, tanto la evolución del sector público empresarial de otras experiencias nacionales, como casos específicos de empresas públicas —con las adaptaciones y salvedades que corresponda—.¹⁶⁷

¹⁶⁷ En esta línea, la perspectiva presentada en este capítulo es tomada como referencia en la Sección II de esta tesis, al momento de replicar el análisis en los tres casos seleccionados. En los capítulos correspondientes, se consideran los aspectos más significativos que presenta cada caso en función de profundizar en el análisis de los modos específicos en que la evolución de las políticas para las empresas públicas se replicó en cada caso particular.

4.1 Cambios y continuidades en las políticas estatales para las empresas públicas: abordaje según las variables y dimensiones de análisis

En este apartado se busca, entonces, identificar similitudes y diferencias entre las políticas estatales para las empresas públicas desplegadas en cada uno de los períodos analizados, tomando como base del abordaje las diferentes dimensiones y elementos de análisis desarrollados oportunamente. Asimismo, también se realizan, donde resulta pertinente, algunas referencias a distintas experiencias históricas del sector público empresarial con el fin de inscribir el análisis de su trayectoria reciente en una perspectiva de más largo alcance.

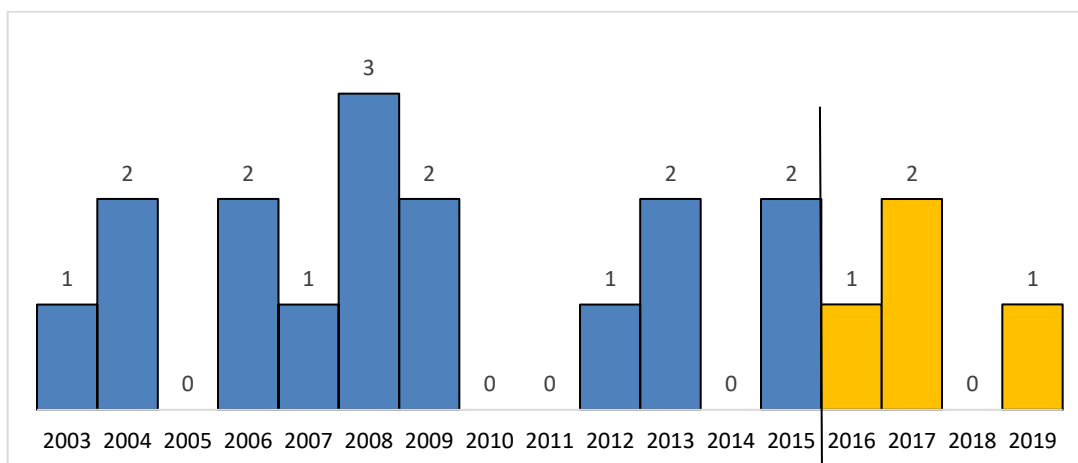
4.1.1 La evolución del rol del sector público empresarial

a) El alcance de la función empresarial estatal: de la expansión coyuntural a la relativización de su rol

En cuanto a la cantidad de entidades del sector público empresarial, ambos períodos presentan diferencias en su orientación. Durante 2003-2015 se propició la ampliación del sector público empresarial a partir de la incorporación de unas 16 entidades mediante procesos de estatización o creación de empresas públicas; mientras que, en el caso del período 2016-2019, las incorporaciones se limitaron a sólo 4 entidades empresariales.

Sin embargo, esta aproximación inicial debe matizarse si se toma en cuenta que los períodos considerados comprenden poco más 13 años el primero y 4 el segundo, respectivamente, lo que arroja un promedio por año de 1,23 y 1 empresa incorporada. Tampoco se presentan grandes variaciones en cuando a los subperíodos de creación: las incorporaciones de empresas al ámbito estatal variaron entre 0 y 3, en todos los casos, si se consideran ambos períodos, de 2003 a 2019 —tal como se observa en el Gráfico 4.1—.

Gráfico 4.1 Incorporación de empresas públicas por año, 2003-2015 y 2016-2019



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, la Tabla 4.1 presenta el conjunto de empresas públicas consideradas en esta tesis —según la definición operativa presentada oportunamente— hacia los años 2015 y 2019, destacándose las incorporaciones de entidades de cada período.¹⁶⁸

Donde las diferencias entre cada período se expresan de manera más marcada es en el carácter de esas incorporaciones, en relación con la ampliación de los ámbitos de intervención —además de los objetivos y argumentos predominantes en cada período, que se abordan en los puntos subsiguientes—.

Durante el 2003-2015, los procesos de estatización o creación de empresas públicas implicaron la recuperación de la capacidad del Estado de accionar en sectores en los cuales no tenía presencia o la misma era limitada: nos referimos a actividades como la energía, el transporte aerocomercial y ferroviario, las telecomunicaciones, los servicios de agua y saneamiento y la industria para la defensa, entre otros. En definitiva, esa ampliación implicó un posicionamiento más activo del Estado frente a la posibilidad de intervenir de manera directa en el plano económico, lo cual resultaba congruente con las modificaciones más generales a nivel estatal sucedidas durante esos años.

Asimismo, respecto al período 2003-2015 es necesario señalar dos cuestiones. Por un lado, se destaca que, una vez definida la predisposición del Estado a intervenir ante las situaciones señaladas, la opción de hacerlo mediante el formato de una empresa pública era una entre otras posibles. En este sentido, luego del 2001, en un marco general de relegitimación del rol estatal, se habría rehabilitado la posibilidad de

¹⁶⁸ La única incorporación del período 2003-2015 que no se refleja hacia el final del período es la de LAFSA, disuelta algunos años después de su creación.

apelar a este tipo de entidad estatal como una forma aceptable de intervención. Sin embargo, sería la coyuntura particular en que cada problemática ingresó en la agenda pública el que resultaría fundamental para legitimar la intervención mediante una empresa pública.

Tabla 4.1 Empresas públicas dependientes del Estado nacional, años 2015 y 2019

2015	2019
ADIF	ADIF
AGP	AGP
AR	AR
ARHF	DCHF (1)
ARSAT	ARSAT
AySA	AySA
BCyL	BCyL
BICE	BICE
BNA	BNA
Casa de la Moneda	Casa de la Moneda
CORASA	CORASA
COVIARA	COVIARA
DIOXITEK	DIOXITEK
EANA	EANA
EBISA	(2)
EDUC.AR	EDUC.AR
ENARSA	IEASA (2)
FADEA	FADEA
FASE	FASE
DGFM	FM SE (3)
INTEA	INTEA
INTERCARGO	INTERCARGO
LT10-UNL	LT10-UNL
Lotería Nacional	(4)
NASA	NASA
PTC	PTC
RTA	RTA
SOFSE	SOFSE
SRT-UNC	SRT-UNC
TANDANOR	TANDANOR
TELAM	TELAM
VENG	VENG
YCRT	YCRT
YMAD	YMAD
YPF	YPF
-	CP SE
-	CVSA

(1) Refleja el cambio de nombre de ARHF por DCHF. (2) y (3) Referencia la fusión entre ENARSA y EBISA en IEASA. (4) Lotería Nacional SE fue disuelta en 2018, por medio del decreto N°95/2018 tras la transferencia de sus funciones a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año anterior.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, este avance relativo de las empresas públicas no supuso —como se ha sugerido a lo largo de esta tesis— una expansión generalizada del sector público empresarial a una amplia gama de actividades, sino que se limitó a determinados sectores. En este marco, el camino usualmente seguido ha sido la convivencia con empresas privadas dentro de un mismo sector económico, en ocasiones en un contexto de competencia mercantil —en los casos en que es posible, por las características de la actividad—.

Así, aun cuando en ocasiones se ha privilegiado la actuación de la empresa pública dentro de un mismo mercado (mediante subsidios u otro tipo de beneficios), prácticamente no se han limitado formalmente o definido actividades reservadas al sector estatal en forma de monopolios legales —más allá de la existencia efectiva de monopolios naturales—. En este sentido, Aerolíneas Argentinas, CORASA e YPF —por nombrar solo algunas— continuaron compitiendo con empresas privadas dentro de su propia actividad.

En cuanto a los ámbitos de intervención del sector público empresarial durante el período 2016-2019, las nuevas empresas públicas se limitaron a expresar la transformación de entidades ya incorporadas al ámbito estatal en tipos jurídicos empresariales; o la asunción por una nueva empresa pública de actividades desarrolladas en otros organismos estatales.

En un primer conjunto de casos, se trató de un proceso de reorganización que se consideró pertinente en función de un mejor funcionamiento de las entidades implicadas, lo cual se persiguió mediante la fusión de dos SA (IEASA) o la transformación jurídica en entidades empresariales diferenciadas de la administración central (CPSE y FM). En segundo lugar, se trata de la creación de una empresa (Corredores Viales SA) con el fin de gestionar transitoriamente un servicio hasta que fuera transferido nuevamente al sector privado —tal eran los planes en el momento de su fundación—.

En cualquier caso, el dato significativo del período 2016-2019, como característica general, es la persistencia de la propiedad estatal de casi la totalidad de las empresas públicas existentes a su inicio. Esto, sin embargo, se debe matizar en el sentido de que, como se ha mencionado, se sucedieron algunas privatizaciones de participaciones minoritarias o empresas subsidiarias; además de la limitación o reducción de las operaciones en algunas entidades. De todas maneras, esto último

no modifica el panorama general señalado previamente, aunque sí expresa una tendencia en la orientación gubernamental vigente en esos años.

b) La orientación del accionar empresario estatal: de la ampliación de la misión pública a la primacía de la eficiencia empresarial

Respecto a la orientación del accionar empresario estatal que signó el rol de las empresas públicas, las políticas estatales desarrolladas en cada período presentan algunas diferencias relevantes.

Durante el período 2003-2015 apuntaron, en gran medida, a recomponer parcialmente el papel del sector público empresarial en el marco más general de la reformulación del rol estatal. Esto se expresa en aquellos argumentos que fundamentaron la incorporación nuevas entidades al sector a partir de las apelaciones al desarrollo económico y regional, el impulso a actividades estratégicas, su papel en la implementación de políticas sectoriales o su función en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, no debe desconocerse que una parte importante de los procesos de incorporación al ámbito estatal —particularmente, de aquellas empresas reestatizadas con mayor relevancia socioeconómica— también se referenciaba en la necesidad de asumir actividades desatendidas por el sector privado; o como forma de “salvataje” de empresas en crisis que cumplieran un rol económico o social considerado relevante.

Asimismo, esta orientación implicó, también, que las empresas públicas asumieran un rol preponderante en la implementación de una serie de políticas sectoriales. En general, el sentido de esas intervenciones tendió a priorizar la misión pública de estas entidades por sobre otras consideraciones de gestión o presupuestarias.

En cambio, la orientación de las políticas vigentes durante el período 2016-2019 se argumentó, precisamente, a partir del objetivo de lograr mejoras en la gestión de las empresas públicas. Por un lado, la creación de nuevas entidades acaecidas durante esos años supuso reformular la forma en que se desarrollaban actividades que ya se llevaban adelante con anterioridad en el ámbito estatal.

Por otro lado, la emergencia de una política general para las empresas públicas fijó su propósito principal en el “ordenamiento” del sector. En este último caso, emergen como principios-guía cuestiones como la eficiencia y la transparencia, que fundamentarían, a su vez, una serie de políticas asociadas. Así, el énfasis de la acción

se ubicó en el desempeño de las empresas públicas, particularmente en la mejora de la calidad en la prestación de servicios públicos —más allá de que esto se haya concretado o no en la realidad—, mientras que la intervención en otros sectores aparece como relegada.

En definitiva, la vía elegida para el “ordenamiento” de lo que las autoridades de ese entonces consideraban un sector “desordenado” no contemplaba —al menos en esa instancia— la apelación a programas de privatización tradicionales, a la manera de los concretados durante la década de los noventa —que había surgido como respuesta al “desorden” originario del sector—.

Por el contrario, se definió la continuidad del grueso de la propiedad estatal de las empresas públicas y del control sobre las actividades por ellas desarrolladas. Esta interpretación no se ve invalidada por la existencia de casos puntuales de privatizaciones de participaciones minoritarias y empresas subsidiarias, además de otras medidas tendientes a una mayor participación del sector privado.

En este sentido, la política de los años 2016-2019 puede emparentarse con algunos elementos de los intentos parciales de reforma en la gestión de las empresas públicas que se emprendieron, con escasos resultados concretos, durante el gobierno de Alfonsín; e incluso, algunos rasgos de la reorganización de ciertas empresas propuesta durante el gobierno de Frondizi. Sin pretender asimilar las razones y orientaciones de esos procesos —desarrollados en contextos históricos y en relación a un sector público empresarial con diferencias esenciales respecto al que constituye el foco de nuestro análisis—, al menos resulta posible destacar la persistencia a lo largo del tiempo de los temas ligados al desempeño y la eficiencia de las empresas públicas argentinas como objeto de la atención gubernamental.

También podrían encontrarse también algunos puntos de contacto con el programa de racionalización encarado durante la última dictadura militar para el conjunto de las principales empresas públicas; aunque en este caso, las condiciones y la orientación general incluyó la masiva liquidación o transferencia de participaciones accionarias de empresas, generalmente pequeñas y medianas. En esa ocasión, la imposibilidad de avanzar en la privatización de entidades de gran envergadura —respecto a las cuales tampoco el contexto económico resultaba favorable para su enajenación— derivó en la decisión de inducir mejoras en la gestión del sector y, eventualmente, apelar a otras formas de participación privada —como sucedió con el fenómeno de las privatizaciones periféricas—.

De manera similar, durante el período 2016-2019, dada la decisión de no avanzar en procesos de privatización de un sector —dicho sea de paso, de mucho menor magnitud que el existente durante una parte importante del siglo XX—, se apostó por propiciar cambios a nivel de su funcionamiento, partiendo de un diagnóstico que resaltaba las ineficiencias y falta de transparencia de la gestión empresarial estatal del período previo.

c) Articulación con el sector privado y la política económica: de la prioridad pública y el rol activo al impulso del sector privado y el debilitamiento de su accionar

Al considerar la actividad de las empresas públicas en el contexto más general de la acción estatal, también emergen diferencias relevantes entre ambos períodos. Dentro de este ámbito, primero, consideremos lo referido a las vinculaciones que se establecen con otros actores, particularmente los capitales privados; luego, el rol de la actividad de las empresas públicas en el marco de la política económica desplegada en cada período.

Respecto a las relaciones con el sector privado, durante el período 2003-2015 aparecen tendencias discordantes. Por un lado, la ampliación del sector público empresarial implicó la incorporación de entidades y actividades anteriormente desempeñadas por el sector privado, en el marco de las transformaciones que apuntaban a configurar un rol del Estado más activo en el plano económico. Esta perspectiva de reforzamiento del sector de las empresas públicas se vio profundizada a partir de su posicionamiento privilegiado al momento de instrumentalizar políticas públicas sectoriales.

Por otro lado, sin embargo, al analizar los casos concretos de incorporación de empresas al ámbito espacial, emerge como dato principal que los procesos que implicaran el traspaso del sector privado de una actividad y/o entidad con un alto grado de conflictividad son limitados. Así, son minoritarios los casos en que dichas incorporaciones se definieron mediante una expropiación —que implican un mayor grado de controversia con el propietario privado previo, en el marco del carácter imperativo de la acción estatal—. De igual modo, son contadas aquellas situaciones en que se procedió a anular o rescindir un contrato de concesión de un servicio o actividad concesionada —lo que, de todas maneras, supone un tratamiento particular

debido al tipo de actividades implicadas y la obligación estatal de asegurar su provisión—.

A esto se suma el hecho de que, al asumir una mirada de más largo alcance, el avance del sector empresario estatal fue limitado: alcanzó pocos sectores económicos, particularmente ligado a ciertos servicios básicos o actividades consideradas estratégicas. Adicionalmente, ese despliegue no desplazó totalmente a las empresas privadas existentes en cada sector, sino que tendió a habilitar la convivencia dentro de un mismo sector económico con otras concesionarias existentes desde los procesos de reforma del Estado de la década de 1990. Por lo demás, la persistencia de ciertas configuraciones institucionalizadas durante el auge neoliberal se vio reforzada por la continuidad del grueso de los marcos regulatorios creados en ese entonces.

En el período 2016-2017, la orientación gubernamental resultó más clara: se buscó avanzar, allí donde era posible, en mayores grados de liberalización y desregulación en aquellos sectores en las empresas públicas desarrollaban sus actividades. El fin último apuntaba a lograr que las empresas públicas, siempre que sea posible por las características del sector económico en que operan, se convirtieran en un actor más dentro del mercado, en igualdad de condiciones que las empresas privadas, siempre que fuera posible.

En este plano, las empresas públicas adquirieron un lugar subordinado en la acción estatal, la cual apostaba, en cambio, al desarrollo de los actores privados como forma de lograr un mejor desempeño de los sectores económicos implicados. Las diferentes medidas de liberalización y la apertura de actividades al sector privado fueron acompañadas, además, por la intención de desarrollar distintos arreglos jurídico-administrativos que propiciaran la confluencia del sector público con otros actores no estatales —como sucedió con la malograda apuesta por los contratos de Participación Público-Privada—.

En paralelo, si se considera el rol de las empresas públicas en la política económica general también aparecen algunos elementos relevantes para la diferenciación de ambos períodos.

A lo largo del período 2003-2015 existió cierta tendencia a potenciar el papel de las empresas públicas en la fijación de precios relativos, con relación al sostenimiento de los niveles tarifarios y de los niveles de empleo, lo cual expresa su rol como instrumentos de políticas distributivas.

Durante el período 2016-2019, en cambio, la acción estatal en ese aspecto se vio limitada: los niveles de empleo comenzaron a verse como un problema a resolver a la baja —lo cual es congruente con la disminución de la dotación de personal sucedida en esos años— y la aplicación de subsidios destinados a las empresas públicas se consideraba un lastre para las cuentas fiscales. La solución para esta última cuestión estaría dada por el énfasis puesto en que debían ser los propios consumidores y usuarios los que paguen, en la mayor medida posible, los costos de los servicios públicos usufrutuados.

En definitiva, estas diferentes orientaciones en cuanto a la instrumentalización de las empresas públicas en el marco de la implementación de políticas distributivas emergen como un dato relevante en el análisis del rol del sector público empresarial en ambos momentos. Como se resaltó oportunamente, en períodos en los que no existen variaciones importantes en la cantidad y la propiedad estatal de las empresas públicas —como los aquí considerados—, su papel como instrumentos de políticas distributivas resulta relevante para el análisis del sector. Así, teniendo en cuenta la clasificación recuperada oportunamente en relación a otros momentos históricos del desarrollo de las empresas públicas en Argentina, el primer período expresaría algunas características cercanas a las propias de un régimen populista-estatista; mientras que, el segundo, lo haría respecto al sucedido durante la vigencia de los regímenes liberal-privatistas.

De lo anterior también puede derivarse la bifurcación respecto a la posibilidad de las empresas públicas de percibir transferencias del Tesoro Nacional para llevar a cabo su actividad.

En este sentido, durante el período 2003-2015 la asignación de subsidios para las entidades del sector público empresarial aparece como una opción válida con el fin de cumplir los objetivos de la política pública.

En cambio, la perspectiva imperante durante el período 2016-2019 apuntaba a lograr la eliminación o —donde esto no fuera factible— la disminución al máximo posible de las transferencias destinados a las empresas públicas. En este punto, el lema a seguir era el que enuncia “que los precios reflejen los costos”: las distorsiones implicadas en la utilización de subsidios serían, en última instancia, perjudiciales para el funcionamiento de la entidad en particular —en términos de su eficiencia—, y del Estado y la economía en general.

Adicionalmente, durante este último período esta tendencia se ve reforzada por los objetivos de ajuste fiscal, cuya prioridad emerge con mayor fuerza tras la crisis de 2018 y los compromisos asumidos en el marco del acuerdo con el FMI perfeccionado durante esos años.

4.1.2 La acción estatal en torno a las modalidades de gestión de las empresas públicas

a) Las relaciones públicas con el gobierno y otros organismos estatales: de la coordinación a la segmentación de los roles estatales

En el plano de las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central, las políticas implementadas en ambos períodos comparten algunas características relevantes y otras divergentes.

En cuanto de las coincidencias, se mantuvo, por un lado, la vigencia formal de un régimen descentralizado de gestión, en el que las dependencias ministeriales ejercen los derechos de propiedad de cada entidad que se encuentra dentro de su ámbito de actuación sectorial.

Por otro lado, persiste la tendencia a propiciar un alto grado de alineamiento de la conducción empresarial de cada entidad respecto a los objetivos planteados por las autoridades ministeriales. Esto se evidencia no sólo en torno a las políticas sectoriales, sino también en lo que respecta a la implementación de las políticas económicas más generales —como en lo relacionado las tarifas o la preeminencia otorgada al objetivo de ajuste fiscal—. En esa línea, los niveles de autonomía gerencial aparecen como restringidos, dada el alto grado de dependencia funcional entre los directivos de las empresas públicas y el Poder Ejecutivo. Esto se vio reforzado por el marco normativo existente, en tanto existe un alto grado de discrecionalidad en los procesos de nombramiento y remoción de los integrantes de los directorios de las empresas públicas.

Asimismo, en ambos períodos se presentaron algunos intentos parciales de centralización de la gestión de las empresas públicas, pero con distintos objetivos y resultados. Esos intentos fueron acompañados, además, por el hecho de que en varios de los sectores se produjo, de hecho, una convergencia entre los roles estatales

de propietario y de regulador y gestor de políticas públicas, con eje en cada ministerio o área de gobierno.

Durante el período 2003-2015, la perspectiva puesta en práctica por la Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado (DNEPE) y la proyectada para la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) aparecen como expresiones de una búsqueda por lograr un mayor grado de congruencia entre la actuación de los directores designados por el Estado nacional y los objetivos de la política económica. El eje parece haber estado en lograr que las políticas desplegadas por los altos funcionarios ministeriales —en este caso concreto, del Ministerio de Economía— tuvieran una vía de transmisión directa en el ámbito decisorio por excelencia de las empresas a través de sus directorios.

Si nos remitimos a los ejemplos históricos de la perspectiva de centralización de este período, podemos remitirnos a la experiencia de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) durante la década de 1970. Aun cuando la DNEPE y la fallida ANPEE tenían funciones y ámbitos de intervención mucho más limitados que la CEN, existía en la base de ambos intentos la búsqueda de una mayor coordinación entre las actividades de las empresas y las políticas gubernamentales, en un marco que revalorizaba el rol estatal en el plano económico.

En cuanto al período 2016-2019, se pretendió avanzar con dispositivos organizativos que tendieran a una mayor centralización, aunque no se trató de instancias totalmente formalizadas. Así, las crecientes funciones de control y coordinación asumidas en el ámbito de la JGM no tuvieron, sin embargo, una expresión institucional que posibilitara un desarrollo de más largo aliento.

Esos intentos de centralización se apoyaban en el objetivo del ordenamiento del sector en términos de su gestión y transparencia. Como contrapartida, es posible aventurar que existía una preocupación limitada por la coordinación efectiva entre la actividad de las empresas y las políticas impulsadas por el gobierno —característica presente en los intentos de centralización del período anterior—.¹⁶⁹

Adicionalmente, los dispositivos de centralización informal señalados tendieron, al menos en lo que refería a la actuación en el mercado y su relación con empresas privadas, a alcanzar una separación efectiva de los distintos roles asumidos por el

¹⁶⁹ Nos referimos a los fines que tenían esos intentos de centralización y su (no) expresión institucional. Esto no quita que, como se mencionó, existió en la práctica un alto grado de alineamiento entre las autoridades ministeriales y los directivos de las empresas durante ambos períodos.

Estado (propietario, regulador, gestor). Como se ha señalado, en esa perspectiva se considera que la instauración de un régimen centralizado facilitaría la diferenciación de roles, en tanto clarificaría las diferentes responsabilidades de los actores estatales —lo que a su vez propiciaría, por ejemplo, una menor confusión entre los objetivos de la política pública y los objetivos comerciales—.¹⁷⁰

También en este caso se pueden señalar ciertas similitudes con otras experiencias históricas: por caso, parece compartirse el énfasis que tuvo inicialmente la SIGEP en cuanto a las tareas de control de legalidad, auditoría y de gestión —sin desconocer las funciones que efectivamente desarrollan la SIGEN y la AGN, que se mantuvieron con pocos cambios desde su creación—. Asimismo, es posible identificar ciertos objetivos convergentes con los asumidos por el Directorio de Empresas Públicas (DEP) en la década de 1980, en torno a la búsqueda del ordenamiento del sector público empresarial como respuesta a lo que se consideraban fallas en la gestión y la transparencia —tal era uno de los objetivos explícitos de aquella experiencia—.

b) El patrón de corporatización: del cumplimiento de la misión pública a la profundización de la corporatización neoliberal

En cuanto a análisis del patrón de corporatización predominante en cada período, surgen también algunas similitudes y diferencias. Dentro de las primeras, los tipos societarios y empresariales adoptados durante el período 2003-2015, en el marco de la expansión relativa del sector, parecen dar continuidad a procesos de larga data. Específicamente, nos referimos a la prioridad dada a la creación de tipos societarios que tuvieran un mayor grado de asimilación al sector privado. Aquí no solo se considera la predilección por las SA —regidas en gran medida por el derecho privado, pero de propiedad mayoritaria o integralmente estatal—, sino también la aplicación del tipo de SE —instituido en la década de 1970, pero con cierta similitud en su estructura y formas de funcionamiento con las sociedades comerciales privadas—.

Aunque las empresas incorporadas durante el período 2016-2019 fueron escasas, también en ese caso se percibe cierta tendencia a darle continuidad a dicha preferencia, en vistas a lograr grados adecuados de flexibilidad y modernización de las empresas públicas. En este sentido, la creación de entidades con el fin de adaptar

¹⁷⁰ En cualquier caso, la cuestión de la separación de los roles se retoma al abordar las empresas públicas seleccionadas para el análisis en la Sección II.

la gestión de actividades ya realizadas en el ámbito estatal sigue la línea de avanzar en mayores grados de corporatización —siendo el caso de la transformación de la DGFM en FMSE el que más expresa esta cuestión—.

En cualquier caso, esta continuidad entre ambos períodos respecto a los formatos societarios en la perspectiva de la corporatización no supone igualar los tipos de lineamientos que ordenaron el funcionamiento de las empresas públicas en cada uno de ellos.

Durante el período 2003-2015 aparece como criterio ordenador de la actividad el del cumplimiento de los objetivos de interés público; particularmente, la perspectiva de ampliación del acceso a servicios y el desarrollo de actividades estratégicas —además de otros objetivos sociales—.

Así, se pueden identificar en estos procesos ciertos elementos propios del modelo de corporatización en su versión progresista, en tanto se prioriza la misión pública que fundamenta la acción estatal, instrumentalizada mediante un formato empresarial. Además, esta disposición interna respecto a los objetivos públicos planteados permite identificar en el funcionamiento de las empresas públicas durante 2003-2015 cierta primacía de su trascendencia organizacional, en cuando lo que se ponderaba primordialmente de su operación era la capacidad de dar respuesta a las necesidades planteadas socialmente.

En cambio, durante el período 2016-2019 sobresalen lineamientos de funcionamiento internos con mayor grado de cohesión que tienden a expresar un mayor grado de mercantilización de las entidades. En este caso, la apuesta por la implementación de políticas de gobierno corporativo en el ámbito de las empresas públicas supuso, entre otros aspectos, que el criterio predominante fuera el de la eficiencia —entendida como la mejora de los resultados económico-financieros— en un horizonte marcado por el objetivo de la autosustentabilidad de las entidades —que supone que éstas no deben requerir asistencia financiera del Tesoro Nacional para su funcionamiento, o si lo requieren debe serlo en el menor grado posible—.

Tomado de conjunto con otros elementos —como el fomento de los ámbitos de competencia de las empresas involucradas—, la apuesta durante el período 2016-2019 por el despliegue de políticas de gobierno corporativo es condicente, en gran medida, con el objetivo de asimilar crecientemente el funcionamiento del sector público empresarial a las características típicas de los procesos de corporatización neoliberal.

En cuanto al perfil de los directivos de las empresas públicas, también pueden observarse diferencias que son congruentes con las diferencias señaladas anteriormente.

Por un lado, en el período 2003-2015 parece haber predominado una mayor preferencia por directivos directamente ligados a una trayectoria político-partidaria. En este caso, parece haber prevalecido el énfasis por una mirada estratégica y de coordinación con la direccionalidad política las autoridades gubernamentales, considerando también la capacidad de accionar en el ámbito público, caracterizado por las disputas de poder. El caso del principal directivo de YPF del período —con una amplia trayectoria en empresas petroleras privadas de primer nivel internacional en puestos gerenciales— aparece, en este marco, como una excepción.¹⁷¹

Por su parte, durante el período 2016-2019 la designación de directivos de perfil político no varió demasiado respecto a lo que tradicionalmente sucede en el sector público empresarial, pero en este caso fue acompañada por una mayor presencia relativa de aquellos con una trayectoria similar a la predominante en las grandes corporaciones privadas. Este perfil incluía, entre otras consideraciones, contar con formación específica —preferentemente de posgrado— en áreas como administración de empresas, finanzas o ingeniería, además de trayectoria en puestos gerenciales en el sector privado, particularmente con algún grado de internacionalización.

En este caso, la apuesta por este tipo particular de lo que, en el discurso gubernamental, se señaló como “profesionalización” de los altos directivos de las empresas públicas implicaba la reivindicación de un saber técnico que aparece como universal, aplicable a todo tipo de organizaciones y que tiene su modelo en los gerentes de empresas privadas. En este caso, la especificidad propia de la labor en el ámbito estatal termina opacada; al tiempo que emerge con fuerza la crítica a la selección de directivos por “criterios políticos”.

Finalmente, vale destacar que la apelación de perfiles ligados a una trayectoria político-partidaria se trató de una práctica presente durante el período 2016-2019, lo que enfatiza la complejidad y las múltiples variables que intervienen en este tipo de fenómenos.

Lo dicho hasta aquí no quita que existieran casos de directivos que, durante ambos períodos, tenían una trayectoria diferenciada a la señaladas como predominante: se

¹⁷¹ Asimismo, esta perspectiva debe matizarse ante la presencia mayoritaria de integrantes de perfil político en el directorio de propia YPF.

trata de algunos casos de directores de empresas que requieren de un alto nivel de conocimiento técnico —como en el ámbito nuclear o energético—, las correspondientes al ámbito de la defensa nacional —que incluyen, en todos los casos, algún representante de las fuerzas armadas— o los que poseen una carrera en la propia empresa —lo que incluye aquellos representantes sindicales y de los Programas de Propiedad Participada—.

Estos últimos elementos permiten intuir una valoración positiva de la experiencia y trayectoria en cada actividad o entidad durante ambos períodos, así como del conocimiento técnico-profesional en la gestión empresarial. En todo caso, la diferencia viene dada por la diferente relevancia dada en su consideración conjunta con otros saberes y experiencias más ligadas al plano político-estratégico —la cual aparece con un mayor peso relativo durante 2003-2015—.

4.2 La interrelación entre las políticas estatales que inciden en el rol y las modalidades de gestión de las empresas públicas

Una vez realizado el recorrido analítico en perspectiva comparada entre los períodos 2003-2015 y 2016-2019, es posible avanzar, desde un nivel de abstracción mayor, en la consideración de la relación entre las dos principales dimensiones que enmarcan nuestra indagación: el rol del sector público empresarial y las modalidades de gestión de las empresas públicas.

Primero, comencemos por señalar algunos datos relevantes sobre la evolución histórica de esa relación. Como ha sido expuesto oportunamente, desde sus fines del siglo XIX hasta el último cuarto del siglo XX, distintas políticas estatales han incidido en la paulatina ampliación de los ámbitos de intervención, el reforzamiento de su misión pública y la consolidación de las funciones desempeñadas por las empresas públicas en relación con las políticas económicas. En ese recorrido, el sector público empresarial fue asumiendo —especialmente durante su etapa de expansión— un rol cada vez más protagónico en el plano económico y social; lo cual se relacionó, a su vez, con un determinado rol del Estado convergente con las transformaciones económicas que acompañaron los cambios en los modos de acumulación a lo largo de esos años.

Esa nueva realidad que se fue construyendo en ese plano estructural fue acompañada, de manera no siempre inmediata, por cambios paulatinos a nivel de las modalidades de gestión: sea de manera implícita o explícita, es posible identificar aspectos novedosos en los formatos de funcionamiento de las empresas públicas que tienen alguna vinculación con los cambios en el rol del sector público empresarial. Particularmente, esto se expresó mediante la creación de sucesivos marcos jurídico-administrativos que, a grandes rasgos, tendieron a profundizar los grados de corporatización de las empresas públicas.

Además, existieron otras iniciativas en el mismo plano de la gestión, pero con impactos disímiles, como fueron los intentos de implantación de regímenes centralizados o la consolidación de los sistemas de control. Por lo general, esos cambios al nivel de la gestión de las empresas públicas siguieron a las transformaciones en el rol de las empresas públicas; o al menos se desprendían de la mirada más general sobre el rol estatal.

En el período inicial de la etapa de retracción del sector público empresarial (1976-1990), las políticas para las empresas públicas tuvieron el propósito de modificarlo a partir de favorecer cambios en ambas dimensiones. Por un lado, se buscó disminuir la relevancia de las funciones desempeñadas por las empresas públicas en las políticas económicas, el debilitamiento de la misión pública que éstas llevaban adelante y, como una de las medidas más visibles, la disminución de los ámbitos de intervención empresarial estatal a partir de las privatizaciones iniciadas durante la última dictadura militar. Por otro lado, también se apostó a impulsar una mejora en la gestión de las entidades, como lo expresa la perspectiva de la racionalización durante ese mismo período y los intentos de reformulación del sector de la década de los ochenta.

En cambio, iniciado el período de auge neoliberal a inicios de los noventa, el eje casi exclusivo de la acción estatal para las empresas públicas pasó por la liquidación y/o traspaso de sus activos y actividades al control del sector privado. En ese marco, las políticas que apuntaran a modificar la gestión carecían de sentido: el objetivo pasaba por la disminución a su mínima expresión del sector como tal, no presentaran un mejor desempeño. En ese marco, la eliminación del sector público empresarial —expresado en las políticas de privatizaciones masivas— se constituyó como un capítulo fundamental de la transformación estructural a la que apuntaba el proceso de reforma del Estado.

Hasta fines del siglo XX pareciera, entonces, que fueron los sucesivos cambios en el plano del rol del sector público empresarial los que propiciaron, en cada momento, el impulso de las reformas en el nivel de las modalidades de gestión.

En este sentido, el período 2003-2015 trae consigo la singularidad dada por el hecho de que, mientras las políticas estatales modificaron el rol del sector público empresarial de una manera considerable respecto a la situación previa, las políticas en el plano de las modalidades de gestión fueron escasas. En este sentido, los intentos de modificar el régimen de gestión de empresas por parte del gobierno central fueron parciales o tardíos; así como se percibe cierto *statu quo* en relación con el patrón de corporatización seguido.

La falta de modificaciones generales, con algún grado de formalización, en el nivel de las modalidades de gestión puede entenderse como derivada del hecho de que los cambios en el plano del rol del sector público empresarial fueron relevantes pero limitados. Las actividades económicas involucradas no fueron demasiadas, en general ligadas a algunos servicios públicos o actividades estratégicas desatendidas por el sector privado, debido a la crisis de determinadas empresas o el propósito de esos capitales privados de migrar hacia otras áreas de inversión más rentables.

En diferentes ocasiones, incluso la ampliación del sector público empresarial se planteaba como transitoria, lo que suponía la convivencia en un mismo sector con otras empresas privadas o habilitaba a la convergencia en una misma entidad de capitales públicos y privados. Además, la propia incorporación de empresas al ámbito estatal se planteó en cada coyuntura como una solución entre otras posibles; y la opción por la estatización o creación de empresas públicas no apareció inalterable como la única salida posible, ni siquiera como la alternativa privilegiada, en todos los casos abordados.

En definitiva, estos elementos contribuyen a consolidar la interpretación que afirma que no se experimentó en esos años la puesta en marcha de un plan sistemático de ampliación del sector público empresario y que, por el contrario, se trató de respuestas estatales contingentes ante situaciones particulares, lo que fue configurando un sector heterogéneo. Esta circunstancia ayuda a explicar que la perspectiva de modificar las modalidades de gestión de las empresas públicas no asumiera un nivel prioritario en la acción gubernamental. Y donde sí existieron algunos intentos parciales, aunque fueran experiencias relevantes —como sucede con la DNEPE—, sólo se alcanzaría

un nivel parcial de concreción dentro del panorama general de las empresas públicas y con una limitada institucionalización.

En cambio, el análisis del período 2015-2019 trae consigo una novedad en el contexto argentino de los últimos años, ya el grueso de las políticas para las empresas públicas apuntó, al menos en el plano de su enunciación, a incidir en el plano de las modalidades de gestión.

Sin embargo, esto no implicó que se apuntara sólo a la modificación de ciertas tecnologías de gestión o principios de funcionamiento interno de las empresas consideradas; por el contrario, el desarrollo de esas políticas que buscaban modificar la gestión empresarial estatal tuvo impacto directo en el rol del sector público empresarial. Por caso, las medidas que buscaron incidir al nivel del patrón de corporatización de las empresas públicas —con una determinada forma de considerar la eficiencia, entre otros aspectos—, implicó también potenciar modificaciones a un nivel más estructural. Esto último se expresó en el cambio de su rol en las políticas económicas, las relaciones con el sector privado y, en definitiva, el debilitamiento relativo de la misión pública que llevaban adelante.

Finalmente, resulta pertinente reforzar la idea de que los cambios introducidos en el plano de las modalidades de gestión de las empresas públicas durante el período 2015-2019, aun cuando no siempre se concretaron en su totalidad, incidieron en el rol del sector público empresarial. Particularmente, las políticas que tendieron a profundizar el proceso de corporatización neoliberal no supusieron solamente un cambio que propugnaba una mejora de la gestión y mayores niveles de transparencia en el ámbito de las empresas públicas.

Por el contrario, esa perspectiva suponía una mayor asimilación del funcionamiento de éstas al tipo de gestión característico del sector privado, en un contexto que buscaba potenciar mayores grados de mercantilización y, eventualmente, dentro de un proceso que apuntaba a reconsiderar el rol del Estado en el plano económico. Así, la puesta en práctica de las medidas tendientes a lograr esos cambios también incidió en el rol asumido por las empresas públicas, en tanto tendieron a limitar su accionar y a debilitar la misión pública a las que se hallaban ligadas.

4.3 Delimitación de dos tendencias alternativas en las políticas estatales para las empresas públicas

El análisis de las diferentes variables y dimensiones correspondientes a los períodos 2003-2015 y 2016-2019 ha permitido identificar continuidades y cambios en las políticas estatales para las empresas públicas argentinas. Adicionalmente, se ha avanzado en la identificación de las diferentes vinculaciones posibles entre las dimensiones, subdimensiones y componentes de nuestro esquema de análisis que, en definitiva, evidencian la relevancia de una aproximación integral a los fenómenos estudiados.

Con esa base, tomando como referencia cada uno de los períodos analizados, es posible distinguir dos tendencias alternativas en las políticas para el sector, las cuales se presentan esquematizadas en Tabla 4.2. Para la construcción de la caracterización de esas tendencias nos apoyamos en la estructura del esquema de análisis desarrollado en esta tesis. Detengámonos, entonces, en las características que adopta el sector público empresarial bajo el influjo de cada una de estas tendencias. En el marco de la influencia de lo que hemos caracterizado como *políticas de recomposición del rol del sector público empresarial* se tiende a reivindicar la acción empresaria del Estado donde existen fallas del mercado —particularmente, en los servicios públicos— y en los sectores estratégicos. Sin embargo, este escenario no supone un avance generalizado del accionar empresario estatal por sobre el sector privado, sino que se plantea más como una convivencia con empresas privadas en sectores regulados o en el mercado, en el marco de una posible coordinación entre ambos.

Los procesos de reestatización de antiguas empresas privatizadas no resultan como la política privilegiada en este escenario, aunque resulta una opción válida para casos puntuales en los que el sector privado no quiere o no puede llevar adelante la actividad empresaria de una manera que satisfaga las necesidades públicas.

En este marco, los objetivos de las empresas públicas expresan la priorización de su misión pública, referenciados en cuestiones como el mayor acceso a los servicios públicos, o necesidades de la política pública y rol promotor en sectores estratégicos, entre otros. En cualquier caso, el punto de partida para la ampliación de la presencia estatal suele ser la necesidad de dar respuesta al desinterés o a coyunturas de crisis que afectan a las empresas privadas.

Tabla 4.2 Tendencias alternativas en las políticas estatales para las empresas públicas

Dimensión/ Subdimensión	POLÍTICAS DE RECOMPOSICIÓN DEL ROL DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (Período de referencia: 2003-2015)	POLÍTICAS DE CORPORATIZACIÓN NEOLIBERAL DE EMPRESAS PÚBLICAS (Período de referencia: 2015-2019)
A) ROL DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL		
A.1) Alcance de la función empresarial estatal	• Estatizaciones limitadas, según casos puntuales • Ampliación de actividades y vinculación estrecha con políticas sectoriales	• Sin ampliaciones ni privatizaciones tradicionales significativas • Actividades limitadas al mínimo indispensable y privatizaciones secundarias (empresas subsidiarias, participaciones minoritarias)
A.2) Orientación del accionar empresarial estatal	• Presencia puntual en algunas áreas, principalmente en servicios públicos y en sectores estratégicos, como respuestas coyunturales • Priorización de la misión pública basado en argumentos económicos y sociales	• Tendencia al ordenamiento del sector en términos de gestión, bajo el objetivo de mayor eficiencia y transparencia
A.3) Articulación con el sector privado y la política económica	• Disputas puntuales con el sector privado por estatizaciones y convivencia con empresas privadas • Priorización relativa de la empresa pública respecto al sector privado (como instrumento de políticas públicas) • Rol activo en las políticas económicas • Posibilidad de subsidios con el fin de cumplir los objetivos de interés público	• Impulso del rol del sector privado y rol subordinado de las empresas públicas • Tendencia a la liberalización sectorial igualación de las condiciones de mercado y competencia (donde es posible) entre privados y públicos • Rol limitado en las políticas económicas • Eliminación o disminución al mínimo de subsidios
B) MODALIDADES DE GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS		
B.1) Relación con el gobierno y otros organismos estatales	• Régimen descentralizado, con intentos parciales de centralización • Tendencia a imprimir mayores grados de coordinación y convergencia de los distintos roles estatales (propietario, regulador, gestor) y con otros organismos estatales • Alineamiento general con las autoridades en función de las políticas sectoriales	• Régimen descentralizado, con dispositivos de centralización con poca institucionalización • Tendencialmente, separación de roles entre las diferentes instancias estatales (propietario, regulador, gestor), mayor compartimentalización y autonomía gerencial • Alineamiento general con las autoridades en vista al objetivo de ajuste fiscal y aspectos parciales de políticas sectoriales
B.2) Patrón de corporatización	• Prioridad de tipos societarios y empresarios cercanos al sector privado • Énfasis en los objetivos de interés públicos por sobre los criterios de gestión como guía del funcionamiento interno • Perfil directivo que reivindica la importancia de una mirada estratégica y coordinación con la direccionalidad política las autoridades	• Prioridad de los tipos societarios típicos del sector privado • Impulso a las políticas gobierno corporativo, con énfasis en la eficiencia — entendida como resultados económico-financieros— como guía de funcionamiento interno • Profesionalización de los directivos: énfasis en el saber técnico (gerentes similares a empresas privadas)

Fuente: elaboración propia.

En este escenario se revalorizan los dos argumentos básicos que han servido históricamente como base para la estatización o creación de empresas públicas. Por un lado, se apunta a un mayor acceso a los servicios públicos básicos, para lo cual se considera que el marco institucional dado por las empresas públicas resulta el óptimo frente a otras modalidades de prestación. En ocasiones, las actividades implicadas llegan a considerarse como derechos humanos que deben ser atendidos y asegurados por el Estado —como por ejemplo sucede de manera destacada con el derecho al agua—. En este sentido, el mayor acceso a un servicio en términos de ampliación de la cobertura, mejora de la calidad y precios relativamente accesibles, especialmente en el caso de los sectores más desfavorecidos, se plantea como una ampliación de derechos ciudadanos.

Por otro lado, en línea con la cierta reactualización de la perspectiva desarrollista, se caracteriza la actividad empresarial del Estado en sectores estratégicos como fundamental para el desarrollo nacional y el bienestar social. En este caso, las empresas públicas convergen con el impulso de políticas destinadas al progreso en el sector industrial, las actividades científico-tecnológicas, la explotación de recursos naturales y el avance de la infraestructura pública de transporte y la energía, entre otras.

Asimismo, las relaciones con el sector privado pueden aparecer como complejas. Al mismo tiempo que el renovado rol empresario estatal no supone la negación absoluta del sector privado, también pueden existir conflictos de diverso grado. Éstos pueden presentarse como posicionamientos críticos respecto al intervencionismo estatal en términos generales —particularmente por parte de sectores no beneficiados por ese tipo de políticas— y/o como disputas puntuales en torno a los procesos de estatización. Además, la posición privilegiada que asumen las empresas públicas como instrumento de la política estatal también puede acarrear tensiones con el sector privado —especialmente, cuando aquellas poseen prerrogativas o beneficios financieros, legales y/o tributarios frente a las empresas privadas—.

Relacionado con lo anterior, la misión pública de las entidades del sector público empresarial asume protagonismo frente a otros aspectos u objetivos de gestión. Por caso, la utilización de recursos fiscales para solventar el funcionamiento de una entidad productiva, subsidiar las tarifas de servicios públicos o mantener los niveles de empleo resulta una política válida y relativamente menos relevante que, por

ejemplo, el equilibrio presupuestario o el impulso a un mayor autofinanciamiento de las entidades estatales.

En el plano de las modalidades de gestión, persiste un modo descentralizado, con eje en las jurisdicciones ministeriales. Esto no quita que existan intentos parciales de centralización que buscan, tendencialmente, imprimir mayores grados de coordinación y convergencia con la orientación fijada por las autoridades políticas.

En cualquier caso, lo que sí emerge es un alto grado de alineamiento entre la conducción empresaria respecto a las autoridades políticas. Así, se plantea una tendencia a una mayor coordinación y convergencia de las empresas públicas con la orientación estratégica fijada por las autoridades políticas, en vistas a cumplir los objetivos generales de las políticas estatales. Lo que se encuentra detrás de esta perspectiva es, en definitiva, una mayor convergencia entre los roles estatales de propietario-empresario y los de regulador-gestor de políticas públicas.

También existe un alto grado de continuidad respecto a la preferencia por la adopción de tipos societarios típicos del sector privado. Sin embargo, esta preferencia — justificada por la mayor flexibilidad y capacidad de adaptación que otros formatos— no se aísla de la propensión a guiar la acción empresaria en función de los objetivos de interés públicos. En este sentido, esta orientación se podría emparentar, eventualmente, con ciertos aspectos del modelo de corporatización progresista — caracterizado por la existencia de una entidad corporatizada pero que, sin embargo, tiene una orientación práctica hacia el bien público y el bienestar social—.

Esta preminencia de la misión pública también se expresa en el perfil predominante de los directivos de las empresas públicas, el cual debe considerar la importancia de una mirada estratégica y la coordinación con la direccionalidad política las autoridades gubernamentales como uno de sus valores. Así, por un lado, se evalúa positivamente que el personal de conducción de las empresas estatales posea un saber técnico específico de la actividad en la que la entidad desarrolla su actividad. Por otro lado, ese saber técnico considera conjuntamente con la existencia de una mirada estratégica que tenga en cuenta las disputas de poder propias del ámbito político y el alineamiento con la direccionalidad de las autoridades gubernamentales.

En cuanto a la tendencia que se identifica con lo que hemos denominado *políticas de corporatización neoliberal de empresas públicas*, lo que se busca es limitar su actuación en el ámbito de determinados servicios públicos básicos y con tendencia a disminuir su importancia en otros ámbitos que anteriormente se consideraban

estratégicos. Se trata de un escenario en el que las empresas públicas conforman un sector relativamente más limitado, pero con la perspectiva de que sea más eficiente. Por lo demás, la disminución del peso relativo de las empresas públicas puede relacionarse con privatizaciones puntuales (o la venta de paquetes accionarios minoritarios), pero también a una mayor implicación del sector privado en las actividades que aquellas realizan.

Así, no se pretende, al menos en el corto plazo, avanzar en la concreción de programas de privatización tradicionales, como los que se sucedieron en el último cuarto del siglo XX. En su versión más extrema, esos procesos implicaban el traspaso de actividades que anteriormente eran realizadas de manera más o menos directa dentro del ámbito estatal. El argumento a nivel teórico pasaba por que se consideraba que de esa manera se lograrían disminuir los costos de transacción ocasionados por el problema del principal-agente en el sector público, además de las injerencias políticas que distorsionan su normal desenvolvimiento.

En este caso, la corporatización neoliberal se expresa en que se mantiene la titularidad pública de una entidad, al mismo tiempo que modifican sus objetivos y lógicas de funcionamiento. Esta orientación se expresa en la preeminencia de diferentes formas de imbricación del sector privado y del fortalecimiento de la lógica de mercado en la prestación de los servicios públicos y en los sectores estratégicos implicados, con la concurrente pérdida de influencia del sector público empresarial y una creciente mercantilización de su funcionamiento.

El punto de partida operativo está dado por el objetivo del “ordenamiento” del sector en términos de gestión, bajo el objetivo de mayor eficiencia y transparencia. En paralelo, se desarrolla un impulso del rol del sector privado, mientras se subordina el de las empresas públicas. Esto puede darse, por ejemplo, mediante externalizaciones o tercerizaciones de actividades de las propias empresas públicas, que deje bajo control propio solo un núcleo de actividades principales y el resto se trasladen al sector privado. Además, la asunción de diversas operaciones en conjunto con el sector privado —en la forma de *joint ventures* o mediante algún tipo de modalidad de asociación público-privada— puede resultar una forma aceptable de operación del sector público empresarial. Adicionalmente, la tendencia predominante es a impulsar que las empresas públicas compitan libremente con otras empresas privadas, sin privilegios o prerrogativas especiales, como los de tipo tributario, regulatorias o ciertos

beneficios para su participación en licitaciones y contrataciones originadas del sector público.

En este marco, se debilitan determinados objetivos sociales, como los que apuntan a incrementar y asegurar el acceso de cada vez mayor población a los servicios públicos; o los que se relacionan con el sostenimiento de los niveles de empleo. Respecto a esto último, la tendencia es a disminuir la cantidad de empleados de una planta de personal que actualmente se diagnostica como sobredimensionada e improductiva, la cual no se corresponde con un proceso de producción óptimo ni con la calidad de los servicios prestados.

Asimismo, se busca que las empresas sean autosustentables económicamente y no dependientes para su funcionamiento de la transferencia de subsidios estatales. Éstos son considerados distorsivos para el funcionamiento empresarial, por lo que se apunta a que, en el mayor grado posible, los precios reflejen los costos de producción del bien o servicio implicado, en la perspectiva de que se asemejen el mayor grado posible a los precios de mercado.

En cuanto a lo que refiere específicamente a las modalidades de gestión, la perspectiva adoptada supone diferentes énfasis en cada una de las dimensiones que la componen. En el corto plazo, se mantiene el régimen descentralizado en el marco de las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central, al mismo tiempo que se desarrollan algunos dispositivos de centralización con bajo nivel de institucionalización. Particularmente, el foco está puesto en configurar una instancia periódica de coordinación y control de la gestión —la cual es acompañada por otras específicas en cuestiones de auditoría, compras y transparencia—.

Sin embargo, la perspectiva de más largo plazo es a avanzar en la institucionalización de una instancia centralizada de gestión de las empresas, con cierta predilección por el tipo *holding*. El fin es el de lograr una mayor separación de los roles que asume el Estado (como propietario, regulador y gestor de las políticas sectoriales), los cuales se concentran usualmente a nivel ministerial.

En este sentido, la perspectiva adoptada es la de centralizar el ejercicio de los derechos de propiedad, para separar las funciones de regulador y de decisor de política pública en otros entes. De esta manera, se lograría atenuar los problemas de agencia propios de las empresas públicas, caracterizados por la existencia de múltiples objetivos —en ocasiones contradictorios entre sí—.

De manera similar, en el corto plazo persiste un fuerte alineamiento con la conducción ministerial, particularmente en el marco de procesos de reordenamiento y de ajuste fiscal. En este sentido, esa dependencia directa pondera como prioritarios esos objetivos, dejando para el mediano plazo la consecución de mayores grados de autonomía gerencial. Ésta también se considera un valor a lograr, en tanto fomentaría una mayor flexibilidad y dinamismo y una mejora capacidad de adaptación a las condiciones del mercado. Asimismo, se propicia una mayor compartimentalización respecto a otros organismos públicos —los cuales no tendrían privilegios o prerrogativas especiales en el acceso a los bienes y servicios ofrecidos por la empresa pública—, lo cual se vería facilitado por el hecho de que no se inscriben jerárquicamente de una misma estructura de manera directa.

En cuanto al patrón de corporatización, se confirma, por un lado, la preferencia por los tipos societarios con mayor cercanía al sector privado. Por otro lado, el eje de la acción estatal pasa por profundizar las políticas de gobierno corporativo —las cuales ejercen su influencia en el resto de las dimensiones tratadas anteriormente—. En este sentido, el marco jurídico, los principios de funcionamiento interno y los perfiles directivos —entre otros aspectos— apuntan a replicar, en el mayor grado posible, las características propias de una empresa privada.

En ese marco, la cuestión de la eficiencia aparece como el criterio de validez universal que debe marcar el ritmo del funcionamiento del sector. Particularmente, se identifica a la eficiencia en términos de resultados financieros positivos, lo que fomenta que se tomen las medidas que los favorezcan. Dado que las propias características de las empresas públicas hacen necesario, en la gran mayoría de ellas, algún tipo de subsidios y transferencias del Tesoro Nacional, el criterio de eficiencia pasa por requerirlas en el menor grado posible. En ese trance, el rol del sector público empresarial tiende a debilitarse, al tiempo que la misión pública de las entidades implicadas pierde centralidad.

En esta línea, se reivindica un determinado sentido de la idea de profesionalización de la dirección empresarial, basado en la preeminencia de un saber técnico-profesional que se considera esencialmente superior a otros y que se identifica con las formas de gestión gerencial propias de las empresas del sector privado. Esta orientación resulta congruente con un lineamiento que ubica como uno de sus principios guía a la cuestión de la eficiencia —entendida, en última instancia, en términos de la mejora en los resultados financieros de la entidad—.

Así, la selección de personal directivo debe apuntar, en el mayor grado posible, a converger con el perfil predominante en las grandes corporaciones privadas internacionalizadas: aquí se considera un mérito basado en la existencia de trayectorias laborales previas en puestos gerenciales y la formación específica en áreas de administración de negocios, finanzas e ingeniería. En este mismo plano, existe un fuerte rechazo discursivo a la selección de directivos por criterios políticos o de otro tipo —aun cuando la experiencia muestra la existencia de perfiles de este tipo en la práctica—.

Por último, una vez recorridas las principales características de ambas tendencias, vale la pena destacar lo que aparece como un territorio común entre ellas. Nos referimos a cierta idea compartida respecto a que, en el caso de que el Estado deba hacerse cargo de una actividad económica de manera directa, se debería tender a privilegiar que la forma organizativa adoptada sea la de una empresa pública —frente a los encuadres institucionales y legales que son propios de la administración pública central—.

En este sentido, se valoriza el marco legal y las posibilidades de acción que brinda una entidad empresaria en cuestiones como, por ejemplo, las relaciones laborales y la vinculación con proveedores y clientes, entre otros aspectos. Aunque esta puede ser considerada una tendencia histórica desde el surgimiento de las empresas públicas y los procesos de corporatización, se percibe una profundización de las formas concretas que, en el marco jurídico vigente, se relacionan con una mayor predominancia del derecho privado por sobre el público —como sucede con la mayor incidencia de sociedades anónimas de propiedad frente a otras modalidades—.

En definitiva, una vez descriptas ambas tendencias, queda por remarcar que, como se sugirió en el apartado anterior, mientras que la tendencia que se esboza en el contexto de las políticas de recomposición ubica su énfasis en los cambios limitados en el plano del rol del sector público empresarial, la que se busca profundizar los procesos de corporatización neoliberal se enfoca en las políticas que inciden en las modalidades de gestión.

Al mismo tiempo, hemos remarcado, las modificaciones en una de las dimensiones afectan el devenir de la otra. Sin embargo, es posible intuir que la perspectiva propia de la corporatización neoliberal emerge como más consistente considerada globalmente, además de potencialmente con mayor grado de efectividad. En relación con este señalamiento, el análisis particular de ciertas empresas públicas —como el

que se encara en la Sección II de esta tesis— permitirá puntualizar con mayor detalle cómo se expresan estas tendencias generales en casos concretos, además de las diferentes formas y énfasis que pueden presentarse en la práctica.

SECCIÓN II. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES A PARTIR DE TRES CASOS DE EMPRESAS PÚBLICAS

Capítulo 5. Aerolíneas Argentinas: reestatización, crecimiento operativo y reconfiguración del rol de la línea de bandera (2008-2019)

La trayectoria de la empresa Aerolíneas Argentinas (AR)¹⁷² presenta un caso de análisis singular en cuanto en la misma se resumen cabalmente los cambios en las orientaciones de las políticas estatales para las empresas públicas desde fines del siglo XX. Particularmente, se condensa en su derrotero el haber atravesado, en menos de dos décadas, por un proceso de privatización en 1991 y luego por otro de reestatización durante 2008. Luego, desde entonces y hasta 2015, la empresa atravesó un pronunciado incremento de su centralidad en función de las políticas aerocomerciales. Además, el gobierno que asumió a fines de 2015 señaló a AR como un caso testigo de las políticas para el sector.

En este escenario, el análisis del recorrido particular de AR permite rastrear algunos aspectos representativos de los cambios de tendencia en lo que respecta al rol estatal, la función asignada al sector público empresarial y las modalidades de gestión predominantes en cada momento histórico.

En este capítulo partimos de los antecedentes de la empresa desde su creación a mediados y su privatización durante el siglo XX; para, luego, dedicarle especial atención al proceso que derivó en la reestatización de AR, en cuanto nos permite identificar a los diferentes actores en pugna y los intereses en torno a la resolución implementada por el Estado nacional con el fin de hacer frente a la crítica situación de la empresa en los primeros años del siglo XXI.¹⁷³ A continuación, retomamos el esquema de análisis propuesto en esta tesis para abordar los diferentes elementos

¹⁷² Excepto cuando se indica lo contrario, se hace referencia de manera conjunta a Aerolíneas Argentinas SA y a Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur SA, así como a sus empresas controladas (Optar SA, Jet Paq SA y Aerohandling SA). Asimismo, el conjunto de las empresas mencionadas se menciona, indistintamente, como Grupo Aerolíneas Argentinas.

¹⁷³ En este capítulo se presenta con cierto detalle la etapa previa y el mismo proceso que derivó en la decisión de reestatización de AR, dado que aparece como relevante la consideración de los diferentes actores, intereses y alternativas de resolución que emergieron durante el período. Se considera que, de esta manera, se logra profundizar en un aspecto particular de las políticas estatales para las empresas públicas del período, en función de la trayectoria particular de la AR. Esto se ve incentivado, además, porque se trata de uno de los pocos casos de expropiación que se concretaron en esos años. Así, esta definición se plasma en una mayor extensión de los apartados correspondientes, lo que no sucede en el resto de los casos de la Sección II de esta tesis.

que configuran el rol asumido y las modalidades de gestión de la empresa durante los períodos 2008-2015 y 2016-2019.

5.1 De los orígenes a la privatización y crisis de Aerolíneas Argentinas¹⁷⁴

El 7 de diciembre de 1950 el Poder Ejecutivo dispuso, mediante el decreto N°26.099, la creación de Aerolíneas Argentinas Empresa del Estado.¹⁷⁵ En mayo de 1949 el gobierno ya había decidido fusionar y nacionalizar las empresas mixtas que hasta entonces brindaban diversos servicios aerocomerciales en una única empresa pública, lo que serviría de base de la fundación de Aerolíneas Argentinas.¹⁷⁶ En una época signada por la creciente participación directa estatal en la esfera económica, con esa decisión se transfería a la órbita exclusiva del sector público un conjunto de líneas aéreas que le otorgarían un papel preponderante en el mercado aerocomercial argentino en las décadas siguientes. (Piglia, 2014)

A fines de la década de los ochenta —momentos en que el sector público entraría paulatinamente en una profunda crisis económica que incluiría la cesación de pagos y la hiperinflación— el gobierno radical encabezado por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) esbozó un proyecto de privatización parcial de Aerolíneas Argentinas SE en la que el Estado mantendría una mayoría del paquete accionario. Esta propuesta sería desechada por el opositor Partido Justicialista; sin embargo, prontamente sería ese mismo partido quien, al acceder al poder teniendo como presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999), impulsa la privatización de numerosas empresas.

La trayectoria de Aerolíneas resulta particularmente significativa ya que expresa cabalmente las tendencias que guiaron el proceso de privatizaciones. De acuerdo con Thwaites Rey (2001a), el traspaso de la línea aérea de bandera a manos privadas fue erigido por los funcionarios menemistas como un *leading-case* que pudiera ser mostrado como un modelo de las reformas económicas puestas en marcha. La decisión de privatizar a toda costa no fue obstaculizada por el hecho de que no se

¹⁷⁴ Este apartado y el siguiente se basa parcialmente en lo desarrollado en Yañez (2019b).

¹⁷⁵ En 1979 el gobierno militar decidió transformar Aerolíneas Argentinas en una *sociedad del estado* (SE) bajo el marco regulado por la ley N°20.705 de 1974, con el objetivo declarado de modernizar sus estructuras y procedimientos.

¹⁷⁶ Para la puesta en marcha de la nueva entidad estatal habían convergido las empresas Aeroposta Argentina, ZONDA (Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas Argentinas), ALFA (Aviación del Litoral Fluvial Argentino) y FAMA (Flota Aérea Mercante Argentina). Éstas se habían conformado como sociedades mixtas —con participación pública y privada— a partir de 1945, cuando el gobierno del Edelmiro J. Farrell (1944-1946) creó la Secretaría de Aeronáutica y decretó el rol rector del Estado y su participación en cualquier empresa del sector.

tratara de una empresa en una situación crítica o especialmente ineficiente. El gobierno justicialista, asumido en el medio de una honda crisis hiperinflacionaria y fiscal, trocaría cualquier atisbo de posicionamiento en favor de la intervención estatal por un credo pro-mercado. Entre las tareas que emprendería, la privatización de empresas y concesión de los servicios públicos estarían entre las prioritarias, iniciando en ese marco el tumultuoso proceso de privatización de AR y su derrotero como aerolínea privada. Durante esos años, la resistencia de los siempre activos sindicatos del sector no resultó efectiva.¹⁷⁷

En el marco de lo que fue el proceso de privatización, vale mencionar que ya en la ley Nº23.696 de Reforma del Estado, sancionada en agosto de 1989, se incluyó entre las empresas a privatizar a Aerolíneas Argentinas SE y sus empresas subsidiarias. En el mes de octubre de ese mismo año se dio un paso más en el proceso de privatización con la sanción del decreto Nº 1591/89, el cual dispuso en su artículo 1º la “privatización parcial -con participación no estatal mayoritaria- de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado”. Con ese fin se llamó a licitación internacional (art. 2) y se creó “Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima”, a la que se le transferían todos los derechos y obligaciones de la aerolínea estatal (art. 3). También se estableció que una parte de las acciones de la nueva compañía debían corresponder a trabajadores en el marco del Programa de Propiedad Participada; y se implementaron modificaciones en la política aerocomercial con el fin de tender hacia la desregulación y desmonopolización del sector (art. 8).

Luego de numerosos contratiempos, reformulaciones de los pliegos y prórrogas del cronograma original, el ganador de la licitación fue un consorcio liderado por la aerolínea estatal española Iberia y Cielos Del Sur SA, ésta última controlante de la línea aérea Austral y propiedad del empresario argentino Enrique Pescarmona. Además, participarían en la nueva Aerolíneas Argentinas SA otros accionistas locales, completando el 85% del paquete accionario en manos privadas. Este consorcio fue — tal como se sabría desde un tiempo antes— el único oferente en la licitación.

¹⁷⁷ En el ámbito de AR intervienen los siguientes gremios: Asociación del Personal Aeronáutico (APA), Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas (APLA), Asociación del Personal Técnico Aeronáutico (APTA), Asociación Argentina de Aeronavegantes (AAA), Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales (UPSA) y Unión de Aviadores de Líneas Aéreas (UALA), éste último representando específicamente a los pilotos de Austral. Sobre la compleja y dinámico panorama sindical de AR, véase por ejemplo Miguel (2013).

El resto del paquete accionario de la nueva compañía debía distribuirse entre un 10% correspondiente al Programa de Propiedad Participada —cuyo control efectivo no se concretaría hasta mucho tiempo después— y un 5% en manos del Estado nacional. Éste mantenía, además, la denominada *acción de oro*, que implicaba la capacidad de veto de las decisiones que tomara la nueva empresa en función del interés público. Sin embargo, al poco tiempo los socios locales alejarían de la operación: incluso Pescarmona abandonaría el consorcio justo antes de la adjudicación —concretada en noviembre de 1990—, al tiempo que transfería Austral a Iberia. Desde entonces, los destinos de Aerolíneas Argentinas y Austral quedarían unidos.

Iberia se encontraba por entonces en un proceso de expansión continental,¹⁷⁸ con la perspectiva de erigir una gran aerolínea latinoamericana en condiciones de competir con las grandes compañías europeas y estadounidenses. Así, la venta de AR implicó un acuerdo entre el gobierno argentino y el español, con la perspectiva de que se utilizaran títulos de la deuda externa argentina en el pago.¹⁷⁹

Al momento de la adjudicación, además de asegurarle un mercado inicialmente monopolístico a los nuevos dueños, el gobierno tomó una decisión que resultaría trascendental y “que sería la condena a muerte a plazo fijo que se puso en cabeza de AR: la autorización para que los compradores cargaran las deudas de adquisición sobre la propia aerolínea” (Thwaites Rey, 2001a, p. 388). Adicionalmente, el traspaso se hizo sin la realización de un inventario, dando lugar a nuevas negociaciones que tendieron a subvaluar el valor de la empresa. Por su parte, los incumplimientos de Iberia —en términos de aportes e inversiones, entre otros ítems—serían continuos y recurrentes en los primeros años de gestión privada, justificando tal accionar por supuestas deudas de la sociedad estatal previas a la privatización.

Luego de algunos años de recorrido irregular y de continuas negociaciones entre el Estado nacional y la gestión privada, a mediados de la década de 1990 estalla una primera crisis económica de Iberia que es amortiguada por la intervención del gobierno español. En ese contexto, la participación en AR sería transferida a la Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI), ente público español dedicado a la

¹⁷⁸ Además de su participación en AR, durante esa misma época Iberia suscribió la adquisición parcial de la venezolana Viasa y de la chilena Ladeco. Esta estrategia resultó en el mediano plazo desacertada y tuvo consecuencias negativas para Iberia.

¹⁷⁹ El pliego de la licitación estipulaba el pago de 1600 millones de dólares en títulos de la deuda externa argentina (cuyo valor real era menor al nominal) y de 130 millones de dólares en efectivo. Esto último no fue cumplido por la adjudicataria, sustituido por otros documentos con la anuencia del gobierno.

gestión de participaciones en empresas. Finalmente, tras la asunción como presidente español del conservador José María Aznar en 1996, la crisis de Iberia tras sus intentos de expansión internacional se saldó con un proceso de saneamiento y su privatización. Desde entonces, la intención de los españoles fue transferir AR a otro accionista, sin realizar inversiones y sin comprometer ninguna gestión a mediano plazo. En esos años se produjo la fugaz participación en la conducción de AR de la norteamericana American Airlines, quien tras los pobres resultados de esa operación, se retiró rápidamente (Thwaites Rey, 2001a).

La llegada a la presidencia argentina de Fernando De la Rúa (1999-2001) aconteció en paralelo al arribo de AR a una situación crítica, incluyendo la caída en los servicios prestados y la debacle en la situación financiera. El nuevo gobierno decidió, por un lado, poner en suspenso el acuerdo de “cielos abiertos” —de liberalización del mercado aerocomercial— legado por el gobierno anterior, lo cual hubiera afecto fuertemente los intereses de AR. Por otro lado, eventualmente inició gestiones con el Estado español para proyectar algún tipo de solución para la compañía, la cual registraba una deuda de casi 1000 millones de dólares y casi ningún activo.

Sin embargo, el gobierno argentino no pretendía participar de ninguna solución que implicara aportar fondos de manera directa, en un contexto de crisis económica del país. Así, en junio de 2001, AR entró en convocatoria de acreedores.

En esa instancia, varios de los gremios aeronáuticos profundizaron la campaña pública de movilizaciones e intervenciones de distinto tipo con el objetivo de generar cierta presión con el fin de que el gobierno intercediera en el conflicto.¹⁸⁰ A diferencia de lo sucedido durante el gobierno de Menem —cuando la resistencia gremial a la privatización fue derrotada—, ante esta nueva crisis “la sociedad miró con profundo interés y acompañó con solidaridad inédita a los trabajadores en su pelea por la supervivencia de [Aerolíneas Argentinas]” (Thwaites Rey, 2001a, p. 403).

En un momento en que el consenso sobre las privatizaciones se había debilitado en comparación a la década de los noventa, en este caso los sindicatos lograron

¹⁸⁰ Parte de la campaña se realizó bajo el lema “Todos somos Aerolíneas” con gran impacto mediático. En ese marco se realizaron, por ejemplo, un “recital solidario” brindado por reconocidos artistas con una gran afluencia de público en el estadio porteño Luna Park y una movilización a la Plaza de Mayo con la participación de todos los gremios implicados, entre otras iniciativas; véase: “A misa por la aerolínea”, *Página/12*, 01/06/2001; “Marchas, actos y protestas para salvar a Aerolíneas”, *Página/12*, 08/06/2001; “Festival solidario en el Luna”, *Página/12*, 12/06/2001; “Por la segunda independencia”, *Página/12*, 01/07/2001. En esa coyuntura, las autoridades debieron dejar de lado su pasividad inicial, la cual incluso asumía la posibilidad de cierre de AR; véase: Francisco Olivera, “Evalúa el gobierno el cierre de Aerolíneas”, *La Nación*, 12/06/2001.

establecer alianzas con otros sectores sociales e interpelar a la sociedad respecto al rol de AR y su importancia social y para el desarrollo del país. De esta manera, ampliaron su reclamo y lograron un impacto mucho mayor en la agenda pública, resultando políticamente insostenible el cierre de la empresa y obligando al gobierno a entablar tratativas con las autoridades española.

Finalmente, el gobierno español concretó en octubre de 2001 el traspaso de AR al también español Grupo Marsans —propietario de las aerolíneas Spanair y Air Comet— prácticamente sin costo, aportando además alrededor de 750 millones de dólares. La nueva gestión lograría, a principios de 2002, durante el breve interregno presidencial de Eduardo Duhalde (2002-2003), salir de la convocatoria de acreedores a partir de la reestructuración de su deuda.¹⁸¹

Luego de otra serie de conflictos gremiales a fines de 2005, a mediados de 2006 se firmó un acuerdo entre Marsans y el Estado con la perspectiva de viabilizar una salida a las recurrentes crisis de AR. Por un lado, se acordó que la participación estatal en la empresa llegaría nuevamente al 5%, con la posibilidad de aumentarla en hasta un 20%. A cambio, el representante estatal aprobó el balance de AR del año 2005, convalidando así los de los años 2002, 2003 y 2004. A pesar de que este pacto se presentó como un nuevo punto de partida, a inicios de 2007 reaparecieron las dificultades económicas y operativas del servicio.¹⁸²

En la segunda mitad de 2007 se reiteraron una serie de protestas gremiales, ante lo cual Marsans reiteró sus reclamos de “paz social” y de actualización de las tarifas como condición para concretar inversiones.¹⁸³ En ese mismo período, el gobierno buscó avanzar en un acuerdo con los diversos actores (empresa, gremios y Estado) que viabilizara una salida a la crónica crisis de AR.¹⁸⁴ El objetivo de dicho acuerdo era “crear un marco de armonía, paz social y estabilidad laboral por un término de 5 años” que diera previsibilidad a inversores y usuarios. Adicionalmente, en esos meses el

¹⁸¹ “España ofreció Aerolíneas a Marsans”, *La Nación*, 07/07/2001; Francisco Olivera, “Aerolíneas fue adjudicada a otro consorcio español”, *La Nación*, 03/10/2001.

¹⁸² “Demoras de hasta cuatro horas para irse de vacaciones”, *La Nación*, 03/01/2007; “Hubo demoras y cancelaciones en la mitad de los vuelos de Aerolíneas”, *La Nación*, 04/01/2007; “El 80% de los vuelos de cabotaje parte o arriba con demoras”, *La Nación*, 22/07/2007.

¹⁸³ Diego Cabot, “Los dueños de la compañía local están dispuestos a traer 40 aeronaves nuevas, pero el ejecutivo advierte que solamente habrá aviones, si hay paz gremial”, *La Nación*, 28/10/2007; “Las tarifas deben actualizarse”, *La Nación*, 28/10/2007.

¹⁸⁴ Mariano Obarrio, “El Gobierno inaugura con Aerolíneas el pacto social”, *La Nación*, 18/11/2007. Este acuerdo se planteaba como una suerte de “prueba piloto” del proceso de *concertación social* entre Estado, empresarios y gremios con el que Cristina Kirchner afirmaba querer iniciar su mandato presidencial; véase: “Definen los alcances del pacto social”, *La Nación*, 11/11/2007.

gobierno definió hacer uso de la opción del acuerdo con Marsans que lo habilitaba a aumentar su participación en el paquete accionario de AR en hasta un 20%.¹⁸⁵

A pesar de las perspectivas de normalización que se vislumbraban previamente, a comienzos de 2008 se reiteraron una serie de conflictos gremiales y problemas técnicos que reprodujeron las cancelaciones recurrentes de los meses anteriores.¹⁸⁶

Ante esta situación, nuevamente la iniciativa de la Secretaría de Transporte fue la de buscar un “acuerdo de paz social duradero” con participación de la conducción de AR y de los gremios que garantizara al menos por dos años un horizonte de previsibilidad en las operaciones de la empresa.¹⁸⁷

A pesar de la declarada pretensión de Marsans de no abandonar AR, ya desde febrero trascendían diferentes interesados en ingresar a la compañía a instancias de algunos funcionarios gubernamentales.¹⁸⁸ En paralelo, desde el gobierno se avanzó en una recomposición parcial de las tarifas aéreas —con aumentos del 18%, lo cual no cubría las expectativas empresarias— y la continuidad de los subsidios a los combustibles para compensar los servicios considerados no rentables.

Sin embargo, al momento de concretarse dicho aumento, a mediados de abril de 2008, empezaron a surgir versiones respecto a la intención de una parte del gobierno —encabezado por el secretario de Transporte, Ricardo Jaime— de “reargentinizar” AR mediante la presión a sus dueños españoles de que vendan parte del paquete accionario.¹⁸⁹ La propuesta se presentaba similar a lo que había sucedido con YPF, mediante la incorporación de un socio local que tuviera cierta cercanía con el gobierno argentino. Tanto en este último caso, como el que se planteaba de AR, se señalaba como importante la posición que asumiría el gobierno español de José Luis Rodríguez Zapatero, recientemente reelecto en su cargo.¹⁹⁰ En este punto, la empresa ibérica dueña de AR comenzó a virar, mostrando públicamente su predisposición a la incorporación de socios locales con la anuencia del gobierno argentino —que, por

¹⁸⁵ Francisco Olivera, “El Estado tendrá el 20% de Aerolíneas”, *La Nación*, 23/11/2007.

¹⁸⁶ Paula Soler, “Huelga, bronca y cancelaciones de vuelos por el conflicto en Ezeiza”, *La Nación*, 12/01/2008; Sol Amaya, “En 15 días se cancelaron 120 vuelos”, *La Nación*, 23/01/2008; “Aerolíneas canceló vuelos al exterior”, *La Nación*, 15/02/2008.

¹⁸⁷ “Aerolíneas: buscarán un acuerdo de al menos dos años”, *La Nación*, 19/01/2008.

¹⁸⁸ Diego Cabot, “Puja de dos grupos locales por Aerolíneas”, *La Nación*, 22/02/2008. Los supuestos interesados mencionados eran el Grupo Plaza y Flecha Bus, dos empresas de transporte terrestre de pasajeros.

¹⁸⁹ Joaquín Morales Solá, “Un sector del Gobierno busca ‘reargentinizar’ Aerolíneas”, *La Nación*, 16/04/2008.

¹⁹⁰ “Queja de España al Gobierno por el hostigamiento a Aerolíneas”, *La Nación*, 18/04/2008; “Moratinos se reúne con Taiana con la mira en Aerolíneas”, *La Nación*, 28/04/2008.

otro lado, aparecía como una solución para sortear las cuestiones regulatorias que le eran perjudiciales—. ¹⁹¹ Así, en un comunicado, uno de los propietarios de AR afirmaba que había disposición para “argentinizar al máximo la compañía sin perder las oportunidades y el conocimiento que puede aportar el grupo Marsans”. ¹⁹²

A principios de mayo se reiteraron los reclamos provenientes de España —de empresarios y del Gobierno— por las “presiones” de los funcionarios argentinos a Marsans para vender parte de sus acciones en AR. ¹⁹³ En paralelo, se iniciaron las negociaciones para el ingreso de inversores locales a la compañía, en las que se habría llegado a un acuerdo con la intervención del Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y el Ministro de Industria español, Miguel Sebastián. ¹⁹⁴

Sin embargo, no se definió cuándo se concretarían los cambios regulatorios que se propiciarían —lo cual aparecía como un requisito de los propietarios— ni los montos que implicaría la venta. Asimismo, desde sectores opositores al gobierno se señalaba que se buscaba el ingreso de empresarios “amigos” sin ninguna erogación de dinero, como forma de favorecerlos en detrimento de los inversores internacionales. ¹⁹⁵

Existió un comienzo auspicioso de las negociaciones entre Marsans y Juan Carlos López Mena, propietario de la línea de transporte marítimo Buquebus y más firme postulante a ingresar a AR, como cabeza de un grupo de empresarios locales. ¹⁹⁶

Aunque López Mena afirmaba su predisposición a participar de AR, al mismo tiempo reclamaba algunas políticas de parte del gobierno que ayudaran a hacer “viable” la compañía. ¹⁹⁷ El gobierno dio pasos en ese sentido, incrementando los subsidios y habilitando dos subas tarifaria que sumaron casi 40% en menos de un mes. ¹⁹⁸

Los continuos conflictos y dificultades en el servicio de AR desde 2006 impactaron en la opinión pública y crearon condiciones para que se perciba como necesaria la

¹⁹¹ Diego Cabot, “Marsans acepta vender, pero pide una negociación franca”, *La Nación*, 18/04/2008. En esta instancia se mencionaban como posibles inversores locales a los empresarios Carlos Avila (fundador del grupo mediático Torneos y Competencias), Juan Carlos López Mena (dueño de la línea de transporte marítimo Buquebus) y Jorge Brito (dueño del Banco Macro).

¹⁹² Fernando Laborda, “Hay humo en el horizonte kirchnerista”, *La Nación*, 18/04/2008.

¹⁹³ Silvia Pisani, “En Madrid ya se habla de ‘hostigamiento’”, *La Nación*, 05/05/2008.

¹⁹⁴ Silvia Pisani, “Pasa a manos locales el 60% de Aerolíneas Argentinas”, *La Nación*, 06/05/2008.

¹⁹⁵ Joaquín Morales Solá, “Aerolíneas, el caso Sidor para Madrid”, *La Nación*, 06/05/2008. La referencia a la venezolana Sidor (que se repetiría a lo largo del período) apuntaba a que durante ese mismo mes de mayo de 2008 el gobierno de Venezuela encabezado por Hugo Chávez había procedido a la expropiación de la siderúrgica SIDOR, propiedad de la multinacional-italoargentina Techint.

¹⁹⁶ Diego Cabot, “López Mena controlará Aerolíneas”, *La Nación*, 08/05/2008.

¹⁹⁷ Diego Cabot, “López Mena pide que se le garanticen subsidios y tarifas”, *La Nación*, 10/05/2008.

¹⁹⁸ “Otorgan subsidios a las aerolíneas”, *La Nación*, 13/05/2008; “Rige desde hoy un aumento del 18% en los pasajes de avión”, *La Nación*, 21/05/2008; Diego Cabot, “Nuevo subsidio para las aerolíneas”, *La Nación*, 21/06/2008.

intervención del Estado con el fin de propiciar una solución para la empresa. A mediados de 2008 los diferentes actores fueron posicionándose de tal manera que se esperaba una resolución a la problemática de AR, la cual era a su vez un problema fundamental del transporte aerocomercial argentino por la posición de la compañía en el mercado. En ese escenario, la crisis recrudeció con una sucesión de paros y medidas de protesta de los diferentes gremios aeronáuticos en respuesta a la falta del pago de sueldos y aportes patronales.

En un contexto signado por la agudización de las tensiones políticas generada en torno a la aplicación de retenciones móviles a las exportaciones agrarias, a principios de julio de 2008 la posibilidad de que empresarios locales ingresaran en la empresa se había obstaculizado.¹⁹⁹ En paralelo, la crisis de AR no había podido superarse mediante las mejoras regulatorias y de subsidios implementadas por el gobierno. La compañía requería imperiosamente la inyección de fondos —se mencionaba al menos 200 millones de dólares— para favorecer la normalización de la compañía. Sin embargo, esos fondos no provendrían del posible nuevo inversor privado, ya que la mecánica del acuerdo que se esperaba concretar no preveía aportar dinero “fresco”. Hasta ese momento, la principal carta del gobierno seguía siendo la del ingreso de un “socio de capitales nacionales” que pudiera revitalizar la compañía. Sin embargo, la nueva crisis en la empresa hizo que se reactivara la iniciativa gubernamental a partir del pedido de la intervención judicial de AR como forma de asegurar la prestación del servicio.²⁰⁰ Así, el gobierno se erigía como un garante, tanto de la continuidad de la empresa y de los empleos que ésta representaba, como del mantenimiento del servicio aéreo, del cual AR seguía siendo un jugador central.

Asimismo, el gobierno acordó con los gremios aeronáuticos una “paz social” por sesenta días que pusiera fin a los paros y protestas de los trabajadores de AR y Austral. A cambio, aseguraría el pago de los sueldos y los aportes adeudados mediante un pedido de intervención judicial de la compañía, como medida momentánea en camino a una solución de fondo.²⁰¹ En cualquier caso, la paz social alcanzada no impidió que se sucedieran frecuentes retrasos y cancelaciones en los servicios. Éstos eran expresión de la compleja situación de AR, cuya crisis excedía

¹⁹⁹ Diego Cabot, “Se demora el ingreso de López Mena en Aerolíneas”, *La Nación*, 07/07/2008.

²⁰⁰ Francisco Olivera, “El Gobierno está muy cerca de intervenir Aerolíneas”, *La Nación*, 09/07/2008.

²⁰¹ Francisco Olivera, “El Gobierno pedirá hoy la intervención de Aerolíneas”, *La Nación*, 10/07/2008. Los sindicatos participantes fueron APLA, AAA, APA, UPSA y UALA.

los reclamos estrictamente gremiales e implicaban problemas en la comercialización y en la cantidad de aviones operativos disponibles.²⁰²

En cualquier caso, los directivos de Marsans ya preveían en esa etapa una salida total de la compañía. Las dificultades que se había prolongado en el tiempo, en un marco de entredichos con el gobierno argentino, habían hecho poco atractiva la permanencia en el país. La crítica principal al gobierno se centraba en que, mientras los costos subían producto de la inflación, las tarifas habían aumentado muy poco proporcionalmente. Además, señalaban que el resto de los beneficios en términos de subsidios no eran suficientes, mientras que las obligaciones de AR originadas en las regulaciones eran demasiado onerosas.

En cualquier caso, la posición de Marsans era que el gobierno argentino había decidido “expulsarlos” de AR, incumpliendo los pactos alcanzados con anterioridad.²⁰³

En paralelo, el gobierno español —en la voz del vicepresidente del gobierno y ministro de Economía, Pedro Solbes— hizo un llamado a respetar la “seguridad jurídica” y por la aplicación de las normas ante la inminente intervención judicial.²⁰⁴ A partir de entonces el énfasis del gobierno español estaría en que se pague lo que corresponda por las acciones de AR en posesión de Marsans.

En ese momento, la posición pública del gobierno tendía a plantear cierta ambigüedad respecto a cuál sería el futuro de la compañía, entre el ingreso de un operador privado o una posible estatización. Pero al mismo tiempo, se negaba la posible expropiación, desechando las comparaciones que desde la prensa se hacían respecto al caso de las nacionalizaciones en Venezuela.²⁰⁵ Inclusive los trascendidos de un futuro proyecto de ley de reestatización de AR, que ya comenzaba a tener cierta entidad, incorporaban la posibilidad de la reprivatización luego de su normalización.²⁰⁶

Las tensiones entre el gobierno y el grupo Marsans continuarían: eventualmente, se constataría que la salida del grupo español era el resultado esperado desde las autoridades, y desde entonces la discusión giraría en torno a la forma en que aquella

²⁰² “Otra jornada difícil para los vuelos en Aeroparque y Ezeiza”, *La Nación*, 10/07/2008; “Demoras y quejas por la falta de aviones”, *La Nación*, 14/07/2008.

²⁰³ Silvia Pisani, “‘Nos quieren sacar’, dice Díaz Ferrán”, *La Nación*, 11/07/2008.

²⁰⁴ Silvia Pisani, “Reclamo español por seguridad jurídica”, *La Nación*, 10/07/2008.

²⁰⁵ “Jaime descartó una expropiación de Aerolíneas Argentinas”. *La Nación*, 12/07/2008.

²⁰⁶ “Avanza el Gobierno en un plan para estatizar Aerolíneas”, *La Nación*, 11/07/2008. La mención a una futura reprivatización se la relacionaba con el caso del Correo Argentino, el cual fue traspasado a manos del Estado por los incumplimientos del actor privado —el Grupo Macri— por un período inicial de 90 días que, sin embargo, se prorrogaron indefinidamente, perdurando hasta el día de hoy el control estatal del servicio.

se concretaría.²⁰⁷ Dentro de las diferencias entre ambos actores se encontraba la valuación de la deuda que acarreaba AR, considerada de 240 millones de dólares para Marsans y de 890 millones para el gobierno.²⁰⁸ En ese trance, Marsans seguía acusando como culpables de la crisis de AR a los gremios —por los sucesivos conflictos gremiales— y al gobierno —por no cumplir con el aumento prometido en las tarifas, entre otros aspectos—.²⁰⁹

5.2 Aerolíneas Argentinas reestatizada: prioridad de la misión pública y centralidad en la acción estatal

Aunque desde el inicio del período 2003-2015 la situación del sector aerocomercial tuvo cierto grado de relevancia para la gestión gubernamental, sería a partir de la decisión de recuperar el control de Aerolíneas Argentinas que el Estado nacional comenzaría a intervenir de manera decidida en ese ámbito. La apuesta pasó por hacer de AR, ya reestatizada, el eje de la política aerocomercial, para lo cual impulsó la posterior expansión de su actividad como forma de asegurar el cumplimiento de la misión pública de la empresa. Se deben considerar, entonces, cómo se desarrollaron las políticas que incidieron en AR, tanto en lo que se refiere a su rol como en cuanto las modalidades de gestión, teniendo aquel horizonte general.

5.2.1 La reestatización de Aerolíneas Argentinas y su relación con las políticas aerocomerciales

a) El camino a la reestatización de Aerolíneas Argentinas

El sector aerocomercial había sido objeto de una primera intervención estatal mediante una empresa pública en 2003 a partir de la creación de Líneas Aéreas Federales SA (LAFSA).²¹⁰ Sin embargo, esta medida se había considerado transitoria, como respuesta a la finalización de las actividades de otras aerolíneas privadas y en

²⁰⁷ “Negocian ya la salida de Marsans de Aerolíneas”, *La Nación*, 13/07/2008.

²⁰⁸ Francisco Olivera, “Marsans ya decidió dejarle Aerolíneas y Austral al Estado”, *La Nación*, 14/07/2008.

²⁰⁹ Francisco Olivera, “Aerolíneas acusó de su crisis al Gobierno y a los gremios”, *La Nación*, 16/07/2008.

²¹⁰ Habría que agregar que, desde mediados del siglo XX, existe Líneas Aéreas del Estado (LADE), bajo la dependencia de la Fuerza Aérea Argentina. Su actividad es limitada y se plantea como la de una aerolínea de fomento —no comercial—, atendiendo localidades con pocas conexiones, especialmente en la Patagonia argentina. Véase: LADE, “Recorrido Histórico”, disponible en: http://www.lade.com.ar/recorrido_historico.php [Consultado el 25/01/2020].

función del sostenimiento de las fuentes de trabajo implicadas. En cualquier caso, la actividad de LAFSA fue escasa y de poco peso en el mercado aerocomercial.

La participación estatal en este sector daría un vuelco en 2008, a partir de la crisis terminal en la que Aerolíneas Argentinas había ingresado bajo la gestión privada. Tras los conflictos sucedidos durante los años previos, empezó a avizorarse una salida del conflicto con la firma el 17 de julio de 2008 de un Acta Acuerdo entre el Estado nacional e Interinvest SA, controlante formal de AR y propiedad de Marsans.²¹¹ Las definiciones principales del acuerdo se remitían al traspaso de las acciones a manos del Estado — con la posibilidad de abrir el capital a aportes privados— por un monto a convenir y la cogestión de AR durante el período de traspaso. El gobierno español no tardaría en apoyar a Marsans en su reclamo de una compensación adecuada, tema a lo que se resumiría el principal punto de la negociación de ahí en adelante; inclusive, cuando se preveía que se pactaba en términos aceptados por ambas partes, el gobierno ibérico no dudó en declarar su aval al acuerdo.²¹²

El contenido del Acta Acuerdo detallaba que, ante el común reconocimiento de la “grave situación” de la compañía, la empresa manifestaba la voluntad de vender y el Estado de comprar el paquete accionario de Aerolíneas Argentinas y Austral. El objetivo declarado por el representante estatal era el de cumplir con “su obligación de garantizar la prestación del servicio de aerotransporte”. Con ese fin se establece un “Período de Transición” de 60 días durante el cual la compañía estaría gestionada por un Consejo de Transición integrado por dos representantes privados y dos del Estado, quien además propondría un Gerente General a cargo de la gestión y operaciones durante esa etapa. Finalmente, la cláusula sexta del Acta Acuerdo indicaba cómo se realizaría la valuación de las acciones de las compañías implicadas en esta transferencia, asunto que sería fuente de conflictos futuros entre las partes. A este respecto se estipulaba que el precio se determinaría “a partir de las valuaciones que efectuará una entidad evaluadora que designe [Interinvest S.A.] al efecto y la que se realice a solicitud del ESTADO NACIONAL” mediante el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Asimismo, se estipulaba que, si existieran “diferencias entre las valuaciones que se efectúen y/o de no arribarse a un acuerdo respecto de los precios de ambos

²¹¹ “Avanzan las negociaciones para reestatizar Aerolíneas”, *La Nación*, 17/07/2008; Diego Cabot, “Habrá cogestión de la firma hasta que se haga el traspaso”, *La Nación*, 17/07/2008.

²¹² “El grupo Marsans pide una compensación”, *La Nación*, 18/07/2008; Silvia, Pisani, “Aval español a la estatización de Aerolíneas”, *La Nación*, 19/07/2008.

paquetes accionarios, se solicitará una tercera valuación de una entidad imparcial, nacional o extranjera, de prestigio internacional, especializada en compraventas y/o valoraciones de empresas internacionales del sector, cuya valuación será final y definitiva para las partes”.

Hasta ese momento la posición pública del gobierno seguía siendo que el Estado se había visto obligado a hacerse cargo de la compañía debido a la deficiente gestión privada y con el objetivo de sostener el servicio y las fuentes de trabajo. La presidenta Cristina Kirchner llegó a afirmar, al momento de anunciarse la reestatización, que le “hubiera gustado que este acto no tuviera lugar, que quienes tuvieron a su cargo la empresa hubieran podido llevar adelante una operación exitosa”.²¹³ Además, la presidenta solicitó en ese mismo acto que los gremios colaboraran con la operación de la empresa en tal crítica situación.

El 24 de julio de 2008 el gobierno remite al Congreso el proyecto de ley que implicaba darle un marco legal a la transacción mediante la convalidación del Acta Acuerdo, con una declamada predisposición a debatir y consensuar con otros sectores la resolución propuesta.²¹⁴ El trámite legislativo tuvo inicialmente la crítica de la oposición por la falta de precisiones, tanto sobre el monto a pagar como por el futuro de la compañía, respecto a si sería estatal o con la posibilidad de ser reprivatizada.²¹⁵ Además se cuestionaba que el Estado se hiciera cargo de la deuda contraría por Marsans, razón por la que se proponía que se pidiera la quiebra de AR y que una nueva empresa se hiciera cargo del personal y de las operaciones.²¹⁶ Esta última alternativa —que se concretaría en un proyecto de ley alternativo— era calificada como inviable por los representantes gubernamentales, debido a que tal arreglo implicaba perder las rutas que AR tenía asignadas, entre otros aspectos. Según la visión oficial, reiniciar el proceso para cumplir con las regulaciones nacionales e internacionales le demandaría alrededor de dos años. Por su parte, durante el trámite parlamentario, los gremios apoyaron, fuertemente y casi sin fisuras, la reestatización de AR.²¹⁷ Además,

²¹³ Francisco Olivera, “Con fuerte respaldo gremial, reestatizaron Aerolíneas”, *La Nación*, 22/07/2008.

²¹⁴ Se trataba del proyecto de ley de mayor impacto político enviado por el Poder Ejecutivo luego del rechazo parlamentario a las retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias, lo que le daba relevancia especial a su tratamiento.

²¹⁵ Laura Serra, “El Gobierno aún no sabe cuánto venderá de Aerolíneas”, *La Nación*, 26/07/2008; Laura Serra, “Aerolíneas: el PJ quiere cambiar el plan oficial”, *La Nación*, 07/08/2008.

²¹⁶ “Para la oposición tendría que pedirse la quiebra”, *La Nación*, 07/08/2008.

²¹⁷ “Defensa gremial por Aerolíneas”, *La Nación*, 12/08/2008; “Los gremios, unidos sólo en la nacionalización”, *La Nación*, 15/08/2008. En ese marco, los pilotos agrupados en UALA continuaban con su desconfianza respecto a la posición de APLA y su supuesta intención de “desguazar” Austral. Una voz discordante fue, paradójicamente, la del ex subsecretario de Transporte y sindicalista del

realizaron en el contexto de la sesión que trataría el proyecto una importante movilización a la adherieron la Confederación General del Trabajo y otros sindicatos.²¹⁸ Sobre finales de agosto y en las vísperas de su tratamiento en la Cámara de Diputados, el gobierno aceptó cambios en el proyecto con el fin de lograr mayores apoyos parlamentarios.²¹⁹ Las modificaciones implicaron, por un lado, darle más participación al Congreso en el control del proceso y en la aprobación del precio a pagar por las acciones de Aerolíneas Argentinas y Austral; además de que se eliminaba del proyecto la mención al Acta Acuerdo del 24 de julio. De este modo se suprimía el método de valuación y el arbitraje de un tercero “imparcial” estipulado inicialmente, lo cual generó controversia con la empresa, para quien el Acta Acuerdo continuaba vigente.²²⁰ Por el contrario, el proyecto dejaba abierta la posibilidad de una expropiación, poniendo en cuestión la salida negociada que hasta entonces se perfilaba. Precisamente, la posición pública del gobierno de ahí en adelante sería que, en caso de no llegar a un acuerdo con Marsans, se procedería a la expropiación de AR.²²¹ Ante esta situación, el grupo española no dudó en amenazar con recurrir a tribunales internacionales para que se cumpla con lo pactado respecto al monto a percibir por la transacción.²²²

Tras su debate y aprobación en el Senado —y tras reiteradas críticas opositoras—²²³ el 3 de septiembre de 2008 se sancionó la ley N°26.412 de “rescate” de Aerolíneas Argentinas y Austral, la cual afirma en su primer artículo: “Para garantizar el servicio público de transporte aerocomercial de pasajeros, correo y carga, el Estado nacional procederá al rescate de las empresas Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. y de sus empresas controladas (Optar S.A., Jet Paq S.A., Aerohandling S.A.) por compra de sus acciones societarias”. La norma delega en el Tribunal de Tasaciones de la Nación la realización de las valuaciones de las empresas en cuestión, con control general de Comisión Bicameral de Reforma del Estado y

sector, Ricardo Cirielli, quien criticó la gestión del presidente Kirchner; al respecto, véase: Laura Serra, “Aerolíneas: duras críticas a Kirchner”, 13/08/2008.

²¹⁸ “Los gremios marchan hoy en favor de la estatización”, *La Nación*, 21/08/2008; “Presión callejera de los gremios”, *La Nación*, 22/08/2008.

²¹⁹ Laura Serra, “Aerolíneas: el oficialismo aceptó cambios”, *La Nación*, 20/08/2008. Sebastián Premici, “Acuerdo para un vuelo más seguro a la votación”, *Página/12*, 21/08/2008.

²²⁰ “Divide a los legisladores la polémica acta acuerdo”, *La Nación*, 22/08/2008; “Para la empresa, el acta sigue vigente”, *La Nación*, 23/08/2008.

²²¹ “Jaime confirmó que se expropiarían Aerolíneas y Austral”, *La Nación*, 24/08/2008; Sebastián Premici, “El valor de Aerolíneas Argentinas es cero”, *Página/12*, 30/08/2008.

²²² Gustavo Ybarra, “Exige Marsans que se le pague lo acordado”, *La Nación*, 02/09/2008.

²²³ “Aerolíneas: Jaime dejó nuevas dudas en su visita al Senado”, *La Nación*, 27/08/2008.

Seguimiento de las Privatizaciones (art. 2 y 7) y de la Auditoría General de la Nación (art. 8). También define que el Congreso deberá avalar el precio final que se establezca (art. 3). Por último, señala que “[e]n ningún caso el Estado nacional cederá la mayoría accionaria de la sociedad, la capacidad de decisión estratégica y el derecho de veto en las decisiones de la misma” (art. 9), lo que limitaba una futura privatización. Esta definición legal supuso el apoyo de los gremios y la temprana crítica del gobierno español a la resolución planteada; mientras que Marsans reiteraba a que el monto de la operación debía cumplir lo normado en el Acta Acuerdo de julio.²²⁴ En cualquier caso, ya no habría vuelta atrás en el camino planteado: la ruptura entre el gobierno y el grupo español se produciría en los siguientes días, al no existir arreglo respecto a la tasación de AR.²²⁵ A fines de noviembre las diferencias ya resultaban irreconciliables, por lo que el gobierno avanzó con en el congreso con una ley de expropiación.²²⁶ Finalmente, en diciembre de 2008 se aprobó la ley N°26.466 mediante la cual se declaró “de utilidad pública y sujetas a expropiación” las acciones de Aerolíneas Argentinas y Austral y de sus empresas controladas, abonando lo estipulado en la valuación que realice el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Se dejó afuera de la posibilidad de expropiación las acciones en manos de los trabajadores, de hasta el 10% del total según el Programa de Propiedad Participada (art. 5). Asimismo, el gobierno quedó facultado para designar un organismo de gestión de la empresa (art. 2) y a realizar las reasignaciones presupuestarias necesarias para que AR pueda seguir brindando el servicio; además de la obligación de la presentación de un plan de negocios para la compañía (art. 3). Por último, se destaca que la ley apuntó a señalar de manera bastante explícita la responsabilidad de Marsans en lo que refiere a la crisis de AR, dando cuenta de la ruptura de relaciones con el gobierno. En este

²²⁴ “Los gremios mostraron su apoyo a la decisión”, *La Nación*, 04/09/2008; Laura Serra, “Los gremios mostraron su apoyo a la decisión”, *La Nación*, 05/09/2008; “Aerolíneas y AFJP, ejes de la reunión con Zapatero”, *La Nación*, 31/10/2008. A las tensiones por AR y el resto de las privatizadas, la relación entre los gobiernos argentino y español se deterioró más por la decisión del primero de recuperar para el Estado el manejo de los fondos de la seguridad social, hasta entonces en manos privadas —mediante el sistema de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)— y en el que entidades ibéricas tenían participación.

²²⁵ Adrián Ventura, “Aerolíneas: advertencia de Marsans a De Vido”, *La Nación*, 21/09/2008; “Marsans podría hacer juicio”, *La Nación*, 10/10/2008; “Fuertes diferencias alejan el acuerdo de Aerolíneas Argentinas”, *La Nación*, 14/10/2008; Adrián Ventura, “Aerolíneas: el grupo Marsans ya tiene lista la demanda ante el Ciadi”, *La Nación*, 19/10/2008. Mientras que el gobierno planteaba que la empresa tenía un patrimonio neto negativo (y que incluso el Estado era acreedor), Marsans esperaba cobrar aproximadamente 400 millones de euros por la transacción.

²²⁶ “Presentan la ley para expropiar Aerolíneas”, *La Nación*, 25/11/2008; Miguel Jorquera, “Despegue rumbo a la expropiación”, *Página/12*, 04/12/2008.

sentido, indica que el Poder Ejecutivo deberá apuntar a “discriminar los pasivos generados por las operaciones normales [...] de aquellos que se hubiesen originado en operaciones dolosas o fraudulentas o que tuvieran causa en la mala gestión de los administradores” (art. 6). Además, le instruye a realizar las denuncias penales por eventuales perjuicios al patrimonio de la compañía y a iniciar las acciones civiles y comerciales tendientes a recuperar el patrimonio afectado por la acción de los administradores. Eventualmente, a partir de la tasación oficial, el gobierno depositaría la suma simbólica de un peso como pago por la expropiación, sin atender las quejas empresarias.²²⁷

b) Argumentos para el control estatal de AR y objetivos de su accionar

El proceso abierto con la reestatización de AR implicó un posicionamiento activo del Estado con el fin de erigir a la empresa como el eje vertebrador del mercado aerocomercial. Esa mirada implicó fijar como objetivo la integración territorial y derivó en el crecimiento de la compañía a partir de su convergencia con la orientación de la política pública para el sector.

En esa línea, el mensaje del Poder Ejecutivo N°250 que acompañó el proyecto de ley de rescate de la empresa enviado en julio de 2008 señalaba que la transferencia al Estado nacional se realizaba “a efectos de poder garantizar la continuidad y la correcta prestación del servicio público involucrado, así como para fortalecer la integración del territorio nacional y la vinculación de los intereses nacionales en el orden internacional y, eventualmente, la defensa nacional.”

En ese apartado se conjugan: a) la necesidad de sostener el servicio público brindado por la empresa, lo cual emerge como una de las responsabilidades primordiales del Estado en ese ámbito de actuación; b) la apuesta por la integración territorial, cuestión relevante por la extensión territorial del país y sus implicancias políticas en el marco de su ordenamiento federal; y c) el foco en la importancia en términos internacionales del transporte aerocomercial, incluyendo las consideraciones de tipo geopolíticas y de defensa nacional.

A estos señalamientos generales sobre las razones para la reestatización de AR se agregan, en el mencionado documento, otros fundamentos que remiten directamente

²²⁷ La valuación del Tribunal de Tasaciones de la Nación arrojó un valor negativo de más de 830 millones de dólares.

a la situación de crisis de la empresa. Así, se indica que esta medida permite al Estado nacional garantizar, además de la continuidad del servicio público, “el mantenimiento de las fuentes laborales, y el resguardo de los bienes Involucrados en la prestación”. Como se ha señalado, el apoyo de los sectores sindicales al retorno al control estatal de la empresa se había mantenido como uno de los principales datos a lo largo del tiempo como forma de sostener los niveles de empleo. Esta cuestión había emergido en más de una ocasión desde inicios de los noventa como un elemento relevante por el peso social que adquiriría y los posibles conflictos que podía acarrear. En este sentido, la referencia sobre el sostenimiento de las fuentes laborales expresa esa posición coincidente entre las autoridades y los gremios.

Estos objetivos fueron recogidos en la ley N°26.466 de diciembre de 2008, mediante la cual se concreta normativamente la expropiación de las acciones en manos de Marsans. Así, en su artículo 2° señala que el control inmediato de esos derechos propietarios tenía como fin “garantizar la continuidad y seguridad del servicio público de transporte aerocomercial de pasajeros, correo y carga; el mantenimiento de las fuentes laborales y el resguardo de los bienes de las empresas”.

Además, la norma señala en su artículo 3°: “Para garantizar la prestación de los servicios, su ampliación y mejoramiento, el Poder Ejecutivo nacional instrumentará los mecanismos necesarios a los fines de cubrir las necesidades financieras derivadas de las empresas”. Aquí surge, por un lado, la predisposición del Poder Ejecutivo para destinar fondos a la operación de AR, en tanto la situación coyuntural aparecía como crítica. Pero no solo se indicaba el objetivo de sostener la operación, sino de ampliarlo y mejorarlo: en este sentido, se proyectaba reforzar el rol predominante de la empresa en el mercado aerocomercial argentino.

Adicionalmente, en el mismo artículo 3° se requería la presentación, en un plazo determinado, de un “Plan General de negocios, estratégico y operativo de mediano y largo plazo [...] El mismo deberá contemplar especialmente las necesidades de aquellas regiones del país que dependan de manera fundamental del transporte aéreo”. En este punto, se recuperaba la perspectiva de integración territorial, que debía ser recogida en el mencionado plan.

En cumplimiento del mandato legal se confeccionó —en consulta con diferentes especialistas y con el asesoramiento de la consultora Oliver Wyman— el Plan de Negocios 2010-2014. Allí se planteó como misión de la empresa la de “conectar a los argentinos y promover al territorio nacional como destino turístico internacional,

cultural y de negocios contribuyendo a su desarrollo económico y social” (AR, 2010). Esta definición sería, por lo demás, la que guiaría la actividad de la empresa en los años que siguieron.

Para cumplir con esa misión, la estrategia elegida se expresó en tres objetivos principales:

- Crecer en la operación.
- Lograr eficiencia en la estructura de costos.
- Brindar un servicio de calidad.

Respecto a este esquema, la empresa señalaba que “[e]l crecimiento de la operación es la clave para incrementar la eficiencia, promover la conectividad y mejorar el resultado económico de la Compañía y su sostenibilidad” (AR, 2013, p. 9). El recorrido propuesto apostaba al crecimiento de la operación y la prestación de un servicio de calidad —“volar más y mejor”— como forma de hacer más eficiente la estructura de costos en vistas a lograr la sustentabilidad de la empresa en el mediano plazo.

En el marco planteado, la misión pública expresada en esos objetivos suponía, en última instancia, reposicionar el rol estatal en el sector mediante la acción de AR. Para esto, se buscó reconfigurar un mercado aerocomercial que, si bien tenía a la empresa estatal como su principal actor, requería de otras condiciones que fueran concurrentes para ampliar y potenciar el impacto.

c) Preeminencia de Aerolíneas Argentinas como instrumento de la política aerocomercial

Desde el período inmediatamente anterior a la reestatización, la relación con los actores privados del sector aerocomercial expresaba diferentes grados de acuerdo y conflictos. Como se mencionó, existía una política general respecto a determinadas subvenciones —como los subsidios a los combustibles— de los que se beneficiaba principalmente la gestión privada de Aerolíneas Argentinas, pero que eran aprovechados por otras empresas.

En cualquier caso, al calor de la crisis de la empresa, el conflicto con Marsans iría acrecentando las tensiones que resultarían, en última instancia, en la decisión de retomar el control estatal de AR. Aun cuando inicialmente existía un marco de acuerdo con los propietarios privados para transferir su propiedad al Estado, las dificultades de lograr un acuerdo que satisficiera a todas las partes y la posibilidad de maniobras de

vaciamiento, así como la profundización del deterioro de los activos de la compañía en el corto plazo, precipitó los acontecimientos. En ese marco, el proceso de reestatización sería altamente conflictivo y concluiría con la expropiación, sin acuerdo de Marsans y con una disputa que tendría derivaciones judiciales.²²⁸

Una vez retomado el control de AR por parte del Estado nacional, las relaciones con el resto de las compañías privadas del sector se desarrollarían con cierta tensión. Principalmente, los conflictos se basaban en el encumbramiento de AR como el eje de la política aerocomercial, lo cual implicó una serie de medidas dispuestas por el Poder Ejecutivo y los organismos reguladores como la Administración Nacional de la Aviación Civil (ANAC) y el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) que favorecieron a la empresa pública por sobre el resto.

El resto de las compañías privadas se ubicaban, desde la visión oficial, en un lugar subordinado. Así, la mayoría de las iniciativas para el sector pasaron a ser instrumentalizadas vía AR, al tiempo que ésta empezó a tener algunas prerrogativas y beneficios respecto al resto de las empresas que actuaban en el sector de cabotaje. Como muestra de esto último se pueden mencionar las restricciones para la utilización del Aeroparque “Jorge Newbery” de la Ciudad de Buenos Aires por parte de otras aerolíneas privadas —lo que afectó especialmente la empresa LAN;²²⁹ y la decisión, dispuesta por el decreto N°1191/2012, de que AR se convirtiera en la única aerolínea a la que el Estado nacional pudiese comprarle pasajes —excepto que se tratara de un destino al exterior con el que la empresa no tuviera conexión—. Adicionalmente, la continua transferencia de fondos del Tesoro Nacional para sostener la operación de la empresa estatal también era vista, por el resto de los operadores privados, como una distorsión de un mercado que se pretendía regulado pero competitivo.

Precisamente, en cuanto a la incidencia de AR en el marco de la política económica, la misma resultó relevante durante todo el período y se derivaba del mencionado objetivo de desarrollo de la empresa impulsada por el gobierno nacional. Entre los elementos que se destacan se encuentran el crecimiento de aviones, personal y rutas aéreas que fueron incorporadas a la operación de la empresa.

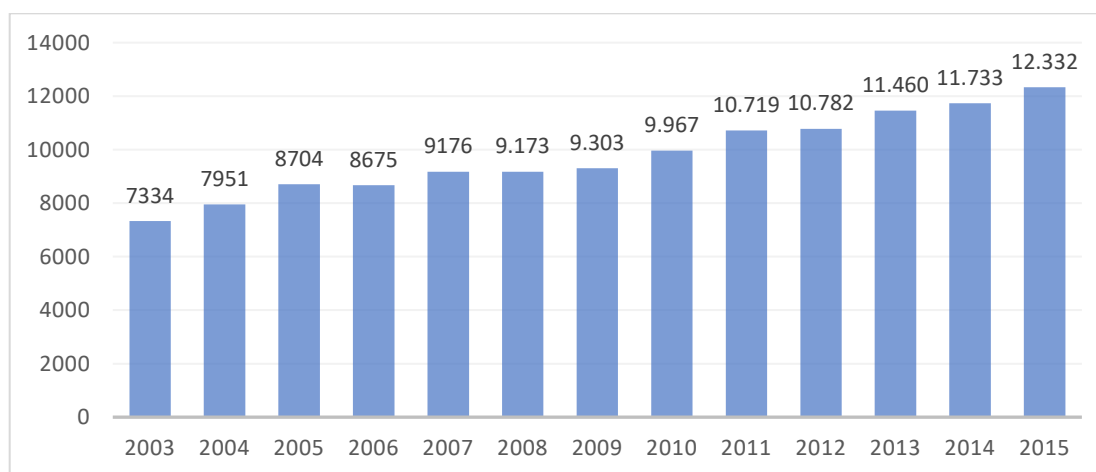
²²⁸ Tal como había amenazado, Marsans acudió al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial alegando discriminación por el no cumplimiento del Acta Acuerdo y la forma de valuación allí estipulada. En julio de 2017 el CIADI falló a favor de los reclamos empresarios, ordenando el pago de 320 millones de dólares a los demandantes. Véase: Diego Cabot, “El Ciadi condenó al Estado a pagar US\$ 320 millones por Aerolíneas”, *La Nación*, 22/07/2017; Cristian Carrillo, “De los dos lados del mostrador”, *Página/12*, 25/07/2017.

²²⁹ Cristian Carrillo, “Conflicto desproporcionado”, *Página/12*, 28/12/2012.

Los fondos asignados por el Poder Ejecutivo posibilitaron la política de expansión de AR como eje principal de la política aerocomercial. En el caso de la flota, por ejemplo, se pasó de un total de 26 aviones activos en 2008 —la gran mayoría de ellos en malas condiciones operativas y con una antigüedad varias veces superior al promedio del mercado— a 74 aviones en 2015, de los cuales 24 eran propios y 50 bajo contratos de *leasing*. En paralelo, la cantidad de pasajeros transportados pasó de 5,2 millones en 2009 a más de 10 millones de 2015 (CEPA, 2018b).

Si nos detenemos en la dotación de personal, existió un crecimiento sostenido de la misma a lo largo del período 2008-2015, pasando de 9.173 a 12.332 empleados (Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1 Evolución de la dotación de personal del Grupo Aerolíneas Argentinas, 2003-2019

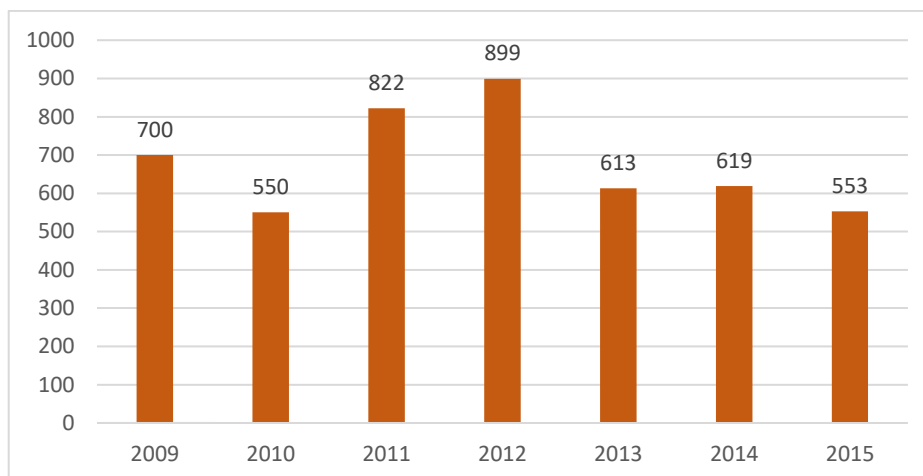


Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Auditoría y Gestión de AA SA y AU SA (AGN, 2011), Informe de Gestión sobre Recursos Humanos AA SA y AU SA (AGN, 2014), Informe de Gestión Empresarial (SIGEN, 2016), Memoria y Balance de AA SA y AU SA del año 2018, JGM (2019) e Informe de Gestión Financiera (AR, 2019).

Como se mencionó oportunamente, la preocupación por el sostenimiento de las fuentes laborales había sido uno de los elementos que fundamentaron la reestatización de la empresa. Luego de un período inicial de relativa estabilidad en los niveles de empleo durante 2008 (9.173 empleados), desde entonces se intercalaron años en los que se producía un aumento de la planta de personal con otros de estabilidad, llegando al final del período con una dotación de 12.332 trabajadores. Esto representa casi un 35% de incremento de empleados entre 2008 y 2015, sin producirse retrocesos en ninguno de los años analizados. Esto último fue así incluso durante períodos críticos para el sector, como sucedió en el período signado por la erupción del volcán Puyehue en 2011, situación que provocó la suspensión de numerosos vuelos en un período de alta demanda.

Finalmente, el apoyo del Estado nacional mediante subsidios para el desarrollo y sostenimiento de la actividad de AR se reflejó, entre otros aspectos, en los niveles de subsidios aportados durante el período 2009-2015 (Gráfico 5.2).

Gráfico 5.2 Transferencias del Tesoro Nacional en millones de U\$S, 2009-2015



Fuente: Informe de Gestión Financiera (Grupo Aerolíneas, 2019) y Memoria y Balance de AR SA y AU SA de 2019.

La apuesta por el rol de AR como vector de desarrollo se verificó con la expansión de las rutas y el crecimiento sostenido en los pasajeros transportados. Esto resultaba relevante porque, desde la perspectiva oficial, la apuesta a mayores niveles de inversión y el crecimiento de la empresa favorecería, a partir de su escalamiento, una licuación de los costos. Esto comprendía la ampliación de su operación, a nivel nacional e internacional. Vale agregar que los vuelos internacionales resultan, usualmente, los más rentables y/o los que producen un ingreso genuino de divisas, haciendo más sustentable la operación aerocomercial en el mediano plazo.

En definitiva, la apelación a subsidios del Tesoro Nacional como forma de lograr la expansión de la operación de la compañía se consideraba un recurso válido por parte de los directivos y autoridades. En este sentido, se buscó el fortalecimiento del rol de AR en el desarrollo económico-social y regional, para lo cual se requerían inversiones importantes que la sacaran de la crisis previa a la reestatización. En ese marco, la perspectiva de mediano plazo pasaba por apuntar a que el crecimiento sostenido de AR la consolidaría como una empresa sustentable financieramente. Este camino se expresó con mayor consistencia desde 2013 —momento en que los subsidios en dólares tendieron a la baja o, al menos, a no aumentar—. Sin embargo, en ningún caso se preveía privilegiar los resultados financieros al efectivo cumplimiento de la misión pública asignada a la empresa.

5.2.2 Modalidades de gestión de AR reestatizada

a) *Convergencia de los diferentes roles estatales en torno a la acción de AR*

La inserción institucional de AR durante el período 2008-2015 estuvo ligada a su dependencia funcional de la Secretaría de Transporte. Esta jurisdicción era la encargada principal de ejercer los derechos de propiedad correspondientes al Estado nacional, en el marco general de un régimen de gestión descentralizado. Como se mencionó, la propiedad estatal corresponde al 90% del paquete accionario de cada una de las empresas principales del grupo —Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur SA—, quedando el restante 10% en manos de los trabajadores por medio del Programa de Propiedad Participada.

Sin embargo, en ese período dicha secretaría estuvo bajo control de diferentes instancias ministeriales: hasta 2011, fue parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y desde entonces hasta 2015, en el Ministerio del Interior y Transporte. Éste último fue creado sobre la base del Ministerio del Interior, que, tras el accidente fatal producido en la estación ferroviaria del barrio de Once, asumió las competencias del área de transporte. El objetivo pasaba por relanzar la acción estatal en el sector del transporte, potenciando las políticas estatales y en el marco de una redistribución de poder entre diferentes sectores políticos internos del gobierno.²³⁰

Sin embargo, ese cambio de jurisdicción no tuvo un impacto sustancial en la actividad de AR, en tanto ésta se constituyó por sí misma en el eje principal de las políticas aerocomerciales desde la reestatización. Así, los diferentes organismos que intervenían en el sector —Secretaría de Transporte, ANAC, ORSNA— tuvieron un alto grado de coordinación con la acción de la empresa, más allá de la dependencia formal de uno u otro ministerio.

Porque uno habla del Estado, como un único actor, pero dentro del Estado, sobre el transporte aéreo donde hay una multiplicidad de entes e instituciones estatales que inciden sobre el sistema aerocomercial, muchas veces cada una de las gestiones particulares de estas instituciones o entes puede fallar la coordinación, puede haber ideas diferentes que no se llegan a consensuar. Entonces uno puede ir para un lado, otro para el otro. Está bueno porque, al ser entes super especializados, porque no tiene nada que ver un ente Aeroportuario, con un ente de navegación aérea, con Aerolíneas Argentinas, son especificidades muy distintas, que requieren conocimientos específicos. Y yo creo que, desde 2008, que se estatizó Aerolíneas, paso a paso se fue logrando una mayor cantidad de consensos entre quienes dirigían los distintos entes. Al principio había sido todo un poco más caótico eso, y al final se logra tener líneas de trabajo mucho más consolidadas [...] Eso fue generándose de a poco, si el Estado regulador, el

²³⁰ “Cristina le sacó a De Vido la Secretaría de Transporte”, *La Nación*, 06/06/2012.

Estado planificador debe estar ajeno a su empresa estatal que opera el servicio o no [...]

Creo que, a lo largo de los años, lo que nos fue pasando, es que apenas se estatiza Aerolíneas, después de muchísimos años, donde la gente que ocupaba roles en los entes o en Aerolíneas no necesariamente habían participado de la gestión en años previos a la privatización, entonces no habían pasado por esta experiencia. Entonces de a poco se fue descubriendo cómo trabajar entre el Estado regulador, planificador, y su empresa transportadora... Eso se maduró con el tiempo, necesitó un tiempo de maduración. Desde la mirada de la planificación, del diseño de políticas públicas, no podés tener una mirada tan escindida una de la otra, porque atienden a objetivos globales que surgen del mismo Estado. (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

Estas manifestaciones exponen, en definitiva, que esa convergencia entre organismos estatales no siempre resultó armónica e inmediata. Sin embargo, reafirma el hecho de que el objetivo de coordinación entre ellos aparecía como oportuno y deseable.

En cualquier caso, es posible afirmar que los roles estatales de propietario, regulador del servicio y formulador de políticas tendieron a converger en la conducción de la empresa. Esto también se expresó —como se mencionó en el apartado previo— en las facilidades y ventajas que beneficiaron a AR respecto a otras compañías del mercado aerocomercial.

b) Entre la aerolínea de bandera y el estándar de las compañías aéreas internacionales.

El proceso de reestatización de AR no modificó el carácter de SA que ostentaba la firma en el marco de la gestión privada. En este sentido, se presumía la aplicación del derecho comercial privado como norma general —lo que incluye también relaciones laborales propias del sector privado en ese ámbito—. Sin embargo, existían algunos elementos de la normativa mediante la cual la empresa fue transferida al sector estatal —particularmente, sobre aspectos presupuestarios— que expresaban una sujeción parcial a ciertos criterios propios del derecho administrativo.

Ya en ley N°24.412 de rescate de AR —presentada en julio y sancionada en septiembre de 2008— se indicaban dos organismos que debían llevar adelante el control y seguimiento del proceso de transferencia al Estado nacional, así como de la gestión de la empresa. Aquí se cuentan el propio Congreso Nacional, especialmente a través de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones; y la Auditoría General de la Nación (art. 7° y 8°). La intervención de estos organismos tenía un objetivo de contralor, especialmente en torno al uso de los

fondos que se destinasen a la operación de la aerolínea; así como la evaluación de la trayectoria de la empresa desde la crisis de la gestión privada y de su desempeño tras la reestatización.

En cualquier caso, la continuidad en el tipo societario y la aplicación del derecho privado —sin desconocer los elementos del marco legal que se enmarcan en el derecho público— fue acompañado por diferentes medidas que apuntaron a dotar a la empresa de un funcionamiento interno que se asimilara a otras compañías internacionales del sector. Esta orientación convivió con la reivindicación de su rol como *aerolínea de bandera*, lo que ligaba a la compañía al desarrollo de la misión pública identificada por el Estado en el sector aerocomercial.²³¹

Así, el funcionamiento de la empresa se orientó en vistas a cumplir la mencionada misión definida en el Plan de Negocios 2010-2014: “conectar a los argentinos y contribuir a la integración y al desarrollo económico y social del país, promoviendo el territorio nacional como destino turístico, cultural y de negocios” (AR, 2010, p. 7).

Esa definición era contextualizada en 2010 por el presidente de la compañía, Mariano Recalde, de la siguiente manera: “A pesar de que su principal objetivo no sea, hoy, el de generar rentabilidad inmediata, continuamos avanzando en el camino de sacar a Aerolíneas Argentinas de la situación de abandono, de desinversión y de ineficiencia con que había regresado a manos del Estado” (ídem).

Por lo tanto, el predominio de la misión pública en la orientación explicitada por la compañía no dejó de lado otras medidas que tendieron a reformar su operación diaria.

En la etapa previa a 2015 hubo un énfasis muy importante, por ejemplo, con la compra de aviones nuevos que también te permite dar un servicio mejor, informatización de etapas operacionales y comerciales, la alianza que se obra con Sky Team... La puntualidad también fue un tema importante. (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

Particularmente, se buscó un modelo de referencia en las grandes compañías internacionales del sector. Entre los elementos que estructuraron esta orientación se encuentra la decisión de incorporar a AR a la alianza global de líneas aéreas *Sky Team*, lo que implicó la adecuación a determinados estándares y procedimientos internos a los seguidos por el resto de los integrantes de la red (Cufré, 2013).

En ese marco, se desarrollaron varias medidas que tendieron a lograr mejoras en la productividad y mejoras en los costos de la operación. Especialmente, se destacan

²³¹ Sobre el concepto de *aerolínea de bandera*, véase Mena Ramírez (2011).

ciertas medidas que buscaron adaptar algunas condiciones laborales a las necesidades de la empresa —como una disminución en los tiempos de descanso, entre otras condiciones laborales—. Estas cuestiones no dejaron de resultar en tensiones con los trabajadores y los sindicatos actuantes en la empresa, lo que condujo a algunos conflictos de relativa importancia (Miguel, 2013, 2016).

Por último, vale rescatar que esta primacía del cumplimiento de la misión pública y de los objetivos de la política aerocomercial como principios ordenadores de la operación de la empresa resulta congruente con el perfil profesional y laboral de las principales autoridades de la compañía durante esos años. Si nos remitimos a quienes ocuparon los máximos cargos de AR durante el período 2008-2015, nos encontramos con dos directivos cuya trayectoria previa eran predominantemente en el sector público, con antecedentes en cargos políticos y partidarios.

Desde julio de 2008 al mismo mes de 2009, ejerció funciones en la conducción de la empresa Julio Alak, abogado por la Universidad Nacional de La Plata y con participación en el Partido Justicialista (oficialista) desde la década de los ochenta. Luego de algunas funciones de menor rango en distintos distritos de la Provincia de Buenos Aires, Alak había sido elegido intendente de la ciudad de La Plata en 1991, cargo que ejercería durante 16 años ininterrumpidos, hasta diciembre de 2007. Luego de esa gestión, daría el salto como interventor y luego presidente de AR.²³²

Luego, desde julio de 2009 hasta fines de 2015 el rol de presidente de AR sería ejercido por Mariano Recalde, abogado y docente especialista en derecho laboral de la Universidad de Buenos Aires. Integrante a la agrupación oficialista La Cámpora, tenía antecedentes principalmente en el ejercicio de profesional y en su rol docente, además de funciones como asesor legislativo.²³³

En ambos casos, lo que emerge como característica relevante es la actuación política previa, en el marco de una trayectoria anterior en el sector público, sin contemplarse experiencia en el sector aerocomercial.

En el período previo a 2015 [...] el corto paso de Alak y el período Recalde, en ambos casos quienes gestionan la empresa es gente que, por un lado, son políticos [...] El principal problema que tenía Aerolíneas Argentinas cuando se estatiza [era que] había un problema muy fuerte con los gremios en función del vaciamiento. En el caso de Aerolíneas es una empresa en la cual se desempeñan distintos gremios, tenemos 5 gremios distintos y la conflictividad laboral es muy importante. En este caso, Mariano Recalde es abogado especialista en cuestiones

²³² “Julio Alak, de Aerolíneas sin escalas hasta el Gabinete”, *Perfil*, 07/07/2009.

²³³ Cledis Candelaresi. “La CGT se sube al avión con Recalde”, *Página/12*, 09/07/2009.

laborales que tiene mucho contacto con el mundo gremial. Y digamos que uno de los focos más importantes era tener alguien que gestione y que entienda la conflictividad gremial, y por otra parte es alguien con perfil político que pueda llevar a Aerolíneas a cumplir con las necesidades políticas estatales. (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

Se destaca en estas manifestaciones, además de la valorización del perfil político como uno acorde con las capacidades necesarias para llevar a cabo los objetivos de interés público, es el señalamiento particular sobre los atributos de Recalde con relación a la conflictividad laboral, tradicional en AR.

En definitiva, en línea con la preminencia de la misión pública en una empresa con alta visibilidad social y política, crisis y conflictos periódicos y en torno a la cual existen una multiplicidad de actores e intereses—políticos, sindicales, empresariales—, parece haberse privilegiado un perfil directivo con capacidades de coordinación con otros organismos estatales y que contase una mirada estratégica de la acción estatal y las luchas de poder que le son inherentes.

5.3 Cambios y continuidades en las políticas estatales para Aerolíneas Argentinas desde 2016

El cambio de gobierno de fines de 2015 implicó una modificación sustancial de la orientación oficial sobre el rol que debía cumplir AR, dentro del cambio propuesto para el sector aerocomercial en Argentina. El eje principal de la acción pasó a ubicarse, por un lado, en la mejora de la eficiencia de la empresa y —dentro de esta perspectiva— la consiguiente baja en los subsidios destinados a su operación. Por otro lado, se propició la modificación de las condiciones del mercado aerocomercial a partir de la incorporación de nuevos actores privados, lo que supuso apuntar a lograr una empresa competitiva en un marco de mayor liberalización y desregulación.

5.3.1 La reformulación del rol de Aerolíneas Argentinas en el marco de la política aerocomercial desde 2016

a) La continuidad de AR en el marco de la reorientación de su actividad

Como sucedió con el resto del sector público empresarial, la continuidad de la propiedad estatal de AR no se puso en cuestión de manera manifiesta durante el período 2016-2019. La política implementada se alejaría, entonces, de las medidas paradigmáticas de la década de los noventa para la empresa, particularmente en lo

que configuró su privatización como única solución a lo que se señalaban como problemas en su funcionamiento. Asimismo, tampoco seguiría el mismo sendero expresado desde el 2008, caracterizada por una política general de expansión de la operación de AR, en particular; y el reforzamiento del rol estatal, en general.

Los indicios de la postura sobre la empresa que asumiría un posible gobierno de signo político distinto al que había encabezado el Poder Ejecutivo durante 2003-2015 recién se develó sobre el final de ese mismo período. En plena campaña electoral, en julio de 2015, el entonces candidato opositor y futuro presidente Mauricio Macri se refirió a la línea de bandera al señalar que "Aerolíneas seguirá siendo estatal, pero bien administrada".²³⁴ Esta postura se vio profundizada algunos días después de esa primera declaración, al afirmar: "Que Aerolíneas Argentinas sea privada o pública no le va a cambiar la vida a la gente".²³⁵

Esto fue interpretado como un cambio de la posición histórica del candidato y su fuerza política, refractaria a la participación directa del Estado en la provisión de bienes y servicios.²³⁶ En este sentido, algunas lecturas apuntaron a que, ante un escenario de fuerte polarización política, la apuesta pasaba por evitar confrontar a partir de ciertas políticas y medidas controversiales, con el fin de lograr un mayor alcance en lo que sería, en definitiva, una cerrada disputa electoral.²³⁷

En cualquier caso, este posicionamiento sería sostenido desde la asunción del presidente Macri a fines de 2015, no sólo con relación a AR, sino también como una política general para las empresas públicas. La apuesta pasaría, entonces, por mantener la propiedad estatal sobre AR, al mismo tiempo que se apuntó a cambiar el carácter de esa participación en el servicio de transporte aerocomercial. Con ese fin, el punto de partida estaría dado por el énfasis en la necesidad de mejorar la gestión y la transparencia de la aerolínea estatal —en el sentido de la declaración recuperada previamente de que AR debía estar "bien administrada"—.

No se plantea una privatización del servicio. A diferencia de los noventa, Aerolíneas pasó por su primera etapa de privatización, a partir del año 91 hasta 2008, un proceso de privatización cuya evaluación final es desastrosa, antes no

²³⁴ "Macri prometió no privatizar YPF, Aerolíneas ni las jubilaciones y mantener la Asignación Universal", *El Cronista*, 19/07/2015.

²³⁵ "Macri: 'Que Aerolíneas Argentinas sea privada o pública no le va a cambiar la vida a la gente'", *Télam*, 27/07/2015, disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201507/114247-mauricio-macri-pro-elecciones-2015-aerolineas-argentinas.php>

²³⁶ "Idas y venidas en el mensaje de Pro sobre el rol del Estado", *La Nación*, 24/07/2015; "El Macri K sólo convenció a Durán Barba", *Página/12*, 21/07/2015.

²³⁷ La elección presidencial se definió en la segunda vuelta electoral, resultando Macri ganador con un 51.34% frente a un 48,66% de su oponente.

se había vivido algo así con Aerolíneas. Volver a plantear una privatización en el caso de Aerolíneas como solución a la conectividad aérea argentina... plantearlo hoy no es lo mismo que plantearlo en el año 89, porque en el 89 no habíamos vivido esa experiencia y ahora es difícil que nos convenzan que esa es una solución valedera [...] Muchos dicen, [ahora hay] un camino de vaciamiento. Y vaciamiento en términos económicos, vaciamiento en términos de operación, de cobertura, de servicios, un vaciamiento en términos de calidad del servicio brindado (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

Aquí quedan expresadas dos cuestiones. Por un lado, la privatización no aparecía como una opción viable para el gobierno, dado el contexto social y también la propia historia de la empresa. Por otro lado, las medidas tomadas desde 2016 implicaron que la propia actividad desarrollada por la entidad y el tamaño de su operación se viera modificada en función de los nuevos objetivos de la política aerocomercial implementada desde 2016. Esto tendría, en definitiva, su impacto al final del período —como veremos más adelante— en el rol de Aerolíneas dentro del sector.

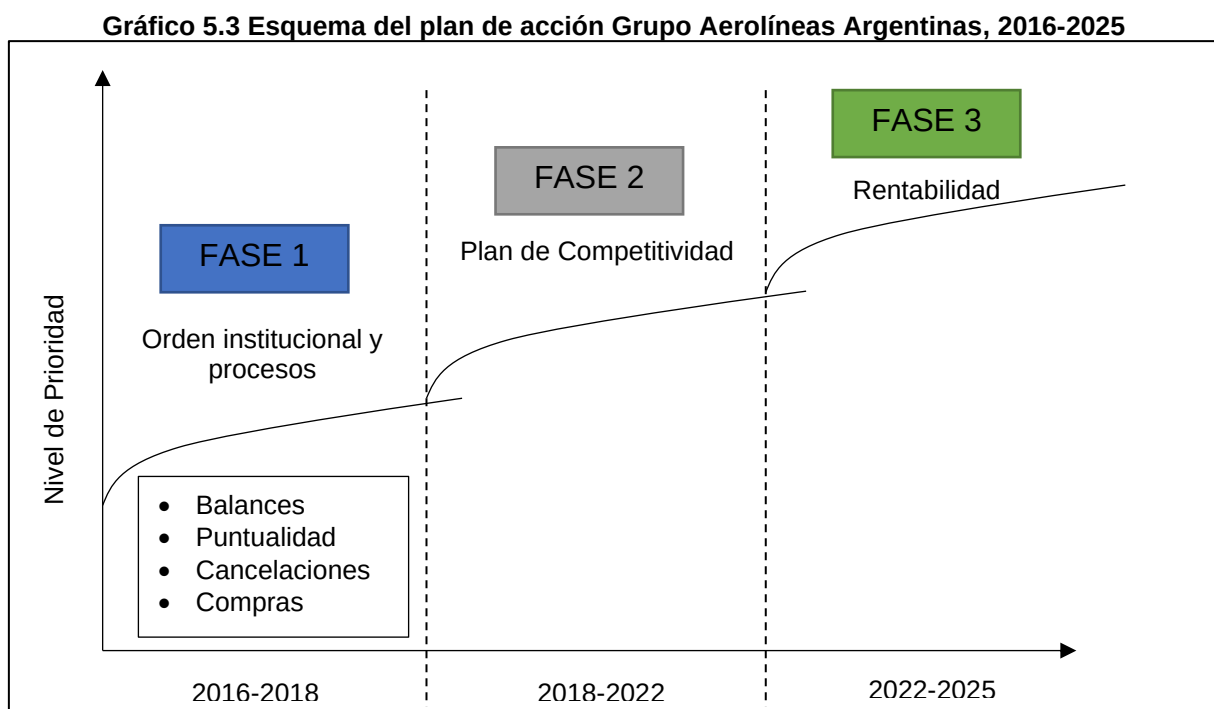
b) Eficiencia y competitividad como ejes de la transformación de AR

En lo que refiere a los planes para la empresa, la gestión asumida a fines de 2015 identificó diferentes elementos de diagnóstico y problemáticas a encarar. Entre los principales —destacados por la propia dirección de la empresa, hacia el final del período (AR, 2019)— se encontraban:

- a) deficiencias administrativo-financieras, como la no presentación de balances y estados contables y falta de procedimientos homogéneos en la gestión económica y de control;
- b) gestión de activos fijos y contratos de *leasing* sin procedimientos claros y con problemas en el tratamiento del inventario;
- c) situación impositiva desorganizada, sin ajustarse a las normas vigentes y con demoras en los procedimientos ligados a los créditos y débitos fiscales;
- d) posición financiera con altos niveles de déficit en lo que identifican un mercado no competitivo, sostenidos por los aportes del Estado nacional (678 millones de dólares promedio en el período 2009-2015) con el fin de equilibrar el déficit operativo, cancelación de deuda vencida e inversiones (principalmente, aviones).

Con esta base, se avanzó en la definición de “un modelo de negocios y un plan estratégico que fuera consistente con medidas que lleven al Grupo Aerolíneas a un sendero de rentabilización de las empresas”.

El plan de acción propuesto para el período 2016-2025 se sintetiza en el **Gráfico 5.3**.



Fuente: adaptado de Grupo Aerolíneas Argentinas (2019, p. 17).

El objetivo final, entonces, apuntaba a lograr la rentabilidad de la compañía en el mediano-largo plazo. Con ese fin, se proponía avanzar secuencialmente por las distintas fases plan. Éstas apuntaban a lograr, primero, el ordenamiento de la empresa en términos institucionales y de procesos; y segundo, el desarrollo de un plan de competitividad que hiciera posible participar con un mercado con participación de varios jugadores, tal como se desprendía de la política para el transporte aerocomercial del período.

En la misma línea, desde la gestión gubernamental se planteó la siguiente definición estratégica: “Impulsar el crecimiento del mercado aerocomercial argentino y aumentar la eficiencia para alcanzar la sostenibilidad financiera del Grupo Aerolíneas en el mediano plazo” (JGM, 2019, p. 24). Esto expresa, por un lado, la propia concepción del lugar de AR como un actor —no el único ni el privilegiado— con influencia en mercado aerocomercial, el cual la propia política estatal se proponía ampliar. Por otro lado, esa inserción en el mercado se la vinculaba con la necesidad de aumentar su eficiencia para, en última instancia, lograr que la empresa sea autosustentable.

En definitiva, en lo que respecta a la operación de la empresa, el principal objetivo fue el de disminuir hasta, eventualmente, eliminar las transferencias de las que dependió AR desde su reestatización para llevar adelante su actividad. En este sentido, el

énfasis estuvo puesto en la necesidad de evitar lo que se señalaba como el “derroche” de recursos que significaba el sostén de la empresa estatal; al tiempo que se sugería que esos fondos podrían dejar de precisarse mediante la mejora de gestión. Entre otros hechos señalados como obstáculos para avanzar en el recorrido propuesto, se encontraban las rigideces del marco laboral, los privilegios excesivos de los empleados y la intransigencia de los sindicatos para adaptarse a una la realidad del sector aerocomercial que imponía mayores niveles de productividad y eficiencia.

c) *La “revolución de los aviones” y el nuevo rol de Aerolíneas Argentinas*

Como se viene mencionando, la perspectiva adoptada para AR fue acompañada por una profunda revisión de la política para el transporte aerocomercial. La orientación desplegada en esos años supuso una profunda liberalización y desregulación del sector, acompañado por el impulso a la incorporación de nuevos actores al mercado. Particularmente, se fomentó la incorporación de las aerolíneas *low-cost* (de “bajo coste”), formato de negocios que no había tenido desarrollo en el país hasta entonces. Este proceso, denominado por las nuevas autoridades como la “revolución de los aviones”, se expresó en un nuevo objetivo de la política para el sector: no se apuntaba ya a que el transporte aéreo tuviera un rol en función del desarrollo regional y la integración territorial, sino que se pasó a ponderar casi exclusivamente el aumento de la cantidad de pasajeros transportado como criterio de éxito.

En este marco, el rol anteriormente predominante de AR como instrumento de la política aerocomercial quedó desdibujado. Por el contrario, más allá de su obvia relevancia en tanto principal empresa del sector, se tendió a considerarla como una aerolínea más dentro de un mercado que se pretendía expandir.

Desde la propia empresa se delineó el nuevo rol de AR en su vinculación con los cambios en la política sectorial a partir de la siguiente argumentación:

Al cierre del año 2016, el mercado aerocomercial argentino se caracterizaba por pocos *players*, altos precios y un mercado protegido por falta de incentivos a la competencia y precios mínimos. El mercado estaba formado básicamente por 3 jugadores.

A hoy, luego del cambio en la política aeronáutica nacional, se verifica el ingreso de nuevos competidores en el país interesados en proveer servicios, marcando una nueva situación competitiva muy diferente a la situación anterior. Correlato de esta situación ha sido el aumento en el nivel de pasajeros transportados y la caída en los niveles de tarifas que permitió, a nivel de mercado general, que muchos más clientes accedieran a volar. Hoy, el mercado cuenta con 6 jugadores diferentes.

Esta nueva disposición del mercado movilizó la estrategia del Grupo Aerolíneas de forma de replantear la misma desde un esquema anterior de aislamiento, a un nuevo entorno altamente competitivo, con tarifas a la baja y una dinámica de evolución digital y de nuevos servicios permanente. (Grupo Aerolíneas Argentinas, 2019, pp. 7-8)

Esta predisposición a favorecer la incorporación de actores privados al mercado local no se apalancó sólo en la habilitación y la multiplicación en la asignación de rutas a nuevas líneas aéreas. Por ejemplo, las compañías *low cost* fueron favorecidas por subsidios a nivel de los estados provinciales a cuyos territorios volaban, como forma de asegurar un incentivo al mantenimiento de la operación.²³⁸

Las medidas de los estados provinciales, que otorgaron subsidios a las nuevas líneas aéreas privadas, fueron convergentes con otras acciones del Estado nacional, que también impulsó otras condiciones favorables para su operación. Al respecto, podemos mencionar: la apertura al servicio aerocomercial de una terminal en el Aeropuerto de El Palomar, reacondicionado para la operación comercial apoyo del Estado nacional;²³⁹ el traslado de los vuelos regionales a Ezeiza, lo que afectaba a AR, ya que liberaba el espacio que ésta tenía en el Aeroparque Metropolitano para que pudiera ser ocupado por otras compañías *low cost*;²⁴⁰ y la homologación a la creación de sindicatos por empresa que podían convenir condiciones laborales más flexibles, acordes con el tipo de operación de bajo costo.²⁴¹

Esta política tuvo como resultado dos efectos directos en el desempeño de AR. Por un lado, aumentó sensiblemente la cantidad de pasajeros del mercado aerocomercial entre 2015-2019; particularmente, en lo que se refiere a los vuelos de cabotaje. Por otro lado, según datos de la Administración Nacional de la Aviación Civil (ANAC, 2019), la cuota del mercado de AR disminuyó con relación al inicio del período: entre 2015 y 2019 se verifica una disminución del 73% al 63% en la participación de la compañía en los vuelos de cabotaje, mientras que las aerolíneas *low cost* crecieron

²³⁸ Cristian Carrillo, "Macri prefiere las low cost", *Página/12*, 24/04/2019; "¿El Gobierno subsidia de manera encubierta a las aerolíneas low cost?", *El País Digital*, 23/11/2018, disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/el-gobierno-subsidia-de-manera-encubierta-a-las-aerolineas-low-cost/20084>

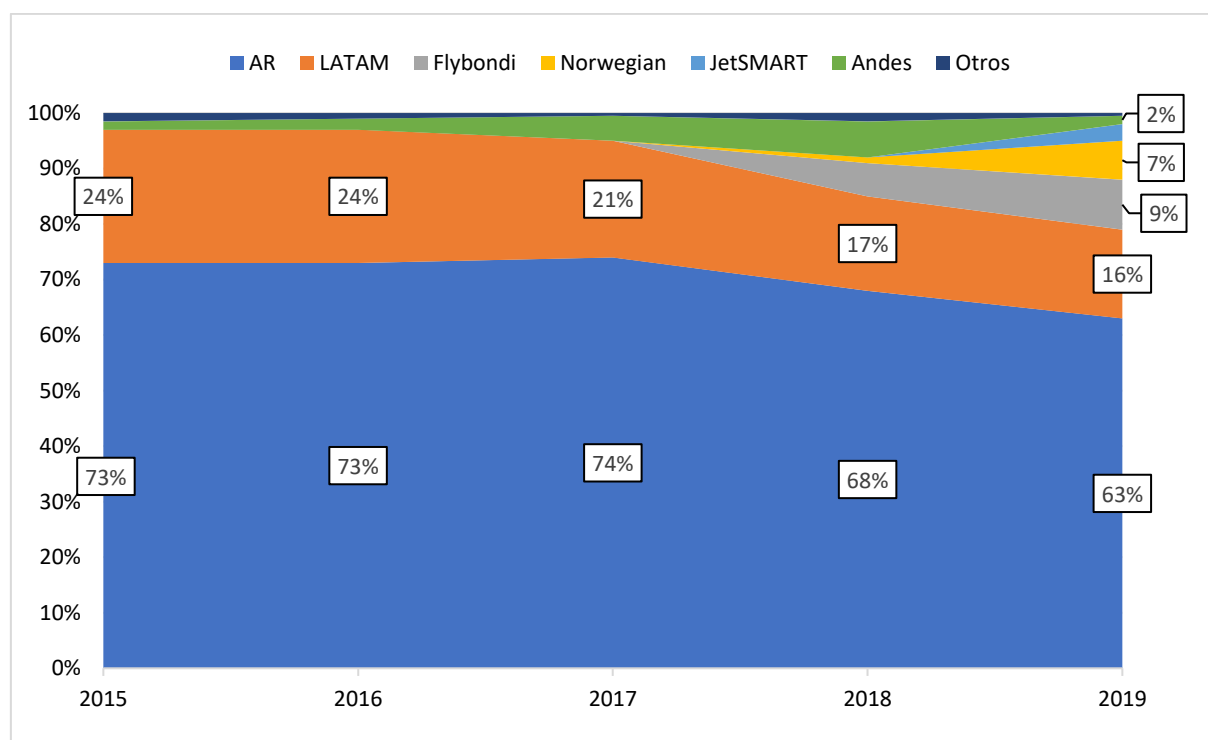
²³⁹ María Julieta Rumi, "Oficializan obras por \$1600 millones para reacondicionar el Aeropuerto del Palomar", *La Nación*, 05/01/2018.

²⁴⁰ "Mudan a Ezeiza la mitad de los vuelos regionales que opera en Aeroparque", *BAE Negocios*, 08/04/2018; "El 50% de los vuelos regionales de Aeroparque se mudarán a Ezeiza", *La Nación*, 06/04/2018.

²⁴¹ "Un sindicato para Flybondi", *Página/12*, 07/01/2019; Julia D'Arrisso, "Las low cost avanzan en la creación de sindicatos y podrían tener una federación propia", *La Nación*, 10/01/2019; "Otra low cost con sindicato propio: a Flybondi se le suma Norwegian", *Cronista*, 19/02/2019.

hasta alcanzar casi el 20% del mercado —Gráfico 5.4—. De manera similar, aunque en menor proporción, la participación en los vuelos internacionales de AR bajó del 26% al 23% en igual período.

Gráfico 5.4 Cuota del mercado aerocomercial de cabotaje, 2015-2019



Fuente: elaboración propia en base a ANAC (2019).

Además, como parte de la política de liberalización, se eliminaron las bandas tarifarias existentes, lo que evitaba que se vendieran pasajes por debajo de su costo como forma de ganar mercado. Esto favoreció, en el corto plazo, una “guerra de tarifas” que, efectivamente, hizo disminuir el precio de los pasajes aéreos. Sin embargo, la problemática fundamental de este tipo de situaciones es que no suelen sostenerse en el tiempo, especialmente en un mercado en el que los márgenes de ganancias son mínimos. El desarrollo de este proceso influyó para que varias empresas llegaran, al final del período, con pérdidas económicas de una magnitud considerable y, eventualmente, a su retiro del mercado.²⁴²

Estas medidas fueron, de todas formas, implementadas paulatinamente, pudiendo destacarse diferentes momentos en su vinculación con la trayectoria de la empresa:

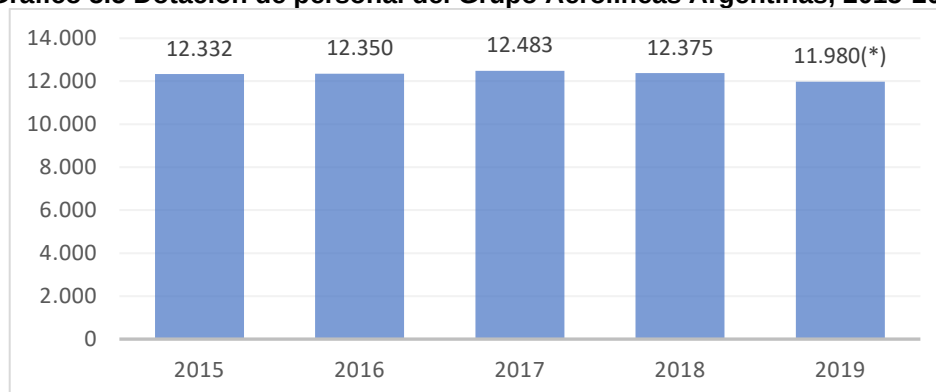
En el caso del transporte aéreo, el año 2016 y el año 2017 fueron dos años de evaluación, o de un período de preparar proyectos que se exteriorizan y se plasman en la realidad a partir de 2018, por ejemplo, con la aparición de nuevas

²⁴² Para un abordaje del modelo de negocios propuesto por las aerolíneas de bajo coste, véase, por ejemplo, Button (2012).

líneas aéreas. Si vos ves el desempeño que tuvo Aerolíneas Argentinas [...] En 2016 y 2017 es una empresa que crece, que no tiene competencia interna en el mercado. Lo que sí empezó a tener es una competencia en el mercado internacional, con autorizaciones a mansalva a empresas extranjeras para volar a Buenos Aires y al interior y efectuar desvíos de tráfico [...] causando un problema en la economía de la empresa estatal. Pero en 2018 aparecen las empresas de cabotaje y esto se profundiza [...] Con la particularidad que, en el caso del transporte aéreo, muchas de estas empresas nuevas que entraron están fuertemente sospechadas de tener conflictos de intereses con los funcionarios. Con los cuales ahí, en ciertas prácticas de montar privilegios a estas empresas nuevas, por ejemplo, construirles un aeropuerto nuevo, hacerle publicidad en distintos espacios estatales, subsidios directos, indirectos, múltiples. (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

Vale resaltar que estos cambios en la operación de AR se concretaron sin modificaciones significativas en lo que se refiere a la dotación de personal de la empresa —Gráfico 5.5—.

Gráfico 5.5 Dotación de personal del Grupo Aerolíneas Argentinas, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia en base a JGM (2019) e Informe de Gestión Financiera (Grupo Aerolíneas, 2019). (*) Estimado.

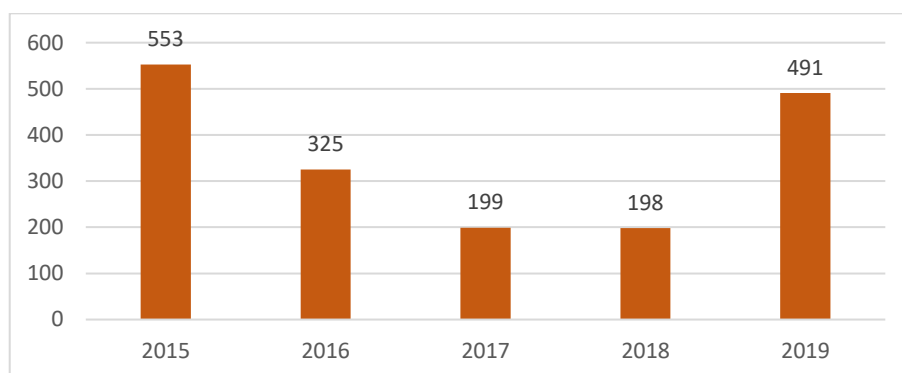
Esta característica del período aparece como discordante respecto a lo que sucedió en otros procesos de racionalización similares; e incluso con lo sucedido en otras empresas públicas durante este mismo período. Al respecto, se puede interpretar que el peso de los gremios aeronáuticos prevenía de que, ante cualquier intento de reducir drásticamente la planta de trabajadores, se hubiese desencadenado un alto grado de conflictividad laboral.

En cualquier caso, en el plano laboral, la apuesta de la dirección de la empresa pareció haber apuntado a lograr mayores niveles de productividad, cambios en las condiciones de prestación de servicios y —en última instancia— reducción en los salarios reales. Se trataba, en definitiva, de medidas que generarían una disminución en los costos operativos, sin apelar directamente a despidos de personal.

Por su parte, el gobierno buscó confrontar con los sindicatos en el plano discursivo, con el fin de legitimar las políticas para la empresa y señalarlos como principales causantes de los problemas de la operación de AR. En ese contexto, la oposición a los cambios en la empresa y a la política aerocomercial trajeron aparejadas una serie de conflictos con los gremios del sector, aunque de alcance limitado.²⁴³

Finalmente, se destaca nuevamente que el eje principal de la acción gubernamental en torno a AR se vinculaba con la política de reducción de los subsidios destinados a sostener la operación de la empresa. En este plano, la evolución efectiva de las transferencias destinadas a AR durante los años 2015-2019 exponen un logro parcial de los objetivos planteados por la empresa (Gráfico 5.6).

Gráfico 5.6 Transferencias del Tesoro Nacional a AR en millones de dólares, 2015-2019



Fuente: Informe de Gestión Financiera (Grupo Aerolíneas, 2019) y Memoria y Balance de AR SA y AU SA de 2019.

En la primera mitad del período se logró pronunciar la caída en los montos de los subsidios destinados a la operación de AR, lo que supuso una disminución de más del 50% entre 2015 y 2017. Sin embargo, en 2018 se mantuvieron los montos en dólares requeridos y en 2019 se registró un alza interanual de más del 170%. Desde el discurso oficial se señaló que esta trayectoria irregular se debió, al menos, a dos problemáticas coyunturales. Primero, existió un repunte en el precio del petróleo durante esos años, lo cual incidió directamente operación. Segundo, la magnitud de los procesos devaluatorios ocurridos durante 2018 y 2019 incidió negativamente en los ingresos y los costos operativos (CEPA, 2018b).

²⁴³ Incluso durante el primer año de la gestión del gobierno de Macri, cuando existía una aparente mejor relación entre la conducción de la empresa y los sindicatos, igualmente existieron conflictos gremiales y confrontaciones con los directivos; al respecto, por ejemplo véase: “La presidenta de Aerolíneas Argentinas calificó de ‘locura’ el paro de pilotos”, *Télam*, 16/09/2016, disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201609/163214-paro-aerolineas-constantini.html>

Sin embargo, también ejerció su influencia la propia política aerocomercial y el rol asignado a AR en su seno. Al respecto, se destaca que el crecimiento relativo de los vuelos de cabotaje no fue acompañado por un crecimiento similar a nivel de los vuelos internacionales —incluso se eliminaron rutas a diferentes destinos del exterior—. Precisamente, éstos últimos conforman el área de operación que aporta un ingreso en moneda extranjera con menos propensión a resentirse ante *shocks* externos como los mencionados —devaluaciones o aumento en los precios de los insumos—. Por lo demás, la decisión de reducir significativamente los niveles de transferencias del Tesoro Nacional tuvo su impacto en los niveles de inversión y, por lo tanto, en el plano de la operación y el desarrollo de la compañía. Así, por ejemplo, si bien en 2016 la flota aumentó hasta llegar a 82 aviones —desde 74 unidades en 2015—, dándole continuidad a los planes fijados durante la gestión anterior, desde 2017 se frenó la renovación de aeronaves. Sobre el final del período, la flota incluso se vio reducida ante la baja de algunas aeronaves que no fueron sustituidas. En este panorama, aun cuando aumentó la cantidad de pasajeros trasladados, evidencia que la perspectiva de apostar al crecimiento de AR se había modificado sustancialmente (CEPA, 2018b). Como forma de atender las necesidades operativas de la empresa, la baja relativa de las transferencias fue compensada parcialmente con la toma de préstamos en el sector financiero. Así, aunque de conjunto el pasivo de la compañía disminuyó durante el período —especialmente, en función de la baja de inversiones—, al mismo tiempo se diversificaban los acreedores de la empresa en el sector financiero.²⁴⁴

5.3.2 Las modalidades de gestión en AR desde 2016

a) *Separación de roles estatales y subordinación a la nueva política aerocomercial*

La primera novedad en el plano institucional desde fines de 2015 se relacionó con el traspaso de la dependencia funcional de AR al recientemente creado Ministerio de Transporte, desde donde se ejercieron los derechos de propiedad correspondientes

²⁴⁴ La búsqueda de financiamiento en el sector bancario público y privado como forma de sostener el funcionamiento de las empresas públicas fue una vía de acción usual durante el período. Aquí no sólo se cuenta el caso de empresas como YPF —que, por su actividad y estructura ha recurrido habitualmente a lo largo de las últimas décadas a los mercados internacionales para financiar su funcionamiento—, sino otras empresas que tenían pocos antecedentes al respecto. Por ejemplo, el caso de AySA, que desde 2017 emitió una serie de obligaciones negociables en el mercado por primera vez en su historia con el fin de realizar obras de agua y cloacas. Al respecto, véase: David Cayón, “Por primera vez, Aysa sale a colocar deuda para financiar u\$s 1000 millones”, *El Cronista*, 29/11/2017; “AySA colocó bono por u\$s 500 M para financiar obras”, *Ámbito*, 25/01/2018.

al Estado nacional durante todo el período. En ese marco, aun cuando el modo de gestión gubernamental continuó caracterizándose por ser descentralizado, el lugar de AR se modificó sustancialmente: ya no se buscaba que sea la línea de bandera se erigiese como el principal instrumento de la política aerocomercial, sino que se tendió considerarla como un actor entre otros.

Desde la propia empresa se presentó esta transición del rol de la empresa de la siguiente manera:

En [2008] el PEN decide re-tomar el control del Grupo Aerolíneas principalmente debido a los graves problemas financieros que la Cía enfrentaba. A partir de ese momento, la política aerocomercial nacional vuelve a estar íntimamente vinculada con el Grupo Aerolíneas, siendo la aerolínea de bandera un instrumento clave para su desarrollo.

Con el nuevo gobierno a partir de diciembre de 2015, el Grupo Aerolíneas continúa bajo la órbita del Estado Nacional, aunque la política aerocomercial es definida por el PEN a través del Ministerio de Transporte. Se inicia desde entonces una etapa de fuerte incremento de oferta de servicios denominada “revolución de los aviones”, con el ingreso de nuevos “jugadores” nacionales e internacionales en todos los mercados de actuación. (Grupo Aerolíneas Argentinas, 2019, p. 7)

En este pasaje se evidencia un cambio en la concepción del lugar otorgado a AR; perspectiva que se replicó en el tipo de medidas decididas a nivel ministerial y por parte de los organismos reguladores. Entre estos últimos, quizás el caso de la ANAC resulta el más evidente: durante 2017 y 2018 se habilitó el otorgamiento a las nuevas aerolíneas de bajo coste varios cientos de rutas de cabotaje e internacionales. En muchos casos, se flexibilizaron de hecho los requisitos que esas nuevas empresas debían cumplir; además de que las rutas habilitadas se concentraban en aquellos destinos más rentables y que significaban una mayor participación en el mercado aerocomercial. De manera similar, el ORSNA también incentivó la incorporación de jugadores mediante la asignación de espacio para sus operaciones en el Aeroparque Metropolitano y la habilitación del Aeropuerto de El Palomar.²⁴⁵

A partir de estos elementos, es posible afirmar que se tendió a favorecer la separación entre el rol de decisor de políticas públicas-regulador y propietario de AR que detenta el Estado. En consonancia con esta interpretación, el Ministro de Transporte señaló en ese entonces que la nueva orientación para el sector aerocomercial implicaba que

²⁴⁵ “Aeroparque es sólo para cabotaje”, *Página/12*, 02/04/2019.

“la política comercial de Aerolíneas la decide Aerolíneas Argentinas y nosotros (desde el Poder Ejecutivo Nacional) decidimos la política aeronáutica del país”.²⁴⁶

Sin embargo, esta perspectiva de separación o compartimentalización de AR fue acompañada por el encuadramiento de su accionar en los lineamientos generales para las empresas públicas. Esto implicó adoptar las políticas de gobierno corporativo y regirse por el marco de control y seguimiento dispuesto por la JGM. El énfasis se ubicó en la búsqueda de una mayor eficiencia —entendida como una mejora de los resultados financieros—, lo cual se traducía en el objetivo de disminución de las transferencias del Tesoro Nacional. La perspectiva a mediano plazo era lograr la autosustentabilidad de la empresa, como horizonte de la política desplegada.²⁴⁷

Pero también en términos sectoriales se configuró un fuerte alineamiento respecto a la política aerocomercial impulsada por el Ministerio de Transporte. Precisamente, el solapado conflicto entre las autoridades ministeriales y la dirección de la empresa que derivó en la salida a fines de 2016 de la primera gestión de AR designada por el gobierno de Macri se habría originado las desavenencias sobre los tiempos planteados para disminuir las necesidades de subsidios —más allá de que se coincidía en el objetivo final— y la reconfiguración del mercado aerocomercial. En este sentido, se habría manifestado cierta oposición a la incorporación de nuevos jugadores privados sin contemplar la evolución de la compañía.²⁴⁸

De este modo, la segmentación de los roles estatales se combinó, en la práctica, con la política estatal favorable a los actores privados del mercado aerocomercial.

Desde la empresa estatal, lo que veo es que tenés, por un lado, al Estado regulador, planificador, que está actuando con alevosía para favorecer a tu

²⁴⁶ “A tres meses de su renuncia, revelan por qué se Isela Costantini se fue de Aerolíneas”, *El Cronista*, 28/02/2017.

²⁴⁷ En este sentido, se destaca el rol jugado por los funcionarios de la JGM en la determinación de la política de la empresa. El seguimiento estuvo inicialmente encabezado por Gustavo Lopetegui, ex gerente de la aerolínea LAN Argentina, lo cual evidenciaba conocimiento del sector y también posibles conflictos de interés. Por lo demás, promediando el período, desde la JGM se presentaba el caso de Aerolíneas Argentinas como uno de los ejemplos exitosos de la política gubernamental para las empresas públicas, lo cual evidencia la importancia dada su trayectoria.

²⁴⁸ Las razones de la salida Isela Constantini, primer presidenta del período, no han sido totalmente claras, aunque distintas versiones periodísticas tienden a señalar las cuestiones señaladas. También se ha mencionado dentro de los cuestionamientos a Costantini, diferencias de criterio en la relación con los gremios. Véase: Carlos Arbia, “Presiones y reclamos: la historia detrás de la salida de Isela Costantini de Aerolíneas Argentinas”, *Infobae*, 22/12/2016, disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2016/12/22/presiones-y-reclamos-la-historia-detras-de-la-salida-de-isela-constatini-de-aerolineas-argentinas/>; “A tres meses de su renuncia, revelan por qué se Isela Costantini se fue de Aerolíneas”, *El Cronista*, 28/02/2017; “Isela Costantini: ‘A mí ‘me fueron’ de Aerolíneas Argentinas en 5 minutos y sin anestesia”, *Infobae*, 17/12/2017, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2017/12/17/isela-costantini-a-mi-me-fueron-de-aerolineas-argentinas-en-5-minutos-y-sin-anestesia/>.

competencia. Ves la competencia cuyos dueños tienen relaciones de amistad, familiares o societarias con los funcionarios y la misma empresa estatal lleva en los principales cargos de gestión a gente que viene de la competencia... Lo que ves desde la empresa estatal es una especie de pérdida... no se si llamarlo de atención, de responsabilidad, de compromiso del accionista hacia vos. O sea, es tu propio accionista el que está privilegiando a otros actores del sistema. (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

En definitiva, se evidencia, primero, una orientación que tiende a afianzar una mayor separación de los roles estatales —cuestión que supone, asimismo, una menor coordinación entre los organismos estatales intervinientes en el sector—. Segundo, esta perspectiva se complementa con un fuerte alineamiento con las políticas generales de reforma del sector público empresarial —en cuestiones como la consideración de la eficiencia como principio rector, entre otros aspectos—. Tercero, se fijó la subordinación del rol desempeñado por la empresa pública a los lineamientos de la política sectorial. Así, ya no se consideraba a AR como el instrumento principal de la política aerocomercial, sino que se la reconocía como un actor más del mercado.

b) El ordenamiento interno de AR: el foco en el cliente y la competitividad

El estatus legal de las empresas del Grupo Aerolíneas Argentinas no se vio modificado durante el período 2016-2019. En este sentido, se mantuvo la conformación como SA de propiedad estatal en un 90% del paquete accionario —el 10% restante se mantuvo en manos de sus trabajadores mediante el Programa de Propiedad Participada—, con las previsiones de incorporación de la entidad en el ámbito de los organismos de control del Sector Público Nacional.

Lo anterior no quita que, dentro del mismo marco legal, se tendió a fortalecer el perfil comercial de la empresa, en un contexto de creciente mercantilización de su funcionamiento. Aquí no solo se cuentan algunas tendencias provenientes del período previo que tendían a hacer converger el funcionamiento de AR con el estándar del sector aerocomercial, sino las originadas en las medidas impulsadas durante el período 2016-2019.

Este cambio se expresa en el ya mencionado plan de acción de AR, descripto de manera parcialmente retrospectiva por la dirección de la empresa en su *Informe de Gestión Financiera* emitido en noviembre de 2019 (AR, 2019). Del contenido de ese documento, se destaca la adopción de una serie de medidas y dispositivos de gestión que abrevan en las líneas de acción propias de las grandes corporaciones del

sector.²⁴⁹ En este sentido, se resaltan algunos procesos que, tendencialmente, aportarían el objetivo final de lograr una empresa autosustentable y rentable.

Como se mencionó anteriormente, la primera fase del plan de acción incorporado en el informe de AR, desarrollada durante los años 2016-2018, implicó sumar mejoras en términos de los sistemas de información y control, así como en los procedimientos de gestión. Asimismo, se retomaron las políticas de buen gobierno corporativo diseñadas e impulsadas a nivel general por la Jefatura de Gabinete de Ministros (2018).

En este plano institucional-administrativo se avanzó con diversas medidas:

- Normalización de estados contables a través de la regularización de balances correspondientes a los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017.
- Puesta en funcionamiento de los Sistemas de Información y Gestión.
- Implementación de prácticas de Buen Gobierno Corporativo.
- Línea de denuncias.
- Evaluación de desempeño. (AR, 2019, p. 5)

Especialmente, se buscó normalizar el funcionamiento de los órganos estatutarios y potenciar una serie de instancias de control en el marco de una política de transparencia. Aquí se cuenta el tratamiento periódico de una serie de temas por parte del directorio del Comité Ejecutivo y de los Comités de Auditoría de la compañía; y el impulso al funcionamiento del Comité de Integridad —conformado por miembros de la Dirección de Auditoría Interna, de Recursos Humanos y de Asuntos Legales— y del Comité de Asistencia en Seguridad Operacional.

La segunda fase del plan de acción de AR apuntaba a desarrollar la competitividad de la empresa a lo largo del período 2018-2022 (por lo tanto, al momento de emisión del documento, se habría encontrado en desarrollo). En esta fase el énfasis se ubicaba

en el desarrollo y ejecución del Plan estratégico y de transformación del Grupo Aerolíneas, a fin de permitir poder actuar en el marco de un entorno cada vez más competitivo.

Para esto, la organización debió girar su visión y estrategia desde la visión “cumplir con la operación” a incorporar además del cumplimiento operativo, conceptos como el foco en el cliente y la transformación digital. (AR, 2019, p. 18)

Entonces, la orientación indicada pretendía lograr la adecuación de la empresa a las condiciones de un mercado competitivo. A partir de este cambio de prioridades

²⁴⁹ Esta inspiración en los instrumentos de gestión propios del sector privado se manifiesta en el propio subtítulo del informe: *MD&A – Management Discussion & Analysis*. Esa denominación remite a los documentos usualmente emitido por las grandes corporaciones internacionales —particularmente, las que cotizan en los principales centros financieros— con el fin de brindar información adicional a los reportes anuales y estados contables, tanto respecto al desempeño previo, su situación financiera actual y las proyecciones para el futuro. El objetivo es otorgar a los inversionistas un panorama más amplio del devenir de la empresa (Corporate Finance Institute, 2019).

respecto al período previo, las diferentes medidas planificadas tuvieron como foco lograr un mejor posicionamiento del mercado.

Con ese fin manifiesto, la intervención propuesta se estructuró en base a la definición de una serie de pilares e iniciativas (Tabla 5.1).

Tabla 5.1 Pilares e iniciativas del Plan Estratégico del Grupo Aerolíneas Argentinas 2016-2025

PILAR		INICIATIVAS
I	<i>Foco en el cliente</i>	• Mejorarla experiencia integral del cliente • Evolucionar culturalmente con foco en el cliente
II	<i>Desarrollo competitivo de la red y de la flota</i>	• Reconfigurarla flota para crecer • Desarrollar la red y fortalecer alianzas
III	<i>Solidez comercial</i>	• Gestionar al cliente de alto valor • Desarrollar nuevos productos y servicios • Construir un posicionamiento ganador
IV	<i>Digitalización</i>	• Desarrollar todos los canales: Omnicanalidad • Transformación hacia una empresa digital
V	<i>Excelencia operacional</i>	• Optimizar costos de operación y aeropuertos • Optimizar costos comerciales, estructura y flota • Productividad laboral

Fuente: Elaboración propia en base a Grupo Aerolíneas Argentinas (2019).

Se destaca que estas iniciativas fueron acompañadas por otras en las áreas de seguridad y transparencia. Por caso, en este último ámbito se cuentan la implementación de nuevos sistemas de compras y contrataciones, el cumplimiento de la normativa sobre información pública (z), la emisión de manuales de normas y procedimientos y la puesta en marcha de un Programa de Integridad —lo que incluyó la sanción de un Código de Ética y de la implementación de declaraciones juradas de conflicto de intereses—.

Asimismo, un repaso de las iniciativas encaradas —algunas señaladas en términos potenciales y con niveles de concreción incipiente— permite esbozar, de manera clara, una mayor orientación a cumplir los requerimientos del mercado tomando como referencia diferentes lineamientos y dispositivos ideados en el ámbito privado.

Sobresale, por ejemplo, que la perspectiva de poner el “foco en el cliente” se la incluye en contraste con lo que, previamente, en un mercado poco competitivo, se identificaba con una cierta indiferencia. En la mirada oficial, este cambio requería una “transformación cultural” a nivel interno que permitiese una mayor preocupación hacia la experiencia y satisfacción del cliente —particularmente, respecto a aquellos de mayor poder adquisitivo, destinatarios principales de los programas de fidelización—.

El resto de los pilares y las medidas asociadas tenían un objetivo común que comprendía: lograr una mayor competitividad mediante la baja de los costos; el aumento de la productividad en base a la asimilación de las condiciones laborales de la empresa al estándar del sector; y la apuesta a una estrategia comercial de mayor alcance que comprendiese la oferta de nuevos productos y servicios.

Si se consideran estos elementos de forma conjunta, la línea de argumentación parte de esa mayor competitividad —derivada del aumento de los jugadores del mercado— como fundamento de una mayor eficiencia en el funcionamiento de la empresa. Posteriormente, esas condiciones convergerían con el objetivo de mejora en los resultados financieros y la consecuente baja de los subsidios estatales.

Esto se expresa de manera clara en la tercera fase del plan de acción, proyectada en ese momento para concretarse en el período 2021-2025 y que es denominada como de “rentabilización”. Específicamente, se declara que

el primer objetivo y anterior a la rentabilización económica es la autosustentabilidad. Esto implica la capacidad financiera de poder prescindir de los aportes del Estado Nacional objetivo que es posible materializar al menos en nuestra opinión, dando adecuada continuidad al plan estratégico aquí mencionado. (AR, 2019, p. 45).

Finalmente, como se viene sosteniendo, el foco en la eficiencia —en el caso de AR, ligado fuertemente a la idea de competitividad— como criterio principal para el funcionamiento interno viene acompañado del predominio de un determinado perfil de directivo, con determinada trayectoria y competencias acordes a esa perspectiva. Específicamente, la búsqueda de una mayor asimilación al funcionamiento del sector privado tuvo en los gerentes de grandes corporaciones su modelo a seguir.

Si nos centramos en quienes ocuparon el principal cargo de conducción de AR desde fines de 2015, emergen algunas características que permitirían verificar esta tendencia. A la cabeza de la compañía durante el primer año del período estuvo encabezado por Isela Constantini, con estudios de comunicación por la Universidad Pontificia del Paraná de Brasil —su país de nacimiento— y un MBA en los Estados Unidos. Constantini tenía una trayectoria gerencial previa en *General Motors*, donde llegó a ser la principal directiva regional de Uruguay, Paraguay y Argentina.²⁵⁰

Desde diciembre de 2016 hasta julio de 2018, la presidencia de AR estuvo a cargo del Mario Dell’Acqua, ingeniero por el Instituto Tecnológico de Buenos Aires y con

²⁵⁰ “Isela Costantini será la nueva presidenta de Aerolíneas Argentinas”, *La Nación*, 30/11/2015.

estudios de posgrado en la Escuela de Negocios de Harvard. Si bien había tenido un breve paso previo por la empresa estatal Intercargo (desde marzo de 2016), tenía una trayectoria de varias décadas en la multinacional ítalo-argentina Techint, donde había desempeñado distintos puestos gerenciales a nivel nacional y latinoamericano.²⁵¹

Finalmente, desde julio de 2018 y hasta diciembre de 2019 el cargo de presidente fue ejercido por Luis Maldivo, graduado como ingeniero industrial en el Instituto Tecnológico de Buenos Aires y con estudios de posgrado en el IESE de Madrid. Maldivo tenía una trayectoria de más de veinte años en puestos de alta gerencia en diversas empresas pertenecientes a Telefónica-Movistar, tanto en Argentina como en Venezuela, Brasil, República Checa y a nivel sudamericano.²⁵²

Se destaca, entonces, cierta convergencia entre las trayectorias mencionadas:

Después del 2015 [...] hubo tres presidentes de empresas distintos, en los tres casos son empresarios, que vienen del sector privado [...] Lo que vemos es que vienen. Es gente preparada en asuntos corporativos, sin experiencia en el ramo, pero sí con experiencia en la gestión corporativa, ¿sí? Denotando ciertos objetivos más de desempeño corporativo de la empresa más que satisfacer políticas públicas que hayan sido diseñadas por el Estado. (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

En esta interpretación, aparece la dicotomía usual entre los objetivos públicos y los comerciales en las empresas públicas, pero ahora en referencia a los perfiles directivos acordes con cada uno de ellos.

Por nuestra parte, podemos señalar que, en términos generales, las autoridades de la compañía mencionadas poseen una trayectoria congruente con el que se ha señalado como el perfil directivo predominante durante el período. Éste sería acorde con los objetivos planteados, en términos del posicionamiento de la idea de eficiencia, la apuesta por lograr una mayor competitividad de la empresa y la prioridad dada la reducción de los resultados negativos.²⁵³

²⁵¹ “Quién es el exTechint que reemplazará a Costantini”, *Perfil*, 21/12/2016.

²⁵² “Luis Malvido será el nuevo presidente de Aerolíneas Argentinas”, *Perfil*, 30/07/2018.

²⁵³ Sin embargo, esto no implica desconocer que no necesariamente el predominio de ese tipo de perfil supone una total identificación entre las perspectivas propias del plano ministerial y el de la conducción empresarial. Por caso, tal como se sugirió en el apartado previo, durante la gestión de Costantini al frente de AR surgieron una serie de conflictos que concluyeron con su abrupta salida de la empresa. Las razones de esa desvinculación se habrían fundamentado en diferencias respecto a la orientación que debía adoptar la empresa y la política aerocomercial. Incluso se ha señalado como un punto de tensión que se haya dado una suerte de continuidad a ciertos aspectos de los planes de expansión de la gestión previa —como la incorporación de nuevos aviones y la fijación de nuevas rutas—, lo cual no habría resultado acorde con la política gubernamental para el sector (CEPA, 2018b).

5.4 De la centralidad de Aerolíneas Argentinas en la política sectorial a la reconfiguración de su rol en el mercado aerocomercial

La trayectoria de AR desde su reestatización en 2008 y tras el cambio de gobierno a fines de 2015 presenta tanto continuidades como cambios en su orientación. En la Tabla 5.2 se esquematiza la comparación entre ambos períodos, en función del esquema de análisis y tomando como referencia las tendencias alternativas en las políticas estatales identificadas oportunamente.

Tabla 5.2 Tendencias alternativas de las políticas estatales para las empresas públicas en el caso de Aerolíneas Argentinas, 2008-2019

Dimensión/ Subdimensión	POLÍTICAS DE RECOMPOSICIÓN DEL ROL DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (Período de referencia: 2008-2015)	POLÍTICAS DE CORPORATIZACIÓN NEOLIBERAL DE EMPRESAS PÚBLICAS (Período de referencia: 2015-2019)
A) ROL DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL		
A.1) Alcance de la función empresaria estatal	• Estatización de AR en función del sostenimiento del servicio público y los niveles de empleo y en tanto sector estratégico • Ampliación general de los servicios de transporte aéreo ofrecidos	• Reconfiguración de la actividad de AR en función de los objetivos de eficiencia y autosustentabilidad • Limitación de la oferta de vuelos (especialmente, los internacionales)
A.2) Orientación del accionar empresario estatal	• Aumento de la conectividad como forma de contribuir al desarrollo económico y regional • Priorización de los objetivos públicos frente a otros aspectos de la gestión	• Aumento de la cantidad de pasajeros transportados • Tendencia al ordenamiento del sector en términos de gestión, bajo el objetivo de mayor eficiencia y transparencia
A.3) Articulación con el sector privado y la política económica	• Priorización del rol de AR como instrumento de las políticas sectoriales frente a las empresas privadas • Posibilidad de recibir subsidios con el fin de cumplir el objetivo de aumento de la conectividad	• Liberalización y desregulación sectorial e incentivos a empresas privadas • Tendencia a la baja de subsidios como uno de sus objetivos principales
B) MODALIDADES DE GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS		
B.1) Relación con el gobierno y otros organismos estatales	• Tendencia a imprimir mayores grados de coordinación y convergencia entre los roles de regulador-gestor de políticas sectoriales y como propietario de AR • Alineamiento de AR en función de su rol como instrumento de las políticas aerocomerciales	• Tendencia a la separación de roles estatales como regulador- gestor de políticas sectoriales y como propietario de AR • Alineamiento general con las autoridades en vista al objetivo de ajuste fiscal y a su adecuación a las políticas de liberalización
B.2) Patrón de corporatización	• Énfasis en el objetivo de aumentar la conectividad sobre los criterios de mejoras en la eficiencia • Perfil directivo predominantemente de tipo político- partidario	• Impulso a la búsqueda de mejoras en la eficiencia en un entorno competitivo, en línea con las políticas gobierno corporativo • Perfil directivo predominantemente de tipo gerencial con antecedentes en corporaciones privadas

Fuente: elaboración propia.

Consideremos, entonces, cómo se expresaron las políticas estatales para las empresas públicas en el caso de AR.

De 2008 a 2015 se apostó al crecimiento de la empresa con el fin de cumplir su misión pública, identificada en términos de aumentar la conectividad en vistas a impactar positivamente en términos del desarrollo económico y regional. Tras la resolución de una porción importante de los problemas derivados de la crisis de la gestión privada anterior, se consideraba que la expansión de su actividad —mediante el aumento sostenido de la flota y las rutas operadas— contribuiría a resolver los desequilibrios económico-financieros en el mediano plazo.

Mientras tanto, la apelación a los subsidios del Estado nacional para inversiones y el sostenimiento de la operación en general se consideraba una alternativa válida. Esto no implica que no se asumiera como necesario atender otros problemas de la gestión en un futuro próximo —incluida la perspectiva de revertir los resultados financieros negativos—, sino que ese objetivo se ubicó en un segundo plano frente a la prioridad dada al cumplimiento de la misión pública de la empresa.

En cambio, durante los años 2016 a 2019 la orientación de la actividad de AR pasó a enfocarse en la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, como forma de lograr la baja en los subsidios necesarios para su operación y en vistas a alcanzar la autosustentabilidad y rentabilidad en el mediano plazo. En ese marco, se limitó su actividad, reorientando su actividad en función de los nuevos objetivos.²⁵⁴

En cuanto a las relaciones con otros actores, existieron claras diferencias entre ambos períodos. Durante 2008 a 2015, se privilegió el accionar de AR por sobre el resto de las empresas privadas del sector —con quienes las relaciones que ya se habían visto tensionadas por el proceso de expropiación inicial—. De esta forma, AR se erigió como el principal eje de la política aerocomercial durante el período, sobre la base de su desarrollo y la expansión de sus actividades. Asimismo, la prioridad dada a la actividad de la compañía estatal se evidencia en términos del crecimiento de su dotación, la flota y las rutas operadas. En paralelo, el aporte de recursos del Tesoro Nacional se

²⁵⁴ Uno de nuestros entrevistados resume este punto de la comparación entre los períodos de la siguiente manera: “Antes de 2015 claramente, Aerolíneas argentinas tenía un rol central en ser una herramienta para el desarrollo económico y productivo del país. Así incluso estuvo planteado en lo que fue el Plan de Negocios de Aerolíneas Argentinas 2010-2014 [...] Después del 2015, también se puede escuchar al ministro y a todos... es una empresa que debe transportar más pasajeros y debe ser una empresa que requiera menos aportes dinerarios del Estado” (Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, 08/06/2019)

mantuvo a niveles importantes, aunque sobre el final tendieron a estabilizarse e incluso decrecer en algunos años.

En el período 2016-2019 la política aerocomercial apuntó a lograr la incorporación de nuevos jugadores al mercado, expresada en la aparición de nuevas aerolíneas *low cost*. Con ese fin, se impulsó el otorgamiento de nuevas rutas y una serie de beneficios a los actores privados —tales como subsidios y otras facilidades regulatorias, entre otros—. En definitiva, la política sectorial buscó la liberalización y desregulación del mercado aerocomercial, tendiendo a considerar a AR como un actor más, lo cual se alejaba de su rol protagónico durante el período previo. En ese escenario, aunque la empresa estatal aumentó los pasajeros transportados durante el período, la política sectorial incentivó una disminución de su cuota de mercado tanto a nivel de los vuelos de cabotaje como internacionales.

En ese marco es que se inscribió la baja sostenida de las transferencias del Tesoro Nacional como principal objetivo, más allá de que éste se logró parcialmente. Vale destacar que no se produjeron bajas significativas en relación con la dotación de trabajadores, lo cual puede intuirse que hubiese generado conflictos importantes con los sindicatos. Sin embargo, sí se paralizó el proceso de expansión de la flota y se discontinuaron algunas rutas internacionales, mientras se relegaba su participación en el mercado local.

En el plano de las modalidades de gestión, también pueden señalarse ciertas continuidades, acompañadas de algunas diferencias importantes. Quizás la más relevante de estas últimas tenga que ver con la relación de la empresa respecto a otras instancias estatales, en el marco de la persistencia de un régimen descentralizado de gestión de su propiedad.

En línea a lo mencionado, durante el período 2008-2015 AR se erigió como el eje de la política aerocomercial, lo cual implicó un alto grado de coordinación y convergencia de las acciones con otras instancias estatales. Esta concertación implicó tanto a las diferentes dependencias ministeriales como a los organismos reguladores del sector. En cambio, la orientación puesta en práctica durante el período 2016-2019 tendió a favorecer la separación entre los roles estatales de propietario y de regulador-gestor de políticas públicas —lo cual se expresó, como se mencionó, en la consideración de AR como un actor más del mercado—. Esto no produjo necesariamente un mayor grado de autonomía de la empresa respecto a las autoridades políticas: especialmente

en lo que respecta al objetivo de mejora de los resultados financieros, existió un fuerte alineamiento directo con la política de ajuste fiscal.

Finalmente, en cuanto al patrón corporatización predominante en cada período, si bien persistió desde 2008 el mismo tipo societario heredado de la anterior gestión privada, existen algunas diferencias relevantes en cada uno de ellos. Por un lado, hasta 2015 se buscó asimilar el funcionamiento de AR tomando como modelo a las grandes compañías del sector, en una búsqueda de mayores niveles de productividad y demás mejoras en la gestión. Sin embargo, esto no puso en cuestión la prioridad dada a la misión pública de la empresa, cuyo cumplimiento siguió siendo el criterio principal al momento de delinear el funcionamiento de la empresa. Asimismo, el perfil directivo predominante aparece como congruente a esta orientación, en tanto presenta como rasgo característico una mirada estratégica y política en un entorno complejo y que requería la coordinación con diferentes agentes estatales.

Por otro lado, en el período 2015-2019 se buscó adaptar el funcionamiento de la empresa a un entorno competitivo, mediante medidas que ponían en primer plano las condiciones laborales y la necesidad de modificar la política comercial de la compañía. En este punto, el objetivo convergía con la prioridad dada al aumento de la eficiencia de AR, entendida como la baja sostenida de los resultados financieros negativos con vistas a su autosustentabilidad. Con rasgos convergente a lo que hemos caracterizado como procesos de corporatización neoliberal de las empresas públicas, se buscó asemejar los criterios de funcionamiento a los de otras compañías privadas del sector, el cual se consideraba como el camino más adecuado para los objetivos señalados. En ese marco, el perfil directivo predominante durante el período se identifica con el de las grandes corporaciones del sector privado, tanto en términos profesionales y formativos como en lo que respecta a su trayectoria previa en puestos gerenciales.

En definitiva, entre ambos períodos se producen cambios importantes en cuanto al rol desempeñado por AR, pasando de erigirse en el eje central de la política sectorial a asumir un papel no preponderante en la acción estatal. Esta última tendió a reconfigurar el mercado aerocomercial mediante su liberalización y desregulación, con cierta tendencia a incentivar la incorporación de aerolíneas privadas como forma de desarrollar el sector, relegando el rol de la línea aérea de bandera.

Capítulo 6. ARSAT: expansión como instrumento de las políticas públicas y condicionamiento de su accionar en un contexto de liberalización (2006-2019)

La creación en 2006 de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA ARSAT) significó para el Estado nacional la incursión directa en un área de actuación —la de los servicios de telecomunicaciones satelitales— en la que el sector público no contaba con un historial de participación. Los antecedentes existentes pasaban por la intervención en el servicio de telecomunicaciones y las iniciativas desplegadas en torno a la creación de satélites de observación, sectores sustancialmente diferentes a los propuestos para la nueva empresa.²⁵⁵

De la decisión de tomar bajo el control público las actividades delegadas en la empresa privada Nahuelsat SA, derivó la creación de ARSAT. Al tiempo, se definió una línea de acción que no solo implicaba posicionarla como una empresa proveedora de servicios satelitales, sino también que funcionara como una palanca del desarrollo tecnológico local.

Con el correr de los años, ARSAT se iría transformando en el principal instrumento de las políticas públicas para el sector de las comunicaciones. Esto implicaría acumular diferentes áreas de negocios ligadas a los servicios de conectividad y de otras áreas de la información, con clientes y usuarios públicos y privados. La decisión de crear ARSAT supuso, asimismo, un efecto expansivo en otros sectores y entidades estatales, al tiempo que implicó una fuerte inversión inicial para el desarrollo de sus líneas de actuación.

Luego, desde 2016, se produjo una reconfiguración de su rol en función de las nuevas prioridades de la política sectorial. Su rango de actuación se vio particularmente limitado, al tiempo que se favoreció la implicación de corporaciones privadas locales y extranjeras en el sector de las comunicaciones.

²⁵⁵ En función de esto, el presente capítulo no incluye un apartado dedicado específicamente a los antecedentes estatales en el ámbito de actuación de ARSAT, como si sucede en los capítulos dedicados a AR y Fabricaciones Militares y en el abordaje general de la Sección I. De todas maneras, se incluyen algunas referencias a ciertos antecedentes relacionados en el desarrollo del siguiente apartado.

En este capítulo se presenta un análisis de la trayectoria de ARSAT considerando tanto su rol en el marco de las políticas sectoriales y el carácter estratégico de su acción como las formas que adoptó su gestión —en sus relaciones con el gobierno y otros organismos públicos como en los criterios de funcionamiento interno—.

Con ese fin, se aborda en primer lugar el período 2006-2015, coincidente con la fase expansiva de su desarrollo; para luego puntualizar los cambios producidos entre los años 2016 y 2019, en el marco de la restricción de su accionar y la tendencia a la liberalización del sector de las telecomunicaciones impulsada desde el gobierno nacional.

6.1 La creación de ARSAT y la expansión de su actividad durante 2006-2015

El proceso que culminó en la creación de ARSAT en 2006 se inicia dos años antes, con la decisión del Estado de retomar el control directo de las posiciones orbitales satelitales asignadas a la Argentina. Desde entonces y en el marco de la reconfiguración del rol estatal desde inicios de siglo, se produjo la continua expansión de la compañía hasta 2015, cuyas principales características presentamos a continuación.

6.1.1 El rol estratégico de ARSAT en el desarrollo satelital y las telecomunicaciones

a) Orígenes de ARSAT como expresión del giro de la política satelital

En sus orígenes, la creación de ARSAT en 2006 se fundó en la necesidad de sostener la prestación de los servicios de telecomunicaciones satelitales brindados anteriormente por la empresa privada Nahuelsat SA. Esta empresa, en la que convergían capitales americanos y europeos de diverso origen, había resultado adjudicataria de la licitación realizada por el decreto N°153/1993 para la gestión del denominado *Sistema de Satélite Nacional Multipropósito*, con el fin de brindar servicios satelitales en el territorio nacional.

En ese proceso, dicha empresa adquirió y lanzó el satélite Nahuel-1 en 1997 para ocupar la posición orbital geoestacionaria de 72° de longitud oeste, asignada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) a la República Argentina. Asimismo, en los pliegos de la licitación se preveía que las futuras asignaciones de posiciones orbitales que se asignaran en favor del Estado nacional también conformarían parte

del mencionado Sistema Satelital, por lo cual se estipulaba la futura puesta en marcha de un segundo satélite.

Es así como, mediante la resolución N°2593/1998 de la entonces Secretaría de Comunicaciones, se le entregó a Nahuelsat la gestión de la posición orbital de 81° de longitud Oeste y sus bandas de frecuencias asociadas, la cual había sido asignada recientemente por la UIT. Sin embargo, dicha empresa no realizó las gestiones ni el desarrollo ligadas al proyecto de ese segundo satélite que derivara en la efectiva ocupación de la posición orbital, corriendo riesgo que la UIT retirara la asignación en favor de la Argentina (Hurtado et al., 2017).

Ante el declive de la actividad de Nahuelsat y la posibilidad de perder la última órbita asignada al país, la decisión del gobierno nacional apuntó a recuperarla para su gestión directa por parte del Estado. En este sentido, se desecharon otras posibles salidas, como la opción de tramitar una nueva licitación que permitiera el ingreso de un nuevo actor privado.

Es así como, mediante la resolución N°188/2004 de la Secretaría de Comunicaciones, se define la revocación de la concesión “por razones de ilegitimidad [...] por ser nula de nulidad absoluta” (art. 1°) la asignación de la posición 81° oeste a partir de señalar diversas irregularidades en esa decisión. Entre otros aspectos, en los considerandos de esa resolución se señaló las deficiencias o inexistencia de precisiones en cuanto a plazos, las características de los equipos, el marco jurídico-institucional aplicable, el hecho de que no se haya ocupado efectivamente esa posición orbital y la posibilidad de que caduquen los derechos sobre ella. Asimismo, se considera que la posición orbital y las frecuencias asociadas son un recurso escaso que debe ser puesto en función del interés público, además de las posibles pérdidas económicas y el impacto negativo en las capacidades de seguridad y defensa nacional que acarrearía su pérdida.

En paralelo, en agosto de 2004 se produce una actualización del *Plan Espacial Nacional “Argentina en el Espacio”* para el período 2004-2015. Allí se retomaban algunas de las líneas de acción del plan vigente para el período 1995-2006, aprobado por en 1994, al tiempo que se proyectaban otras nuevas. De esta manera, se estructuraron nuevos lineamientos para el organismo estatal rector del sector, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), con la finalidad de contribuir a fortalecer el impacto socioeconómico de sus acciones y a impulsar el desarrollo del complejo industrial satelital nacional.

En julio de 2005 el gobierno nacional envió al Congreso Nacional el proyecto de ley de creación de ARSAT con el fin de asumir la gestión directa de la posición orbital 81° Oeste y sus frecuencias. En el mensaje del Poder Ejecutivo N°845/05 de elevación del proyecto se sostenía la necesidad de apuntalar el rol estatal en el sector satelital, para lo que se propone la creación de la nueva empresa, como forma de implementar la política para el sector y “brindar las soluciones satelitales que el mercado requiere de manera eficiente y rentable” (p. 3).

Finalmente, mediante la ley N°26.092 de abril de 2006 se aprobó la creación de ARSAT y su estatuto social. En paralelo y luego de la creación de ARSAT, se iniciaron gestiones para que Nahuelsat le transfiriera sus activos a la nueva empresa pública. En ese proceso, se firmaron dos cartas de intención; mediante la primera, se le transfirieron a ARSAT el satélite Nahuel 1, la estación terrestre que se había construido a fines de los años noventa en la localidad de Benavídez (provincia de Buenos Aires) y el uso de la posición orbital de 71.8° Oeste. Por la segunda, se transfirieron a ARSAT las acciones de Nahuelsat por el valor simbólico de un peso, mientras el Estado se haría cargo de las contingencias precedentes y de las que surgieran en el futuro. De esta manera, se concretaba la integración en ARSAT de los bienes y capacidades del sector satelital existentes hasta ese momento en Argentina (Blinder y Hurtado de Mendoza, 2019).

b) El carácter estratégico de la empresa en su primera década: instrumento de políticas públicas e impacto expansivo de su actividad

El propósito de ARSAT expresado en la ley N°26.092 estaba fuertemente ligado al desarrollo satelital, en vistas a cumplir las funciones derivadas de la ocupación de la posición geoestacionaria asignada a la Argentina. En este sentido, el estatuto de la entidad incluido en dicha norma definía como su objeto social

realizar por sí, o por cuenta de terceros o asociada a terceros: a) el diseño, el desarrollo, la construcción en el país, el lanzamiento y/o la puesta en servicio de satélites geoestacionarios de telecomunicaciones en posiciones orbitales que resulten o que resultaren de los procedimientos de coordinación internacionales ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (U.I.T.) y bandas de frecuencias asociadas y b) la correspondiente explotación, uso, provisión de facilidades satelitales y/o comercialización de servicios satelitales y/o conexos.

Sin embargo, con el correr de los años este campo de acción inicial se fue ampliando de manera significativa. Así, para 2014, se agregaban los siguientes puntos en cuanto a su objeto social:

c) la explotación, uso y /o prestación al público de cualquier tipo de servicios de comunicaciones, fijo o móvil, alámbrico o inalámbrico, nacional o internacional, con o sin infraestructura propia, empleando cualquier medio existente o a crearse; d) el almacenamiento y transmisión de datos de todo tipo, a través de infraestructura propia o de terceros. (SIGEN, 2014)

Se destaca que la expansión organizacional de ARSAT desde su creación en 2006 y hasta el 2015 tuvo su apoyo principal en la apelación creciente por parte del gobierno nacional a las capacidades de la empresa para poner en práctica una serie de políticas públicas. En cada caso se consideró que las características de ARSAT la configuraban como una herramienta adecuada y eficiente que hacía viable la incorporación de nuevas actividades a su cargo. En ese trance, la paulatina ampliación de sus radios de acción fue apoyándose en un desarrollo secuencial de esas capacidades: cada nueva decisión de las autoridades gubernamentales de apelar a la empresa para la implementación de una política pública se fundamentaba en la consideración de aquellas funciones previas desarrolladas y cuyo desempeño se evaluaba como satisfactorio.

En sus inicios, vinculada al fin principal de ARSAT, emergió una segunda decisión de importancia: la disposición de que los nuevos satélites que ocuparan las posiciones orbitales asignadas al Estado nacional fuera de producción nacional. Estos desarrollos serían parte del denominado Sistema Satelital Geoestacionario Argentino de Telecomunicaciones (SSGAT), compuesto por una serie de satélites que abrían un horizonte de posibilidades para el accionar estatal en el rubro de las telecomunicaciones y con capacidad de brindar servicios, no solo en territorio nacional, sino también a nivel continental. Se proyectaba la construcción de los satélites ARSAT-1, ARSAT-2 y ARSAT-3, que de conjunto ocuparían las posiciones orbitales disponibles para la Argentina y brindarían servicios en las distintas frecuencias habilitadas.

En este marco, la encargada de la construcción de los satélites del SSGAT sería la empresa pública Investigaciones Aplicadas SE (INVAP), propiedad del gobierno de la provincia de Río Negro y con participación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). INVAP se destacó, desde sus orígenes en la década de 1970, por sus desarrollos en la construcción de bienes complejos en ámbitos como el de la energía nuclear —mediante la construcción de reactores y otros productos relacionados— y la actividad aeroespacial, entre otros desarrollos intensivos en términos científico-tecnológicos. Es así que INVAP tenía, específicamente en el

ámbito de la producción satelital, antecedentes en la construcción de satélites de observación con múltiples aplicaciones, lo cual constituía una base importante para encarar los proyectos encomendados por ARSAT (Versino, 2014).²⁵⁶

Antes, ARSAT se vio en la necesidad de alquilar satélites disponibles a empresas privadas que se ubicaran en las órbitas asignada a la Argentina para evitar que la UIT se la retirara. Asimismo, debió enfrentar algunas incidencias, como ciertas objeciones por parte de sectores del gobierno de los Estados Unidos a la utilización de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento del nuevo satélite de telecomunicaciones. Esos reparos fueron desestimados por otros actores estadounidenses que valoraban los posibles usos propios de las funciones de dicho satélite; además del hecho que la gran mayoría de los insumos necesarios para su construcción serían, seguramente, de origen estadounidense, por lo que tendría un impacto económico positivo dentro de sus propios límites territoriales (Blinder y Hurtado de Mendoza, 2019).

La construcción del primer satélite, el ARSAT-1, se estimó inicialmente que demandaría alrededor de 150 millones de dólares, además de otros 30 millones dedicados al diseño y los planos. Luego del largo proceso de desarrollo y construcción, en octubre de 2014 el ARSAT-1 fue enviado al espacio por el vehículo lanzador Ariane 5 desde la Guayana Francesa para ocupar luego la posición 71.8° Oeste. Desde entonces, brinda servicios de telefonía, internet, televisión y datos para Argentina y otros países limítrofes.

El ARSAT-2, por su parte, fue enviado al espacio —también desde la Guayana Francesa— en septiembre de 2015, con el fin de ocupar la posición 81° Oeste, ampliando y complementando los servicios de telecomunicaciones prestados por el ARSAT-1.

Sin embargo, como se mencionó, ARSAT no sólo se ocuparía de aquellos aspectos relacionados con el Plan Espacial Nacional y las específicamente ligadas a la puesta en marcha de los satélites de telecomunicaciones. Por el contrario, se sumaron al

²⁵⁶ Vale destacar que, en el marco de esta colaboración entre ARSAT e INVAP, ambas entidades crearon conjuntamente una empresa subsidiaria denominada Centro de Ensayos de Alta Tecnología SA (CEATSA). A partir de un acuerdo firmado en 2010, la empresa fue puesta formalmente en marcha en 2013. Su objetivo principal es el de brindar los servicios de pruebas ambientales para satélites, pero, potencialmente, puede ofrecer dichos servicios a múltiples sectores industriales. Véase: Celia Carbajal, “Un laboratorio que simula las condiciones ambientales del espacio”, *Télam*, 25/09/2013, recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201309/34051-lanzan-un-laboratorio-que-simula-condiciones-ambientales-como-las-que-atravesan-los-satelites.html>

ámbito de acción de la empresa una serie de políticas relevantes que expresaban la resignificación del rol estatal del período. Particularmente, en los años previos a la efectiva puesta funcionamiento orbital del ARSAT-1, surgieron una serie de iniciativas que ubicaron a la empresa como eje de las políticas públicas del sector con diverso alcance e impacto.

En primer lugar, vale la pena destacar la creación del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada” (PAC) mediante el decreto N°1552 de octubre de 2010. En ese marco, se definieron siete ejes estratégicos: a) inclusión digital; b) optimización del uso del espectro radioeléctrico; c) desarrollo del servicio universal; d) producción nacional y generación de empleo en el sector de las telecomunicaciones; e) capacitación e investigación en tecnologías de las comunicaciones; f) infraestructura y conectividad; y g) fomento de la competencia. De esta manera, se proyectaba el impulso estatal a una serie de acciones con otros actores estatales y sociales que lograra desarrollar el acceso a los servicios de telecomunicaciones de manera homogénea a nivel nacional.

Dentro del eje dedicado a la infraestructura y conectividad, se planteó la iniciativa de desarrollar un Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) que allanara el camino para facilitar el acceso de aquellos sectores de la población cuyas necesidades no estaban siendo atendidas por el sector privado, en el marco de una gran desigualdad a nivel territorial.²⁵⁷ Se señalaba que la REFEFO serviría, además, de plataforma tanto para el PAC como para otros planes existentes, tales como los asociados al desarrollo del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T), el Programa Conectar Igualdad o la denominada Agenda Digital; además de otras políticas asociadas que pudieran surgir.

En este marco, el artículo 7º de la norma mencionada declaraba de interés público el desarrollo, implementación y operación de la REFEFO, al tiempo que designaba a ARSAT como la encargada de su desarrollo y gestión. Como señala Baladrón (2019), el eje principal del PAC se expresó en que la inversión estatal fuera destinada a la capa de infraestructura de internet, segmento con alta concentración y costos de capital sumamente elevados, mediante el desarrollo de la REFEFO con unos 58 mil kilómetros de extensión proyectada. Su elemento central estaba dado por el desarrollo de una Red Troncal Federal de última generación gestionada por el Estado nacional,

²⁵⁷ Según datos del INDEC (2011), el 63% de los accesos residenciales a internet a nivel nacional se encontraban en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

con la capacidad de transmisión de datos de diverso tipo. El diseño asumió el despliegue de una serie de anillos estratégicos de conexión, incluyendo la conexión con el Centro Nacional de Operaciones —instalado en la sede de ARSAT en Benavídez—, el cual se conectaría con los puntos de acceso internacionales y que preveía el desarrollo de un centro de datos con la tarea de monitorear el funcionamiento de la red. Los anillos también conectarían con los Centros Provinciales de Operaciones y Puntos Provinciales de Acceso a la Red, como forma de descentralizar la gestión del tráfico —esto de manera optativa— y la circulación de contenidos. Finalmente, se planteaba el desarrollo de redes y anillos provinciales que extendieran la capilaridad de la red, con el fin de conectar al operador nacional con el operador local —principalmente, PYMES y cooperativas— que brinda el servicio de “última milla”, de acceso residencial.

El planteo general de la REFEFO apuntaba a generar una red troncal de tipo mayorista mediante la construcción de 22 mil km de fibra óptica, que se integraría con otros 25 mil km de las redes provinciales y la conexión con otros tramos de fibra óptica no operativas a otras empresas. En el Gráfico Gráfico 6.1 se presenta el mapa de la REFEFO con el alcance que, según las proyecciones, se esperaba lograr hacia 2015. En este sentido, se esperaba brindar servicio a prestadoras como cooperativas y pequeñas y medianas empresas a nivel local con la intención de favorecer la baja de los costos y mejorar la calidad del servicio domiciliario de internet, en un marco de mayor competencia.

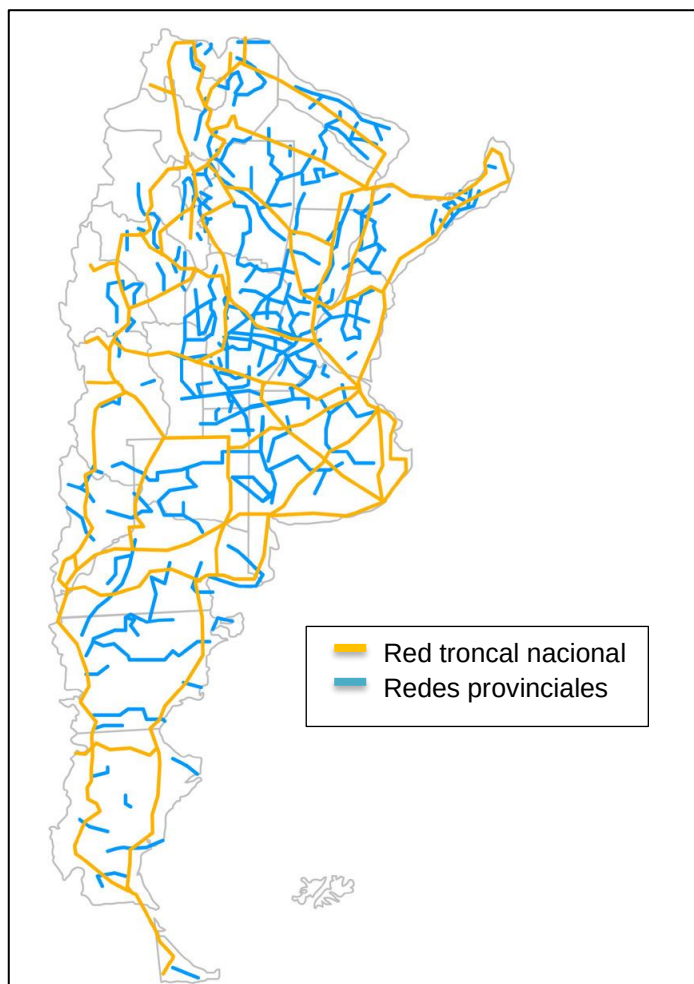
En este marco, las metas del PAC que se ligaban al desarrollo de la REFEFO eran:

brindar cobertura a 1700 localidades, hasta 40 km de distancia de la red troncal; mejorar la calidad de las conexiones de banda ancha fija, estableciendo 10 Mbps como piso tecnológico de calidad para las nuevas redes; y ampliar la conectividad de los organismos gubernamentales en los ámbitos nacional, provincial y municipal (Baladrón, 2019, p. 6).

En segundo lugar, otra política en la que ARSAT resultó clave para su implementación es la que —en el marco de la creación del Sistema Nacional de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T)— comprendió el desarrollo de la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre, en línea con lo normado en el decreto N°364/2010. Por esta norma se instruyó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en tanto propietario mayoritario de ARSAT, “a llevar adelante las acciones y decisiones societarias necesarias en el ámbito de su competencia, que permitan la provisión de facilidades y servicios satelitales y/o conexos, servicios de transporte de

señales y sus correspondientes enlaces para el desarrollo, implementación y operatividad de la infraestructura de PLATAFORMA NACIONAL DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE” (art. 2º).

Gráfico 6.1 Red Federal de Fibra Óptica proyectada hacia 2015



Fuente: Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada” (2011).

El desarrollo de la infraestructura ligada a la plataforma de transmisión de la televisión digital abierta por parte de ARSAT llegó a alcanzar a unas 85 estaciones operativas en todo el país a fines 2014 —a lo que, según lo proyectado, se agregarían una quincena más al año siguiente— (SIGEN, 2014).

En tercer lugar, uno de los activos más importantes de ARSAT derivados de la creación de la REFEFO es el Centro Nacional de Datos (CND), ubicado en la sede de la empresa en Benavídez. Ocupa una superficie total de 4200 metros cuadrados y posee una amplia capacidad para brindar servicios de *housing* (colocación de equipamiento), *hosting* (alojamiento en servidores de ARSAT) y *cloud computing* (en

la nube) a organizaciones públicas y privadas. Este *data center* alcanzó una serie de certificaciones internacionales que expresan un alto grado de seguridad, transparencia y capacidad de procesamiento y almacenamiento de datos, convirtiéndolo en uno de los más importantes de Latinoamérica (Baladrón, 2019).

En definitiva, el rol asignado a ARSAT resultaba determinante para diversos planos de las políticas comunicacionales del período, particularmente en lo que refiere a la inclusión digital y el desarrollo satelital.

Respecto al primer punto, esta mirada sería consolidada a partir de la sanción de la ley N°27.078 Argentina Digital, sancionada en julio de 2014, la cual reconoció “el carácter de servicio público esencial y estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en competencia al uso y acceso a las redes de telecomunicaciones, para y entre licenciatarios de Servicios de TIC” (art. 15). Asimismo, se definía al Servicio Universal como aquel garantizado por el Estado con el fin de “posibilitar el acceso de todos los habitantes de nuestro país, independientemente de su domicilio, ingreso o capacidades, a los Servicios de TIC prestados en condiciones de calidad y a un precio justo y razonable” (art. 19). Para cumplir con ese objetivo se creó el Fondo Fiduciario del Servicio Universal (art. 21 a 25), conformado a partir de los aportes de los licenciatarios del sector, con el fin de alcanzar los objetivos fijados. En ese marco, ARSAT se transformaría en el principal instrumento de aplicación de los fondos del Servicio Universal, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de la REFEFO.

En cuanto al desarrollo satelital, el corolario de esta orientación de las políticas públicas para ARSAT se encuentra contenido en ley N°27.208 de Desarrollo de la Industria Satelital, sancionada en noviembre de 2015, cuyo artículo 1° declara “de interés nacional el desarrollo de la industria satelital como política de Estado y de prioridad nacional, en lo que respecta a satélites geoestacionarios de telecomunicaciones”. Asimismo, se aprueba el Plan Satelital Geoestacionario Argentino 2015-2035 que debía ejecutarse por medio de ARSAT (art. 2° a 7°). Además, se limitó la posibilidad prevista originariamente en la ley de creación de esta última de transferencia de acciones al sector privado, debiendo mantenerse el 51% en manos del Estado nacional; al tiempo que se prohibía “su transferencia y/o cualquier otro acto o acción que limite, altere, suprima o modifique su destino, titularidad, dominio o naturaleza, o sus frutos o el destino de estos últimos, sin previa autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación” (art. 8). De manera

similar, se restringía la transferencia de los recursos asignados a ARSAT (art. 10º), lo cual incluía una serie de bandas de frecuencia reservadas de forma preferencial (art. 11). Vale mencionar que para modificar lo instruido en los últimos tres artículos mencionados anteriormente, se establecía la necesidad de contar con el “voto de los dos tercios (2/3) de los miembros del Honorable Congreso de la Nación” (art. 14).

Aunque posteriormente —como desarrollaremos en el punto 6.2— su implementación quedaría en suspenso, el Plan Satelital Geoestacionario Argentino 2015-2035 aporta una buena idea del rol proyectado por ese entonces para ARSAT.

Durante el período de vigencia del plan se determinaba la construcción de (como mínimo) ocho satélites con una lógica de autofinanciamiento, ya que se estipulaba que cada nuevo satélite se lograría desarrollar a partir de los fondos producidos por los servicios comercializados de los satélites anteriores. Asimismo, parte de esos recursos debían destinarse a tareas de investigación y desarrollo, particularmente en lo que se refiere a la mejora de la plataforma tecnológica —lo que incluía avanzar en sistemas de propulsión híbridos químico-eléctricos y, finalmente, totalmente eléctricos—. Además, se esperaba estructurar una cadena de proveedores que lograr aumentar progresivamente el porcentaje de componentes nacionales presentes en los satélites a construirse.

En definitiva, las políticas comunicacionales del período apuntaban objetivos ligados a la inclusión de sectores postergados, la intervención en un mercado concentrado y el desarrollo tecnológico multiplicador. Con esos fines se fue estructurando la fisonomía de ARSAT a lo largo del período, en cuya operación el cumplimiento de la misión pública definida emergería como el principal criterio de funcionamiento y la guía general de su actividad.

c) Preeminencia de ARSAT frente al sector privado y derivaciones de su centralidad en las políticas públicas

El entorno de actuación de ARSAT durante el período 2006-2015 estuvo determinado por las características del mercado en que se desempeñó, así como por el rol asignado por las políticas públicas del área de comunicación. En ese escenario, las relaciones con el sector privado se vieron cruzadas por la intención de erigir a la empresa en un actor influyente en el sector de las telecomunicaciones.

Por lo demás, desde el inicio se planteó la necesidad de realizar acciones de carácter público-privado, particularmente con aquellas PYMES y cooperativas del interior del país que podían facilitar la conectividad de áreas y sectores relegados hasta entonces. Sin embargo, también se vincularon a ARSAT grandes empresas a partir de los servicios comercializados por la empresa pública, tanto en el uso de los satélites como del CND.

Como marco de esta mirada general sobre las relaciones con el resto de los actores del sector, vale recordar que la ley de creación y el estatuto de ARSAT estableció la posibilidad de venta de acciones a privados, con la previsión de que el Estado debía mantener el poder de veto sobre las decisiones de la empresa.

Más allá de que nunca se avanzó en esta disposición, recién sobre el final del período se avanzaría con un grado mayor de restricción de la misma. Nos referimos a lo normado por la ley N°26.092, según la cual, para modificar esa prerrogativa estatal, vender los activos existentes o transferir las acciones en manos del Estado nacional se imponía como requisito la intervención del Congreso de la Nación —incluso se menciona una mayoría agravada de dos tercios de cada cámara—. Por lo tanto, es posible concluir que el lugar protagónico otorgado al Estado desde la propia creación de ARSAT, iría consolidándose como fundamental en la mirada oficial.

Además, vale destacar que la inversión en ARSAT por parte del Estado nacional fue creciendo progresivamente a lo largo del tiempo, en paralelo a la ampliación de las actividades de la empresa y la implementación de las políticas sectoriales relacionadas. En todos los casos, la asignación de fondos del presupuesto nacional se realizó con el fin de cubrir las inversiones requeridas para tal fin; por ejemplo, los satélites ARSAT-1 y ARSAT-2 requirieron el aporte del Estado nacional de 270 y 250 millones de dólares respectivamente. Una vez realizadas las inversiones, las amplias posibilidades de comercializar los servicios satelitales, de conectividad e informáticos presentaban el panorama de una empresa que podía sostener su operación a partir de los beneficios de su actividad.

En definitiva, ARSAT fue beneficiaria de un lugar privilegiado en el mercado por la centralidad otorgada en el manejo de las posiciones orbitales y los satélites respectivos; la asignación de espectro radioeléctrico de manera preferencial; el otorgamiento de beneficios fiscales y de fondos públicos para las inversiones requeridas; y, en definitiva, pro su encumbramiento como instrumento principal para la implementación de las políticas del sector. Estos elementos expresan la centralidad

otorgada a la empresa dentro de la política estatal, en detrimento de otros actores privados, en vistas a cumplimentar los objetivos de interés público y social que fundamentaban sus actividades y que conformaban la base de la misión pública asignada a la empresa.

6.1.2 Las modalidades de gestión en ARSAT desde su creación

a) La vinculación con el gobierno y la coordinación con otros organismos públicos

Desde su creación, ARSAT se ubicó institucionalmente en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios —propietario del 98% de su paquete accionario, mientras el 2% restante estaba en manos del Ministerio de Economía y Producción—, dentro de la continuidad general de un modo descentralizado de gestión de la propiedad de las empresas públicas.

En cuanto a los organismos de control que influyeron en su actividad, se destaca la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC); y, desde 2014, su sucesora, la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC).

Pero más allá de esta continuidad en el plano formal, las relaciones entre ARSAT y el gobierno se caracterizaron por una fuerte correlación entre las decisiones de políticas públicas, las acciones reguladoras y los proyectos implementados por la empresa. Como norma general, es posible afirmar que, ante una decisión en el ámbito de las políticas sectoriales, el resto de los eslabones tendieron a alinearse.

Adicionalmente, fue característico de ARSAT la colaboración y coordinación con otros organismos públicos para la implementación de determinadas políticas; por ejemplo, con el Ministerio de Educación para brindar el soporte del Programa Conectar Igualdad. Pero también existió la vinculación para la concreción de acciones en el marco de los planes de conectividad, en las diversas jurisdicciones nacionales y subnacionales.

Particularmente, en lo que se refiere al desarrollo de las redes provinciales, la metodología adoptada por ARSAT supuso la puesta en marcha de acuerdos con gobiernos provinciales para su desarrollo. En este caso, se destaca una situación novedosa para el sector: en la implementación de esos acuerdos, en muchos casos las provincias decidieron que fueran empresas públicas provinciales —existentes o de

nueva creación— las encargadas de la construcción de las redes en ese segundo nivel territorial.²⁵⁸

Dentro de este marco, la convergencia con otra empresa pública, INVAP, para la construcción de los satélites geoestacionarios tenía como base la decisión de avanzar en el desarrollo tecnológico local. Para la empresa rionegrina significó una ampliación de sus instalaciones y de personal, generando recursos y proyectos que sostendrían la actividad de la empresa para el corto y mediano plazo.

En concreto, se destacan hasta aquí dos aspectos de la gestión de ARSAT durante el período. Por un lado, la convergencia entre los roles estatales de propietario, regulador y gestor de políticas públicas, lo cual alineó de manera consistente la actuación de ARSAT con la de los otros organismos públicos implicados. En este sentido, existió un alto grado de coordinación que, en función de la misión pública asignada, tendió a expandir el rol desempeñado por la compañía.

Por otro lado, esta coordinación se prolongó a otras jurisdicciones a nivel federal, como sucedió particularmente con los estados provinciales. En este sentido, las características de los objetivos de las políticas asignadas a ARSAT requerían una inserción territorial determinada que, es posible intuir, favorecieron esas relaciones y la implicación de las administraciones provinciales.

b) La conformación de ARSAT como una Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria y el cumplimiento de su misión pública

El tipo jurídico y las características societarias elegidas para la conformación de ARSAT configuran una forma particular de entidad empresarial. En primer lugar, a pesar de su denominación formal, el artículo 1º de su ley de creación la enmarca dentro de las disposiciones propias de una Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM). Como resalta Carbajales (2014), la selección de este tipo societario aparece como excepcional en el período, ya que el mismo aparecía como relegado respecto a la conformación de SA “comunes” bajo lo normado por el Capítulo II, Sección V de la ley N°19.550.

²⁵⁸ En algunos casos, se trató de empresas públicas provinciales existentes que tomaron bajo su ámbito el desarrollo a nivel local, como sucede con Ecom, SAPEM (Chaco), Refsa, S.A. (Formosa), La Rioja Telecomunicaciones SAPEM y Energía Santiago del Estero SA. En otros casos, los estados provinciales fundaron empresas con el objetivo de sumarse al PAC, como sucedió con Marandú Comunicaciones (Misiones) en 2011 y Neutics SAPEM (Neuquén) en 2012.

En ese mismo artículo 1º, la ley habilitaba a ARSAT a desarrollar sus actividades económicas bajo la ley comercial, limitando la responsabilidad del Tesoro Nacional al aporte realizado. Pero al mismo tiempo, por el artículo 2º, la empresa resulta incluida dentro del universo de entidades sujetas al control interno y externo del Sector Público Nacional.

Además, se excluía a ARSAT expresamente de los principios y normas del derecho administrativo —como las leyes de Procedimiento Administrativo, de Obras Públicas y del Régimen de Contrataciones del Estado— (artículo 3º); y se explicita que su personal se regiría por la Ley de Contratos de Trabajo. Todas estas últimas disposiciones tendían, en definitiva, a reforzar la aplicación del derecho privado por sobre el público.

En cuanto a su conformación accionaria —y como se indicó previamente—, se estableció que el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios sostendrá el 98% del paquete accionario y el Ministerio de Economía y Producción el 2% restante (artículo 7º). Asimismo, el artículo 10º estableció que “[s]e requerirá una ley sancionada por el Honorable Congreso de la Nación para perfeccionar cualquier transferencia, gravamen o disposición de las Acciones Clase A representativas del capital social [...] que, restrinja o elimine los derechos especiales de voto otorgados a las Acciones Clase A”. Estas acciones son, de acuerdo con lo señalado en el artículo 7º del estatuto social de ARSAT, aquellas cuya titularidad ejerce el Estado nacional y que le da amplias prerrogativas sobre cualquier cambio en su patrimonio, sus actividades o sobre el objeto social de la empresa. En ese mismo artículo se habilita la posibilidad del llamado a un concurso público para la venta de acciones clase “B” por parte de inversionistas privados.

En este sentido, se destaca, por un lado, la previsión incluida respecto a la posibilidad de inversión privada, reservando poder de veto al Estado nacional. Aunque, por otro lado, la modificación de la participación estatal debía ser por ley del Congreso —como se mencionó, esto sería reforzado por los requisitos normados en la ley N°27.208 de Desarrollo de la Industria Satelital—. En cualquier caso, vale destacar que esta posibilidad de incorporación de capitales privados no fue puesta en práctica ni se realizaron gestiones para concretarla.

Ahora, si nos remitimos a la orientación que adoptó el funcionamiento interno, se puede afirmar que la misma apuntó a cumplimentar los objetivos de la política pública, al mismo tiempo que se sostenía los parámetros comerciales en cuanto a su rol de

prestador de servicios de comunicación e informáticos. Con relación al primer aspecto, la actividad se centró tanto en los objetivos ligados a cada uno de los planes implementados —como la extensión de la conectividad satelital y por fibra óptica y la ampliación de la cobertura de la televisión digital— como en lo referido al desarrollo tecnológico en asociación con otros proveedores —especialmente, INVAP en el marco de la construcción de los satélites requeridos por ARSAT—. Sobre el segundo elemento mencionado, la compañía se constituyó como un importante proveedor de servicios para el sector público y privado, con clientes de diversa envergadura y localización geográfica.

En cualquier caso, estos diferentes matices de la actividad de ARSAT convivieron durante el período, pero con un énfasis en su inserción respecto a las políticas sectoriales desplegadas en esos años. La propia estructura de ARSAT reflejó esta predisposición, en cuanto las principales unidades de negocios se relacionaban con los planes nacionales impulsados por el Estado: a) Servicios satelitales; b) Red Federal de Fibra Óptica; c) Centro Nacional de Datos; d) Televisión Digital Abierta (SIGEN, 2014).

Finalmente, la prioridad dada al cumplimiento de los objetivos de interés público de la empresa y su fuerte vinculación con las políticas sectoriales también parece haber influido en el tipo de perfil directivo elegido para conducir ARSAT. Vale destacar que, dado el alto grado de complejidad de la actividad de la empresa, la conformación de los directorios incluyó, en todos los casos, la incorporación de perfiles profesionales calificados en la materia. Pero esto fue acompañado, al menos durante una parte significativa del período 2006-2019, por la presencia en el máximo cargo de la empresa de perfiles seleccionados en función de su capacidad de gestión pública y/o trayectoria política. Detengámonos brevemente, entonces, en las trayectorias de quienes ocuparon la presidencia de la empresa en esos años.

El presidente de ARSAT durante el período posterior a la conformación de la sociedad fue Rodolfo Gabrielli, economista con una trayectoria en diversos cargos políticos y en el sector público, que había sido ministro de Economía de la provincia de Mendoza de 1987 a 1991; y luego, de 1991 a 1995, gobernador de la provincia cuyana. Asimismo, desde diciembre de 2001 Gabrielli se había desempeñado en diversos

cargos del Estado nacional como ministro del Interior, vicepresidente del Banco Nación y presidente de la empresa estatal Intercargo.²⁵⁹

Desde 2008 a 2013, el presidente del directorio de ARSAT fue Néstor Pablo Tognetti, licenciado en física por el Instituto Balseiro —creado en 1955 por convenio de la Universidad Nacional de Cuyo y la Comisión Nacional de Energía Atómica— y con posgrados en el exterior. Tognetti tenía como principal antecedente una larga trayectoria en INVAP SE, la empresa pública rionegrina desarrolladora de tecnología que estaría encargada de la construcción de los satélites ARSAT. Precisamente, el período de Tognetti como presidente coincidió con la mayor expansión de la empresa, tanto en relación con la preparación de los satélites de telecomunicaciones, como el inicio de la construcción de la REFEFO y la plataforma de la Televisión Digital Abierta (TDA).²⁶⁰

En 2013 se produce un cambio en la Secretaría de Comunicaciones que también tendría su correlato en ARSAT. En marzo de ese año, Tognetti fue reemplazado por Matías Bianchi Villena, ingeniero industrial de la Universidad de Buenos Aires, con trayectoria laboral en el sector privado. En ese momento, se lo señalaba como allegado al entonces viceministro de Economía, Axel Kicillof, y con cercanía a la agrupación La Cámpora. Bianchi cumpliría sus funciones hasta el final del período, en diciembre de 2015, abarcando su gestión los momentos de lanzamiento del ARSAT-1 y ARSAT-2, y la expansión de la REFEFO.²⁶¹

Aún con las diferencias que se expresan en cada momento, es posible identificar cierta tendencia a priorizar un perfil directivo con trayectoria predominante en el sector público. En este sentido, parecen haberse ponderado positivamente las capacidades de coordinación con otros actores estatales, dentro de una mirada estratégica que privilegiaba la misión pública de ARSAT. Especialmente, es de suponer que la convergencia de la actividad de la compañía con las políticas sectoriales requería para el perfil directivo privilegiado para ARSAT un conocimiento de la gestión pública y del campo político-institucional.; lo cual fue acompañado, en gran medida, por un conocimiento técnico específico —expresado especialmente en el caso de Tognetti y, en parte, con la gestión de Bianchi—.

²⁵⁹ “Designaron a Gabrielli al frente de la actividad aérea”, *La Nación*, 30/01/2008.

²⁶⁰ Alejandro Alfie, “La Cámpora no pudo imponer al presidente de Arsat y deberá conformarse con el vice”, *Clarín*, 22/01/2020.

²⁶¹ Fernando Krakowiak, “Cambios en Comunicaciones”, *Página/12*, 28/03/2013.

En definitiva, lo señalado en este apartado expone, a grandes rasgos y en términos formales, la conformación típica de una entidad corporizada. Sin embargo, las propias características del rol asumido por la empresa ponían parcialmente en tensión algunas de esos aspectos, ya que el cumplimiento de la misión pública de la empresa emergía como prioritario antes que cualquier otra consideración.

6.2 El cambio en la actividad empresarial de ARSAT post 2015: debilitamiento de su rol activo en un mercado liberalizado

Con el cambio de gobierno de diciembre de 2015 se sucedieron una serie de novedades en las políticas públicas que implicaban a ARSAT, lo cual fue acompañado por una reformulación de sus actividades empresariales. Esas transformaciones implicaron, por un lado, la limitación de su accionar en el marco de su inserción en un mercado al que se buscaba imprimirle mayores grados de liberalización; y por otro, una reconfiguración de algunos aspectos de su gestión, a partir de nuevos criterios y parámetros. Estos elementos son los que se recorren en el análisis propuesto para el resto de este apartado.

6.2.1 El cambio en el rol ARSAT desde 2016

a) La continuidad de ARSAT en el marco de la restricción de su actividad

Durante el período 2016-2019 no se modificaría la propiedad estatal de ARSAT; sin embargo, sí existirían algunas manifestaciones de funcionarios que perfilaban la posibilidad de transferir una porción de su propiedad al sector privado. Como se ha mencionado, la alternativa de incorporar inversionistas privados en el capital de ARSAT estaba prevista en la propia ley de creación de la empresa —más allá de que la legislación posterior fue restringiendo esa posibilidad—. En este sentido, existía un marco que, potencialmente, hubiese facilitado tal orientación.

En concreto, al poco tiempo de asumir el nuevo gobierno el secretario de Tecnologías de la Información y la Comunicación, Héctor Huici, señala la posibilidad de abrir el paquete accionario de ARSAT al capital privado. Sin embargo, aunque podía ser un horizonte factible para algunos funcionarios, no existieron indicios por parte de las

autoridades de la empresa del período 2016-2019 respecto a que tal medida se pudiese concretar —e incluso, se manifestaron en contra de tal situación—.²⁶²

Donde sí existirían algunas modificaciones fundamentales fue, por un lado, en el proceso de expansión de la empresa, el cual se detuvo durante el período. Por otro lado, las áreas de negocios estructuradas hasta entonces, aunque continuaron existiendo, presentaron diversos niveles de actividad.

Como se analizará a continuación, el énfasis se puso en la utilización intensiva de las capacidades satelitales existentes y la venta de servicios ofrecidos por el Centro Nacional de Datos, sin ampliar las inversiones de manera significativa en esas áreas —e incluso deteniendo el desarrollo del Plan Satelital Geoestacionario Argentino 2015-2035—. Al mismo tiempo, se buscó ampliar la conectividad de la REFEFO, la cual concentró la mayoría de las inversiones del período. Finalmente, el desarrollo de la TDA fue suspendida, así como otros programas vinculados a determinadas políticas discontinuadas —como sucedió respecto al soporte otorgado al Programa Conectar Igualdad—.

b) Diagnóstico y objetivos de la política para ARSAT desde 2016

El diagnóstico de la situación de ARSAT hacia el inicio del período 2016-2019 por parte de las autoridades asumidas puso el foco en criticar deficiencias en la gestión, ligadas a fallas en el área de comercialización, la cobranza de deudas a clientes —particularmente del sector público— o la negociación con proveedores que permitieran bajar los montos destinados a seguros y otros insumos y servicios.

Al mismo tiempo, se criticaban aspectos de tipo político-institucional. Por ejemplo, aunque la nueva gestión señalaba algunos logros precedentes —como la construcción y gestión de los dos satélites—, también indicaba “una utilización política de la empresa” en cuanto a que las provincias que estaban gobernadas por fuerzas no alineadas con el gobierno nacional (como Córdoba y Corrientes) se habían visto perjudicadas en el desarrollo de los proyectos.²⁶³

En el plano de la actividad satelital de la empresa, la situación al inicio de este nuevo ciclo político indicaba que el ARSAT-1 tenía vendida casi la totalidad de su capacidad,

²⁶² Krakowiak, Fernando, “Vamos a asociarnos con inversores privados” [Entrevista a Rodrigo de Lored, presidente de ARSAT], *Página/12*, 09/12/2016.

²⁶³ Alejandro Alfie, “Arsat: ‘El satélite 2 se lanzó en septiembre, pero nunca se comercializaron sus servicios’” [Entrevista a Rodrigo de Lored, presidente de ARSAT], *Clarín*, 01/02/2016.

mientras que el ARSAT-2 se encontraba en proceso de asumir los servicios de algunos clientes que significaban el uso del 30% de su capacidad. En ese marco, la principal medida post 2015 en el sector satelital fue la suspensión de la construcción del satélite geoestacionario ARSAT-3, el cual tenía como última fecha de lanzamiento el 2019. Su funcionalidad proyectada suponía la posibilidad de brindar servicios, tales como de televisión y transmisión de datos, pero también de banda ancha de internet, particularmente en aquellas áreas a las que no llegaba la red de fibra óptica.

La decisión paralizar el desarrollo del ARSAT-3 se fundamentó en lo que se consideró un desmanejo de los fondos de la empresa y una falta de previsión, en referencia al hecho de enviar satélites al espacio sin negociar previamente sus servicios en el mercado. En este marco, se señalaba que el manejo del área de comercialización había sido negligente, no siendo acorde la inversión realizada en el ARSAT-2 con la falta de planificación de la venta de sus servicios.²⁶⁴

Asimismo, el contexto de ajuste presupuestario —que ya se empezaba a avizorar como una de las orientaciones prioritarias del gobierno de Macri—, suponía la necesidad de limitar las erogaciones estatales con el fin de reducir el déficit fiscal. En este marco, el gobierno tomó la decisión de que las deudas que el ex Ministerio de Planificación y RTA tenían con ARSAT —por los servicios de conexión de escuelas rurales y el despliegue de la TDA— fueran consideradas como incobrables. De esta manera, el balance oficial para el año 2015 arrojó una pérdida de 250 millones, lo cual fue considerado por algunos referentes opositores como una medida “inexplicable” que pretendía afectar negativamente la percepción del desempeño de la empresa en el último año de la gestión anterior.²⁶⁵

Sin embargo, en lo que respecta al proyecto del ARSAT-3, el financiamiento proyectado no implicaba erogaciones del Tesoro Nacional. Según se ha señalado anteriormente, el Plan Satelital Geoestacionario Argentino 2015-2035 preveía que los fondos para su construcción provinieran de las ganancias por las operaciones que la empresa ya tenía en marcha y de fondos del sector financiero. En este sentido, no pareciera que estuviera del todo justificada la decisión en términos económico-

²⁶⁴ Ídem. Como se indicó el párrafo previo, otras fuentes desestimaban este señalamiento, dados los compromisos ya existentes con diversos clientes y los tiempos normales para la habilitación de la prestación de servicios satelitales.

²⁶⁵ Guillermo Rus, “ARSAT 2016, desinversión y camino a la privatización”, *Latam Satelital*, 28/12/2016. Disponible en: <http://latamsatelital.com/arsat-2016-desinversion-camino-la-privatizacion/>. Vale mencionar que el autor de este artículo había sido vicepresidente de ARSAT entre 2012 y 2015.

financieros, por lo menos en lo que refiere a las transferencias de fondos externos a la empresa.

En paralelo, el impulso a la REFEFO —resignificada como parte de un renombrado Plan Federal de Internet— fue destacado al inicio de la nueva conducción de la empresa como la “prioridad” de la gestión, en vistas a lograr achicar la brecha digital.²⁶⁶ Al respecto, en 2016 el recién asumido nuevo presidente de ARSART afirmaba que el desarrollo de la red de fibra óptica “[e]s el sector donde estamos acelerando inversiones y un plan de obras”, destacando así la importancia otorgada a la misma.²⁶⁷

Específicamente, se apuntaba a aprovechar los fondos disponibles del Fondo Fiduciario del Servicio Universal de Telecomunicaciones —en ese momento recaudados por el ENACOM y con poco uso hasta entonces— para asegurar el desarrollo del plan y la mayor conectividad en aquellas zonas del país con servicios deficientes o inexistentes.

Sin embargo, parecían existir diferentes visiones sobre el rol de la REFEFO de parte de distintos funcionarios. De acuerdo con algunas informaciones periodísticas, la intención inicial del gobierno de transferir la red de fibra óptica al sector privado se vio frustrada por la propia puja de las grandes empresas de telecomunicaciones: aun cuando ninguna de ellas logró salir victoriosa en esa disputa, sí lograron que el resto de las compañías tampoco accediera a su control. De esta manera, se mantuvo la continuidad de la REFEFO en manos estatales, aunque con la perspectiva de que las grandes corporaciones privadas del sector estuvieran habilitadas a hacer uso de su infraestructura.²⁶⁸

Ésta última medida estaba contenida en el articulado del proyecto de la denominada “ley corta” de comunicaciones que el gobierno envió para su tratamiento en 2018. Aun cuando no se logró la aprobación del proyecto en el Congreso, la pretensión final de la misma implicaba fomentar la convergencia del sector al habilitar a las compañías a brindar los diferentes servicios de telecomunicaciones de manera conjunta (telefonía fija y celular, internet y televisión).²⁶⁹

²⁶⁶ Florencia Ballarino, “La prioridad hoy para Arsat es achicar la brecha digital” [Entrevista a Rodrigo de Loredó, presidente de ARSAT], *Perfil*, 17/12/2016.

²⁶⁷ Alfie, Alejandro “Arsat: ‘El satélite 2 se lanzó en septiembre, pero nunca se comercializaron sus servicios’” [Entrevista a Rodrigo de Loredó, presidente de ARSAT], *Clarín*, 01/02/2016.

²⁶⁸ Krakowiak, Fernando, “Arsat otra vez a merced de los privados”, *Página/12*, 13/04/2018.

²⁶⁹ Fernando Krakowiak, “Arsat otra vez a merced de los privados”, *Página/12*, 16/04/2018.

En ese marco, aun cuando ARSAT ya venía prestando servicios de conectividad a privados, el proyecto de ley establecía directamente que dicha infraestructura estaría a disposición de las grandes empresas del sector. A esto se sumaba la intención que de que aquellas frecuencias del espectro radioeléctrico reservadas a ARSAT, según lo estipulado en el artículo 11 de la ley 27.208 de Desarrollo de la Industria Satelital, fueran transferidas al sector privado.²⁷⁰

La REFEFO —o Plan Federal de Internet— fue, efectivamente, el área en el que se mantuvo cierta persistencia en el desarrollo de ARSAT a lo largo del período. En este sentido, se ha planteado que la continuidad del desarrollo de la red supuso prácticamente la única continuidad entre las administraciones de Fernández de Kirchner y Macri, aunque el avance y puesta en funcionamiento se concretó a un ritmo sustancialmente menor a lo inicialmente planificado en ambos casos. Para el caso del período 2016-2018, por ejemplo, en lo que tiene que ver con las localidades a las que se pretendía llegar con el servicio, solo se cumplió con poco más de un tercio de las previstos originalmente —alrededor de 450 de las 1200 planificadas—.²⁷¹

En este marco, Baladrón (2019) destaca que la decisión de utilizar los fondos del Servicio Universal constituyó la casi exclusiva fuente de financiamiento para el desarrollo de la REFEFO, cayendo a casi cero los recursos que el Tesoro Nacional destinó a la red durante el gobierno de Macri. En ese marco, el avance de la infraestructura disponible fue acompañado un déficit en la articulación con otros actores locales, con o sin fines de lucro —tales como gobiernos provinciales y municipales, cooperativas y pequeñas y medianas empresas— que pudieran efectivamente extender el alcance la conectividad a sectores postergados o con deficiencias en su acceso al servicio. La orientación de las medidas adoptadas apuntaba a que la red facilitase el acceso a la conectividad mediante intermediarios que brindarían el servicio domiciliario. Con ese fin, se fijó una tarifa plana para el ancho de banda mayorista para todo el país, la cual fue reducida en el marco de intentar facilitar la conectividad.²⁷²

²⁷⁰ Ante el estancamiento del tratamiento de este proyecto de ley en el Congreso, este último aspecto fue dispuesto posteriormente por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia N°58/2019. En cualquier caso, este decreto fue rechazado en la Comisión Bicameral que controla esos tipos de decretos; y aunque nunca llegó a ser rechazado en el Congreso, de todas maneras, no se llegó a poner en marcha la licitación proyectada.

²⁷¹ Krakowiak, Fernando, “El plan de internet que logró saltar la grieta, aunque camina lento”, *Letra P*, 01/05/2018. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-5-1-11-44-0-el-plan-de-internet-que-zafo-de-la-grieta-aunque-camina-lento>

²⁷² “Una buena para pymes y cooperativas”, *Página/12*, 08/03/2018.

En paralelo a lo sucedido con el sector satelital y el dedicado a la red de fibra óptica, también en otras áreas se tendió a la desarticulación o la paralización relativa del desarrollo de algunas de las políticas que habían sido eje de la acción de ARSAT en los años previos.

Un claro ejemplo de esto estuvo dado por la paralización casi total de la instalación de antenas de TDA y la consiguiente entrega de decodificadores a lo largo del país. Particularmente, desde la conducción de la empresa se consideraba que la disponibilidad de la TDA era relativamente alta (80-85%), al tiempo que veía pocas perspectivas a su desarrollo futuro. En este sentido, las políticas de convergencia y cierta predilección hacia el sector privado serían las que marcaran el ritmo del nuevo paradigma, lo cual dejaba en un segundo plano el avance de la televisión digital como parte de una política pública, en vistas al futuro apagón analógico audiovisual.²⁷³

Aparece como relevante que, en el marco de la nueva orientación en el área de las telecomunicaciones, la consolidación de las grandes empresas del sector supuso desestimar aquellas políticas que tendieran a ampliar el campo de acción de los actores públicos o de menor envergadura. Así, la política de la televisión digital dejó de ser una prioridad; incluso, fue considerada de manera negativa por las autoridades. En esa línea, uno de los principales funcionarios del área de las telecomunicaciones — el secretario de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Héctor Huici— llegó a mencionar a la TDA como la “mochila de plomo” de ARSAT (González, 2017).

De manera similar, la discontinuidad del Programa Conectar Igualdad supuso no solo el freno a la entrega de computadoras a los alumnos de la educación secundaria de todo el país, sino también el fin del soporte brindado por ARSAT al programa. La perspectiva, en este caso, suponía que no era necesaria la entrega de equipamiento ya que esta no era aprovechada de manera integral en los procesos educativos; además de que sus configuraciones quedaban rápidamente obsoletas ante el avance tecnológico. Sin embargo, lo que no se explicitaba cabalmente es que esta medida también suponía un ahorro fiscal importante, ya que se dejaba de financiar la entrega de esos equipos y servicios (Matozo, 2019).

De lo dicho hasta aquí aparece como relevante el cambio en las prioridades de la empresa y de la decisión político-institucional que la erigía anteriormente como el

²⁷³ Por lo demás, el mencionado apagón analógico —que implicaría la suspensión definitiva de las transmisiones no con la tecnología precedente— no llegaría a concretarse durante el período.

principal instrumento de la política sectorial. Ésta, como veremos a continuación, presentaría un cambio sustancial en el marco de funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones argentino, en coincidencia con la modificación de las prioridades para ARSAT.

c) *El rol de ARSAT desde 2016 en el marco de las políticas de liberalización del mercado de las telecomunicaciones*

La reformulación del rol de ARSAT durante 2016-2019 estuvo acompañada por una serie de medidas que buscaron favorecer la participación de actores privados en el mercado de las telecomunicaciones.

En el caso de la política satelital, la decisión de paralizar la construcción del ARSAT-3 fue coincidente con una política autorización a satélites extranjeros a brindar sus servicios mercado argentino —más de una docena hacia 2017—. Esto fue señalado por diversos actores como expresión de la intención gubernamental de implantar de hecho una política de “cielos abiertos”. En concreto, se habilitaba a empresas trasnacionales a brindar servicios satelitales en el territorio argentino, sin reparar en las condiciones del mercado y la inserción de ARSAT en el mismo (Hurtado y Loizou, 2017).

Sin embargo, desde las autoridades del área de comunicaciones se defendían estas autorizaciones como parte de las obligaciones derivadas del principio de reciprocidad vigente desde los años noventa. Incluso, se planteaba que la “regularización” de esas habilitaciones permitiría a ARSAT ofrecer los servicios en esos otros mercados —lo cual, por lo demás, resultaba difícil de concretar, especialmente en países, como Holanda y España, respecto a los cuales la empresa no tiene cobertura—. ²⁷⁴

Dado este contexto de aplicación de medidas de liberalización y desregulación, no se puso en cuestión de manera formal la continuidad de la propiedad de ARSAT —más allá de las ya mencionadas manifestaciones de algún funcionario en ese sentido—. Sin embargo, sí existían pretensiones de aprovechar el marco de los contratos de Participación Público-Privada sancionado por ley en 2016 para el desarrollo de proyectos específicos; y, particularmente, se intentaría buscar la participación de inversores privados para el postergado desarrollo del ARSAT-3.

²⁷⁴ Florencia Ballarino, “La prioridad hoy para Arsat es achicar la brecha digital” [Entrevista a Rodrigo de Lored, presidente de ARSAT], *Perfil*, 17/12/2016.

Precisamente, en torno a este último se llegó a firmar una carta de intención con la empresa estadounidense Hughes en 2017 para su desarrollo. Según ese acuerdo, Hughes aportaría parte del financiamiento y conocimiento a su desarrollo, al tiempo que se quedaba con el 51% de una nueva empresa creada con ese fin —denominada “Newco”, por *New Company*, tal el nombre genérico incluido en el documento—. Aunque se mantenía la construcción a nivel local mediante INVAP y la operación por parte de ARSAT, Hughes se hacía de amplias prerrogativas sobre el manejo del satélite y con derechos sobre la posición orbital asignada a la Argentina.²⁷⁵

El núcleo del acuerdo, en cualquier caso, iba en contra de la letra de la ley N°27.208 de Desarrollo de la Industria Satelital, que restringía cualquier cesión de los activos y frutos de ARSAT a un tercero sin la validación por mayoría calificada del Congreso de la Nación. Esto generó numerosos cuestionamientos públicos sobre el acuerdo ARSAT-Hughes, adelantando además una disputa judicial si se avanzaba en su concreción.²⁷⁶

Ante las críticas suscitadas de este preacuerdo, el directorio de ARSAT señaló en su defensa que, por un lado, la construcción del satélite seguiría siendo desarrollada a nivel local y que la órbita sería definida por el Estado. También el propio presidente Macri, ante la emergencia de esta controversia, señaló: “esta es una alianza estratégica, basada en nuestra capacidad tecnológica [...]. Esta es una inserción inteligente de Argentina en el mundo [...Las misiones satelitales] no pueden seguir financiándose en un 100% con los impuestos de los argentinos”.²⁷⁷

Finalmente, el proyecto de avanzar con la empresa estadounidense en el proyecto del ARSAT-3 no se concretaría. Sin embargo, el acuerdo con Hughes —en conjunto con las políticas de liberalización del mercado satelital— sería una de las evidencias más claras del cambio en la orientación de las políticas de comunicaciones satelitales (Andrés López y Pascuini, 2018).

²⁷⁵ María Gabriela Ensick, “Arsat y la estadounidense Hughes crearán una nueva empresa para construir el tercer satélite argentino”, *El Cronista*, 18/07/2017.

²⁷⁶ “Ese acuerdo carece de legalidad”, *Página/12*, 18/07/2017; “El acuerdo Arsat-Hughes en la Justicia”, *Página/12*, 21/07/2017. Vale destacar que las críticas también venían de parte de las empresas del sector de las comunicaciones, que veían en el acuerdo ARSAT-Hughes la intención de restringir la competencia de otros actores de parte de la empresa estadounidense a partir de la posición predominante que tendría; al respecto, véase: “La guerra por la banda ancha satelital detrás del caso de Arsat-Hughes”, *La Política Online*, 17/07/2017, disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/106926-la-guerra-por-la-banda-ancha-satelital-detras-del-caso-de-arsat-hughes/>

²⁷⁷ “Macri: El acuerdo con Hughes por el Arsat 3 ‘potenciará la capacidad tecnológica del país’”, *Clarín*, 18/07/2017.

Adicionalmente, esta predisposición a favorecer la participación del sector privado en los negocios satelitales en los que ARSAT se hallaba implicado continuó hasta el final del período. A fines de 2019 se conoció la firma de un acuerdo entre ARSAT y la misma Hughes para brindar servicio de internet en unas 5000 localidades de la cordillera con recursos del Fondo Fiduciario del Servicio Universal. La propuesta presentada por ARSAT al ENACOM suponía la oferta de un servicio que, sin embargo, por sus características técnicas —operación en la banda Ka, como la que estaba destinada el ARSAT-3—, la empresa estatal no podía brindar por sí sola. En ese marco, ARSAT subcontractó a Hughes para que, con sus propios satélites, realice la prestación del servicio, además de que proveyó los equipos y antenas necesarios. En definitiva, lo único que parece haber viabilizado la modalidad de presentación de proyecto por ARSAT de manera directa al ENACOM fue evitar la licitación que debería haberse llamado en el caso de la participación de empresas satelitales extranjeras para un proyecto de estas características.²⁷⁸

En cuanto al aspecto presupuestario-financiero, ARSAT emergía como un caso particular dentro del sector público empresarial, ya que sus activos y los servicios que ofrecía posibilitaban el equilibrio operativo de la empresa. Esto fue así desde el propio inicio del período 2016-2019, cuando se logró un superávit de 30 millones de pesos —frente a un déficit de 250 millones en 2015 que, como se mencionó, reflejaba en gran medida el haber designado como “incobrables” las deudas del Ministerio de Planificación Federal con la propia ARSAT—.

En todo caso, la diferencia fundamental se daba en términos de las inversiones, las cuales fueron a la baja desde el inicio del período como consecuencia de la suspensión del desarrollo de diversos proyectos —incluido el ARSAT-3—. Esto iba en línea con la eliminación de los aportes del Tesoro Nacional desde 2016 (en el marco de la política general de ajuste fiscal del gobierno en ese sentido), mientras en 2015 se habían recibido unos 3 mil millones de pesos. Lo anterior fue compensado parcialmente por la utilización de 1.300 millones de pesos del Fondo Fiduciario del Servicio Universal, pero que tenían como destino exclusivo el denominado Plan Federal de Internet.²⁷⁹

²⁷⁸ Krakowiak, Fernando, “Plan satelital de Arsat a la medida de Hughes”, *Página/12*, 16/09/2019.

²⁷⁹ Florencia Ballarino, “La prioridad hoy para Arsat es achicar la brecha digital” [Entrevista a Rodrigo de Lored, presidente de ARSAT], *Perfil*, 17/12/2016.

6.2.2 Modalidades de gestión en ARSAT post 2016: énfasis en su carácter de empresa de servicios en un entorno competitivo

a) La inserción institucional de ARSAT y su vinculación con el cambio en las políticas de comunicación

En cuanto al marco de gestión de ARSAT, el mismo presentó algunas continuidades y también ciertos cambios respecto al período previo.

La primera modificación en términos formales tuvo que ver con su inserción institucional: con la sanción del decreto N°13/2015, ARSAT pasó de estar bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios —disuelto por esa misma norma— a ubicarse dentro del recientemente creado Ministerio de Comunicaciones. Éste último ejercería desde entonces los derechos societarios derivados de la propiedad de la mayoría de su paquete accionario —98%, mientras el 2% restante se mantenía en la órbita del Ministerio de Economía—. La creación de este nuevo ministerio iba en línea a la relevancia política otorgada a la reformulación de las políticas que tenderían a impulsar la perspectiva de la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones y los servicios de comunicación audiovisual.

Tras la primera etapa de cambios en las políticas para el sector, en julio de 2017, mediante el decreto N°513/2017, el Ministerio de Comunicaciones fue disuelto y sus dependencias pasaron a depender del Ministerio de Modernización. Luego, cuando esa jurisdicción fue absorbida por la Jefatura de Gabinete por el decreto N°801/2018, la dependencia funcional de ARSAT también fue trasladada en conjunto con el resto de los organismos de ese último, reconvertido en la nueva Secretaría de Gobierno de Modernización.

En esos primeros años, se modificó el marco regulatorio existente en el área de las telecomunicaciones mediante la creación del Ente Nacional de las Comunicaciones (ENACOM). El objetivo pasaba por reconfigurar este sector económico partiendo de la perspectiva de la convergencia tecnológica, lo que implicaba considerar de manera conjunta los servicios audiovisuales y los ligados a las telecomunicaciones en sus múltiples plataformas tecnológicas. En la práctica, esta mirada llevó a eliminar o atenuar las regulaciones existentes, al tiempo que se tendía a eliminar los límites a la concentración del mercado en pocos oferentes y con el resultado de la consolidación de las grandes empresas con posición dominante en el sector (Califano, 2017).

Es posible afirmar que los cambios en la inserción institucional de ARSAT estuvieron determinados por las sucesivas etapas en la determinación de las políticas de telecomunicaciones. Hasta mediados de 2017, se fijaron de hecho las bases de lo que sería el nuevo marco regulatorio, lo cual coincidió con la existencia del Ministerio de Comunicaciones; luego, con la incorporación de esta área al Ministerio-Secretaría de Gobierno de Modernización, se consolidó el *statu quo* existente hasta entonces, con algunas modificaciones que confirmaron la perspectiva adoptada. Es en este contexto, el rol de ARSAT quedó restringido a la comercialización de las capacidades existentes y el desarrollo de la REFEFO, con énfasis en el despliegue de la infraestructura de conectividad.

De este modo, emerge como una característica del período la tendencia a, por un lado, favorecer la separación de roles estatales de propietario y regulador-gestor de políticas, especialmente en lo que se refería a las medidas del sector de las telecomunicaciones en general y las relacionadas con los servicios satelitales en particular.

Así, por ejemplo, desde la empresa se justificaba el otorgamiento de habilitaciones para operar en el país a satélites extranjeras como una resolución que venía a cumplir los acuerdos de reciprocidad, más allá de que ya existían satélites de esos mismos países operando en Argentina. Además, se señalaba que permitiría a ARSAT vender servicios en esos otros países —lo que, como mencionamos, resultaba difícil de realizar en la práctica—. En cualquier caso, en torno a este tema, las autoridades de la empresa expresaban que “es un tema que le corresponde definir al Ministerio de Comunicaciones”, sobre el que ARSAT parecía ajeno.²⁸⁰

Sin embargo, por otro lado, lo que existió en otros aspectos —como la orientación comercial en la venta de servicios y las características del despliegue de infraestructura— fue una alineación con lo definido desde las autoridades ministeriales como política para el sector. En cuanto a la empresa, esto implicó que la realización de las obras de ampliación de la REFEFO-Plan Federal de Internet se financiara con los recursos del Fondo del Servicio Universal y no con aportes del Tesoro Nacional, tal como se había definido a manera general y en el marco del ajuste fiscal que caracterizaría esos años.

²⁸⁰ Krakowiak, Fernando, “Vamos a asociarnos con inversores privados” [Entrevista a Rodrigo de Lored, presidente de ARSAT], *Página/12*, 09/12/2016.

Como veremos a continuación, esta orientación también se expresó en la dicotomía entre ser una empresa exclusivamente prestadora de servicios de comunicaciones o también configurarse como una empresa de desarrollo tecnológico. A la luz de esta definición es que se pueden leer otros hechos, como la transferencia de la CONAE al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en enero de 2016, tras la disolución del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Más allá de la pertinencia funcional de esa decisión, de esta manera la CONAE —entidad rectora del Plan Nacional Espacial— dejaba de estar en el mismo ámbito ministerial que ARSAT, uno de los mayores actores del sector en cuanto a demandante de desarrollos tecnológicos nacional.

En definitiva, aparece como una regularidad del período cierta segmentación de la actuación de los organismos del área de las comunicaciones respecto a ARSAT. Sin embargo, al mismo tiempo existía un claro alineamiento de la conducción de ésta a las medidas que buscaban modificar de manera sustancial el mercado satelital y el marco regulatorio argentino —el cual tendía a favorecer, en la práctica, la concentración en determinadas empresas privadas—.

b) El perfil de ARSAT como empresa de servicios

En el transcurso del período iniciado a fines de 2015 no se produjeron modificaciones en lo respecta al tipo societario-empresarial de ARSAT. En este sentido, se mantuvo la conformación como una SAPEM totalmente de propiedad totalmente estatal —con la distribución de las acciones tal como se había definido originalmente y las especificidades descriptas anteriormente—.

Sin embargo, sí existieron algunas novedades en lo que refiere a los principios ordenadores de su funcionamiento, lo cuales tendieron replicar las políticas generales para las empresas públicas del período.

En esta línea, las palabras del primer presidente de ARSAT del período, Rodrigo de Loredó, presentaban la siguiente perspectiva:

Tenemos un gran desafío, que es apuntar a la autonomía financiera, ser autosuficientes, rentables, con las unidades que debían comercializarse y no lo hicieron, como lo del Arsat-2, la conectividad, el data center. El plan de negocios que se estaba ejecutando para 2016 preveía ingresos por 1.200 millones. Esos son números a replantearse ahora. Nosotros buscamos poder cumplir los planes

de inversión con la menor asistencia posible del Tesoro de la Nación. Estamos reformulando el plan de negocios, para lograr este año la autosuficiencia.²⁸¹

Precisamente, el ideal de una empresa autosustentable, que vende sus servicios en el mercado y sostiene su operación sin necesitar de aportes fiscales, fue presentada reiteradamente como uno de los principales objetivos de la gestión.

En este marco, Loredó señalaba que la situación de ARSAT a fines de 2017 expresaba de manera cabal lo que desde el gobierno nacional se esperaba de las empresas públicas:

en estos dos años demostramos que es posible que el Estado Nacional tenga empresas que contribuyan al desarrollo del país, sin depender de transferencias del Tesoro, haciendo inversiones en infraestructura, mejorando el mercado donde operan y siendo administradas de forma profesional y transparente, impidiendo que se transformen en botines políticos o corporativos.²⁸²

Esas afirmaciones se sustentaban en algunos datos que habrían dado cuenta de una mejora de la situación de la empresa a fines de 2017: un resultado positivo de \$367 millones —5 veces lo registrado oficialmente para 2016— e ingresos por \$1.501 millones —40% más que el año previo, con avances de un 21% en el sector satelital, un 250% en la REFEFO y un 64 % del *data center*—. También se resaltaban el crecimiento de los clientes privados, tanto en números absolutos —un 80% más de clientes privados que en 2015— como en su participación en la facturación total de la empresa —representando un 44% en 2015 y un 64% en 2017—. Por fuera de estos datos, también se destacaba la apuesta por el avance en las políticas de gobierno corporativo en el ámbito de ARSAT, incluyendo las medidas de transparencia en las compras y contrataciones y la implantación de un tablero de control estratégico con información de la gestión.

En cuanto a la gestión del CND de ARSAT, se produjo de manera no totalmente transparente un cambio en su forma de gestión. Según se informó en diversos medios, la operación del *data center* se trasladó, en gran medida, al ámbito del Ministerio —luego Secretaría de Gobierno— de Modernización, quien ejercía la propiedad del paquete accionario mayoritario de ARSAT. Dentro del nuevo esquema surgido de un convenio entre ambos entes, la mencionada dependencia ministerial se hizo cargo de

²⁸¹ Alfie, Alejandro “Arsat: ‘El satélite 2 se lanzó en septiembre, pero nunca se comercializaron sus servicios’” [Entrevista a Rodrigo de Loredó, presidente de ARSAT], *Clarín*, 01/02/2016.

²⁸² “ArSat cerró su segundo año consecutivo con resultados positivos”, *iProfesional*, 12/01/2018. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/tecnologia/261742-internet-arsat-infraestructura-ArSat-cerro-su-segundo-ano-consecutivo-con-resultados-positivos>

ofrecer y gestionar los servicios a los organismos del sector público —en el marco de las políticas de modernización de la gestión—, mientras que ARSAT continuó cumpliendo ese rol respecto del sector privado.²⁸³

En cualquier caso, la comercialización de los servicios del CND y de conectividad a clientes privados tuvieron un incremento importante durante el período. Pero, además, esta perspectiva de ampliar las relaciones comerciales se alineaba con la liberalización del mercado satelital a partir de la incorporación de empresas extranjeras habilitadas a brindar sus servicios en el territorio argentino. Básicamente, esa medida se reivindicaba como una manera de fomentar la competitividad de ARSAT, ya que debía disputar mercado con otras compañías; al tiempo que podía ofrecer servicios en terceros países y no limitarse al área de actuación determinada nacionalmente. Al respecto, declaraciones de la conducción de ARSAT resumía esta mirada de la siguiente manera: “Difícilmente podamos pretender vender nuestros servicios en el exterior sin pretender que ellos puedan vender sus servicios acá. En esta nueva realidad estamos exigidos a ser una empresa muy competitiva y que ofrezca valores de megahertz más bajo”.²⁸⁴

Asimismo, se planteaba la convivencia con el sector privado en el marco de la competencia, lineamiento acorde con la política para el sector: “[n]o venimos a sustituir la tarea que desarrollan actores del sector privado, ni a cooperativas y pymes, sino que Arsat viene a dinamizar el mercado, para generar competencia y reducir los precios, brindando cobertura en todo el país”.²⁸⁵

La idea que parece subyacer a esta orientación es que un entorno de mayor competencia generaría los incentivos para mejorar el desempeño de la empresa en términos de eficiencia, la profundización de su perfil comercial, los beneficios percibidos por los usuarios y, en última instancia, en la sustentabilidad de la compañía. Y es que en esta idea de sustentabilidad como criterio ordenador de la actividad de ARSAT —que replica la política general para las empresas públicas del período 2016-

²⁸³ Krakowiak, Fernando, “Vamos a asociarnos con inversores privados” [Entrevista a Rodrigo de Loredó, presidente de ARSAT], *Página/12*, 09/12/2016.

²⁸⁴ Florencia Ballarino, “La prioridad hoy para Arsat es achicar la brecha digital” [Entrevista a Rodrigo de Loredó, presidente de ARSAT], *Perfil*, 17/12/2016. En otra entrevista de esa misma época, De Loredó afirmaba, sobre este mismo tema: “Lo que yo digo desde Arsat es que esas autorizaciones [a satélites extranjeros] nos generan una mayor exigencia porque dejamos de pescar en una pecera; véase: Krakowiak, Fernando, “Vamos a asociarnos con inversores privados” [Entrevista a Rodrigo de Loredó, presidente de ARSAT], *Página/12*, 09/12/2016.

²⁸⁵ Alfie, Alejandro “Arsat: ‘El satélite 2 se lanzó en septiembre, pero nunca se comercializaron sus servicios’” [Entrevista a Rodrigo de Loredó, presidente de ARSAT], *Clarín*, 01/02/2016.

2019— se haya ligada íntimamente a la disyuntiva que también expone una orientación particular: la consideración de ARSAT como una empresa de servicios y/o como una desarrolladora de tecnología. Esta dicotomía está contenida en gran parte de las medidas del período, que buscaron sostener el lugar de la empresa en su rol de proveedora (comercial) de servicios de conectividad, mientras se limitaba su papel como impulsor de desarrollos tecnológicos.

En consecuencia, esta orientación sobre el rol que debía adoptar ARSAT acercaba a la empresa estatal al resto de las empresas privadas del sector, modificando su carácter de instrumento de las políticas públicas del área—aun cuando no se desligara del todo de ellas, como sucedió con la extensión de la REFEFO—. Vale la pena agregar que, en esta misma línea, se encargó a la consultora internacional *McKinsey & Company* que desarrollara un plan de negocios para la empresa, el cual habría recomendado fortalecer el rol comercial y de servicios de la compañía.²⁸⁶

Finalmente, resta abordar la cuestión del perfil directivo predominante durante el período, en tanto pueda o no expresar la perspectiva que hemos delineado hasta aquí. Presentamos a continuación, de manera sintética, las trayectorias de quienes ejercieron el cargo de presidente durante el período 2016-2019.

El primer presidente fue el ya mencionado Rodrigo de Loredó, de profesión abogado, quien dejó una banca en la legislatura provincial de Córdoba para asumir en ARSAT. Sin antecedentes en la industria, pero con trayectoria en la Unión Cívica Radical —uno de los partidos de la coalición gobernante—, también era el yerno del por entonces ministro de Comunicaciones Oscar Aguad. En este sentido, se asemeja en mayor medida a un perfil de tipo político que a lo que se podría caracterizar propio de una empresa privada. Incluso, el propio funcionario reconocía que era una excepción a la tendencia predominante del gobierno de ese entonces al afirmar en 2016: “En vez de ser un CEO que aprende a hacer política, soy un político que está aprendiendo a ser CEO”.²⁸⁷

Durante el resto del período, quienes encabezarían la empresa tendrían una trayectoria gerencial, pero en compañías que habían sido propiedad del presidente

²⁸⁶ El papel de McKinsey fue muy criticado no solo por sus resultados y el costo que insumió a ARSAT (875 dólares por cuatro meses de trabajo), sino también porque habría prestado servicios también al Ministerio de Comunicaciones en el diseño del marco regulatorio de las TIC, lo cual implicaría una suerte de tercerización de los lineamientos de la política pública. Véase: Krakowiak, Fernando, “Asoma el plan McKinsey para las comunicaciones” *Página/12*, 13/06/2016.

²⁸⁷ José Crettaz, “Rodrigo de Loredó: ‘Arsat tuvo resultado positivo, compitiendo y sin aportes del Tesoro’”, *La Nación*, 24/12/2016.

Macri, su familia o allegados. Así, en mayo de 2018 quien asumió como presidente de ARSAT fue Eduardo Hurtado, ingeniero electrónico de la Universidad Nacional de Córdoba con más de 14 años en IECSA —empresa constructora de la familia Macri— y 20 en Ecogas —donde ejercería como presidente y que sería adquirida por Nicolás Caputo, amigo personal del por entonces presidente.²⁸⁸

Por último, en julio de 2019, Raúl Martínez fue designado presidente de ARSAT, donde ya venía desempeñándose como vicepresidente y CEO. Al igual que Hurtado, Martínez tenía una larga trayectoria en empresas del holding SOCMA (Sociedad Macri), como SEVEL y SIDEKO, por más de cuarenta años. Adicionalmente, se había desempeñado en ese mismo período como secretario de Infraestructura Tecnológica y País Digital del Ministerio de Modernización. Vale remarcar que éste último estaba encabezado por en ese entonces por Andrés Ibarra, quien también venía de SOCMA y había acompañado —al igual que Martínez— a Macri en diferentes instancias desde que éste inició su carrera política.²⁸⁹

Este breve repaso evidencia que, más allá de los lineamientos generales expuestos en cuanto a la necesidad de “profesionalizar” la gestión de las empresas públicas —entendida como la limitación de la injerencia político-partidaria en su operación—, en la práctica parece haber existido cierto peso en la consideración de los lazos político-partidarios al momento de la designación de los directivos de la empresa, antes que la priorización absoluta de las trayectorias técnico-profesionales.

En este sentido, parece emerger como prioritario el alineamiento de la conducción de la empresa con la orientación de las autoridades ministeriales, tanto a lo que refiere a las políticas sectoriales como a los objetivos para las empresas públicas —como los relacionados a la autosustentabilidad de su operación—. Esto no quita que, desde 2018, quienes ejercieron la presidencia tenían antecedentes gerenciales en grandes empresas privadas —específicamente, ligadas al propio presidente Macri—. Adicionalmente, en estos últimos casos podían presentar antecedentes acordes con el fin de lograr una mayor adecuación de ARSAT, en cuanto podían presentar ciertos

²⁸⁸ Alejandro Aflie, “Un empresario cercano a Mauricio Macri asume al frente de Arsat”, *Clarín*, 07/05/2018.

²⁸⁹ “El Gobierno asegura que el presidente del ARSAT designado durante el macrismo no quiere renunciar y reclama doble indemnización”, Infobae, 28/01/2020, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/01/28/el-gobierno-asegura-que-el-presidente-del-arsat-designado-durante-el-macrismo-no-quiere-renunciar-y-reclama-doble-indemnizacion/>

conocimientos y trayectoria para la conducción de una empresa que se enfrentaba a un mercado en proceso de liberalización.

6.3 ARSAT: de instrumento de políticas públicas a la restricción de su accionar en un contexto de liberalización

El recorrido de ARSAT a partir de su creación en 2006 hasta 2015, y desde entonces hasta 2019, presenta diferentes características en tanto expresión de la orientación de las políticas estatales para las empresas públicas predominantes en cada uno de esos períodos. Así, la continuidad en la propiedad estatal de la compañía fue acompañada por modificaciones relevantes en cuanto al rol desempeñado y las modalidades de gestión implicadas.

En la Tabla 6.1 se presentan las características principales que asumieron las políticas estatales para las empresas públicas en el caso de ARSAT de forma comparativa entre ambos períodos. Con ese fin, se toma como marco de aproximación el esquema de análisis y las tendencias alternativas en las políticas estatales identificadas oportunamente.

En torno al rol de ARSAT en el marco de la orientación del accionar empresario estatal, se destaca que entre los años 2006 y 2015 se planteó un creciente involucramiento de la empresa con diferentes políticas públicas en el área de las comunicaciones. De esta manera, ARSAT fue acumulando paulatinamente diferentes áreas de actuación, en coordinación con diferentes organismos estatales y en vistas a cumplimentar la misión pública expresada en los objetivos de una serie de planes y programas nacionales.

En ese escenario, la compañía estatal se erigió tanto como una empresa de servicios de telecomunicaciones, como una impulsora de desarrollos tecnológicos locales —cuyo ejemplo más paradigmático fue la construcción de los satélites geoestacionarios—. A lo anterior se sumó el desarrollo de la REFEFO, el CND y la plataforma de la TDA —entre otras actividades—, lo cual incidió para que ARSAT se configurara como el principal instrumento de la política sectorial.

Tabla 6.1 Tendencias alternativas de las políticas estatales para las empresas públicas en el caso de ARSAT, 2006-2019

Dimensión/ Subdimensión	POLÍTICAS DE RECOMPOSICIÓN DEL ROL DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (Período de referencia: 2006-2015)	POLÍTICAS DE CORPORATIZACIÓN NEOLIBERAL DE EMPRESAS PÚBLICAS (Período de referencia: 2015-2019)
A) ROL DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL		
A.1) Alcance de la función empresaria estatal	• Creación de la empresa con eje en la asunción por parte del Estado de un sector estratégico • Ampliación paulatina de las actividades en función de las políticas sectoriales implementadas (comunicaciones satelitales, fibra óptica, TDA, etc.)	• Reconfiguración general de la actividad de ARSAT • Paralización de los proyectos satelitales y otras políticas de comunicación, limitando su actividad a ciertas políticas de conectividad
A.2) Orientación del accionar empresario estatal	• Objetivo centrado en aumentar la conectividad a nivel federal y de impulso a la innovación tecnológica local	• Foco en su faceta de empresa de servicios comunicacionales, con impulso parcial de las políticas de conectividad
A.3) Articulación con el sector privado y la política económica	• Priorización del rol de ARSAT como instrumento de las políticas comunicacionales frente a las empresas privadas • Transferencias presupuestarias con el fin de cumplir el objetivo de aumento de la conectividad y de los proyectos de innovación tecnológica	• Liberalización y desregulación sectorial en beneficio de empresas privadas y disposición para la colaboración otras entidades privadas • Limitación de subsidios por fuera de los previstos en el Fondo del Servicio Universal
B) MODALIDADES DE GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS		
B.1) Relación con el gobierno y otros organismos estatales	• Tendencia a imprimir mayores grados de coordinación y convergencia entre los roles de regulador-gestor de políticas sectoriales y como propietario de ARSAT • Coordinación con otros organismos estatales en función de su doble rol de empresa de servicios y de desarrollo tecnológico	• Tendencia a la separación de roles estatales como regulador- gestor de políticas comunicacionales y como propietario de ARSAT • Alineamiento general con las autoridades en vistas a la adecuación a las políticas de liberalización y la paralización de los proyectos satelitales
B.2) Patrón de corporatización	• Énfasis en los objetivos de interés público de mayor acceso a la conectividad y de desarrollo tecnológico local • Perfil directivo predominante que alterna alta especialización en el sector con antecedentes en gestión pública y de tipo político- partidario	• Impulso a la búsqueda de mejoras en la eficiencia en un entorno competitivo en tanto empresa de servicios, en línea con las políticas gobierno corporativo • Perfil directivo inicialmente de tipo político-partidario; luego, predominantemente de tipo gerencial con antecedentes en corporaciones privadas

Fuente: elaboración propia.

En cambio, a partir de 2016 ese rol central de la empresa estatal se vio desdibujado, tanto por la restricción de su actividad en ciertos casos —como la paralización del Plan

Satelital y la declinación de la TDA—, como por a un mayor énfasis en la necesidad de que la entidad sea autosustentable, sin requerimientos de fondos adicionales provenientes del Tesoro Nacional.

La realidad es que la consecución de resultados positivos era un objetivo realizable casi de inmediato, ya que los activos y los servicios que ARSAT podía ofrecer en el mercado podían generar rentabilidad de manera relativamente inmediata. Sin embargo, la necesidad de fondos estatales venía dada por el objetivo de profundizar las inversiones en los proyectos, dados los objetivos fijados.

Esto significó que durante el período 2016-2019 se descartara la posibilidad de requerir transferencias del presupuesto nacional para la inversión en los proyectos existentes. La única excepción estuvo dada por la utilización de los recursos disponibles del Fondo del Servicio Universal para la ampliación de la cobertura de servicios de conectividad mediante el desarrollo de la REFEFO —recursos que, en cualquier caso, tenían esa asignación específica—.

En el caso de las vinculaciones con el sector privado también existieron diferencias relevantes entre ambos períodos. De 2006 a 2015, a medida que ARSAT iba ampliando sus ámbitos de actuación y consolidando su rol como instrumento de sucesivos planes y programas nacionales, los actores privados aparecían en un segundo plano. Esto era así especialmente respecto a las grandes empresas de telecomunicaciones; ya que, con relación a cooperativas y pequeñas y medianas empresas se pretendió tener una política de colaboración, por ejemplo, para el desarrollo de la REFEFO. En todo caso, los objetivos de las políticas públicas implicadas aparecían como prioritarios frente a otras consideraciones, lo cual también habilitó a que se destinaran continuamente fondos del Tesoro Nacional para las inversiones requeridas.

En cuanto a las vinculaciones de ARSAT con el sector privado, el período 2016-2019 evidenció un marcado giro respecto a lo sucedido previamente. Por un lado, existió una política deliberada de liberalización del mercado satelital mediante la habilitación a presar servicios a empresas extranjeras; mientras que, por otro lado, se favorecía la desregulación del mercado de las telecomunicaciones y la consecuente concentración. Los beneficiados de esas medidas serían las grandes compañías del sector, en detrimento del rol central que había sumido ARSAT durante el período anterior.

Adicionalmente, se buscó incentivar la participación privada también en áreas hasta entonces reservadas a ARSAT: el ejemplo paradigmático de esta orientación estuvo dado por el acuerdo con Hugues para el desarrollo del ARSAT-3. En cualquier caso, el fundamento de esa medida se referenciaba en el objetivo de no requerir fondos del Tesoro Nacional para desarrollar sus políticas. Esta posición era patente en el caso del tercer satélite, ya que no se exploró la posibilidad de “autofinanciar” el mismo, tal como se había planeado en la gestión previa; pero también se expresó en que los recursos para la extensión de la REFEFO provinieron fundamentalmente del Fondo del Servicio Universal, sin aportes adicionales del Estado nacional.

En el plano de las modalidades de gestión de las empresas públicas también se verifican algunas diferencias sustanciales entre los períodos analizados. En cuanto a las relaciones entre ARSAT y el gobierno se mantuvo, formalmente, el régimen descentralizado de gestión, aunque con modificaciones en cuanto al ministerio-propietario. Sin embargo, en el carácter de esa relación con las dependencias ministeriales sería donde se presentan diferencias más marcadas.

Durante 2006-2015, la fuerte vinculación entre las acciones destinadas al área de comunicaciones y la emergencia de ARSAT como principal instrumento de éstas supuso el alineamiento de los roles estatales como propietario, regulador y gestor de políticas. En ese sentido, la paulatina expansión de las áreas de actuación de la compañía, en el marco de la implementación sucesiva de distintos planes y programas, reforzó la centralidad de ARSAT en este plano. Adicionalmente, la coordinación con otros organismos públicos también se desarrolló con relación a otras ministerios y entes de la administración pública nacional e, incluso, pertenecientes a estados subnacionales.

Por su parte, desde 2016 se presentó una situación un poco más ambigua en esta misma dimensión. Por un lado, se evidencia un alto grado de alineamiento de la orientación de ARSAT con las políticas generales para las empresas públicas —por ejemplo, respecto a la necesidad de limitar los recursos del Tesoro Nacional destinados a su operación— y particulares para el sector de las telecomunicaciones —como las referidas a su adaptación a un mercado con mayores niveles de liberalización—.

Por otro lado, se tendió a la separación de los roles estatales de regulador y gestor de políticas, respecto al rol ligado al ejercicio de los derechos propietarios de la empresa. Con relación a este último aspecto, la acción empresaria de ARSAT se presentó como

desligada de las decisiones sobre el marco regulatorio y las que influían en la conformación del mercado de las telecomunicaciones.

Por último, también existieron algunas continuidades y cambios en el plano del patrón de corporatización predominante en cada uno de los períodos. Por un lado, en cuanto al tipo societario-empresarial bajo el cual ARSAT funcionaba, se mantuvo sin novedades en términos formales en ambos momentos. Por otro lado, los criterios que guiaron el funcionamiento interno sí presentaron diferencias relevantes.

Durante el período 2006-2015, la orientación predominante en este plano tenía como eje prioritario el cumplimiento de la misión pública de la empresa, la cual comprendía los diferentes objetivos de interés público que se desprendían de las políticas sectoriales implementadas. Aquí se contaban tanto la extensión de la conectividad satelital y mediante fibra óptica y la ampliación de la cobertura de la TDA —entre otras acciones—, como el impulso de los desarrollos tecnológicos relacionados. En paralelo, el perfil directivo predominante parecía acorde en cuanto pareció privilegiar, en diferentes grados según el caso, trayectorias con experiencias en la gestión pública y conocimientos técnicos acordes. El énfasis pareció ubicarse en lograr una óptima coordinación entre los diferentes actores políticos y sociales, en el marco de una mirada estratégica sobre el rol estatal.

Entre 2016 y 2019, el eje del funcionamiento interno pasó a priorizar el rol de ARSAT como proveedor de servicios y, parcialmente, como promotor de la conectividad, frente a otros objetivos públicos también presentes en la etapa previa. Entre estos últimos objetivos dejados de lado, se destaca que su papel en el impulso al desarrollo científico-tecnológico local resultara relegado.

Asimismo, se potenció una orientación que tendía a considerar el entorno competitivo —originado en la desregulación del sector fomentada por esos años— como un aliciente para lograr una empresa más eficiente, mejor gestionada y más activa en términos comerciales.

Este último objetivo se vio sólo parcialmente reflejado en los perfiles directivos presentes desde fines de 2015, ya que —al menos durante la mitad del período—, los principales directivos tenían antecedentes gerenciales acordes con los predominantes en las corporaciones privadas. Sin embargo, incluso en estos últimos casos eran coincidentes con trayectorias ligadas al plano político-partidario (e incluso personal), lo cual daba por tierra con la perspectiva de “profesionalización” impulsada para las empresas públicas.

En definitiva, es posible identificar, para el período 2006-2015, una tendencia hacia el reforzamiento del rol estatal en el sector de las comunicaciones vía ARSAT. Esto implicó la creación y expansión de esta empresa pública en función de su creciente protagonismo como instrumentos de las políticas sectoriales; al tiempo que, en el plano de la gestión, se retomaron algunos marcos y modalidades de períodos previos sin aportar elementos novedosos.

Luego, desde 2016 y hasta 2019, la actividad de ARSAT se vio decididamente restringida. Esto fue consecuencia del predominio de una orientación coincidente, en gran medida, con los procesos de corporatización neoliberal de empresas públicas en aspectos tales como el énfasis en la obtención de resultados financieros positivos y eliminación de transferencias del Tesoro Nacional como criterio de eficiencia; impulso a la liberalización de los mercados implicados en la actividad de la empresa pública; incentivos y/o igualación de prerrogativas con actores no estatales; y modelo de funcionamiento referenciado en las corporaciones privadas, entre otros. De conjunto, estos elementos tendieron a debilitar la misión pública de la empresa, al mismo tiempo que su continuidad dentro del ámbito estatal no se ponía explícitamente en duda.

Capítulo 7. Fabricaciones Militares: recuperación, desarrollo y tentativas de modernización (2003-2019)

La Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) fue, desde su fundación en 1941, un instrumento clave de la política de industrialización fomentada por el Estado nacional en Argentina. Su ámbito de intervención excedía largamente el de la defensa nacional, abarcando áreas como la química, la metalmecánica, la siderurgia y la petroquímica, entre otras. A través de diferentes modalidades de participación en emprendimientos productivos –en ocasiones, en conjunto con capitales privados–, su progresivo desarrollo fue expresión del alcance que había asumido el rol estatal en el plano económico y, específicamente, del impulso a la industrialización por sustitución de importaciones que se plasmó a lo largo de varias décadas durante el siglo XX.

Luego de su auge en la década de 1970, el paulatino deterioro de su accionar fijó las bases para que, en la primera parte de los años noventa, casi la totalidad de sus plantas productivas y empresas controladas fueran objeto de las políticas de privatización o se procediera a su liquidación. Por lo demás, aquellos emprendimientos que permanecieron en el sector estatal sufrieron, a partir de entonces, el desinterés gubernamental.

Esta tendencia se modificó paulatinamente con la recuperación productiva de la entidad desde 2003 y, especialmente, hacia 2010, en un contexto de reafirmación del rol estatal. Luego, como parte de un proceso que incluyó la restricción de su operación, a partir de 2016 las políticas estatales tendieron a reformular los principios que ordenaban el funcionamiento de la empresa, al tiempo que impulsaron la transformación de su naturaleza jurídica y el marco legal aplicable.

La trayectoria de la DGFM presenta, entonces, un caso relevante para considerar a la luz de los cambios en las políticas estatales para las empresas públicas desde el cambio de siglo. Se destaca, por un lado, la continuidad de la entidad a través de los diferentes períodos de extensión y retroceso de la actividad empresarial del Estado hasta la actualidad. Por otro lado, esa aparente continuidad fue acompañada por diferentes cambios que convergieron con los procesos de crecimiento y

desarticulación de la función empresaria estatal y su incidencia en el plano económico y social.

En este capítulo se analiza la trayectoria de la DGFM, partiendo de sus antecedentes durante el siglo XX para ubicar luego el énfasis en torno a los períodos que estructuran el abordaje central de esta tesis: 2003-2015 y 2016-2019. En ese marco, se recuperan los principales hitos de la entidad a la luz del abordaje general sobre la evolución del rol del sector público y de las modalidades de gestión de las empresas públicas en Argentina desde el cambio de siglo.

7.1 La Dirección General de Fabricaciones Militares: desde los inicios de la industria para la defensa en Argentina a su desarticulación productiva en los noventa

La Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) fue creada por la ley N°12.709 de 1941, como entidad autárquica dependiente del Ministerio de Guerra y con capacidad de actuar pública y privadamente, dedicada a la producción de bienes estratégicos vinculados a la defensa nacional. Entre las funciones otorgadas a la DGFM se incluyó tanto la fabricación de material bélico como la explotación de minas de metales y minerales necesarios para su producción, así como el fomento de las industrias implicadas (artículo 3°). Adicionalmente, se definió la posibilidad de que la nueva entidad fabricara bienes para el consumo general, en base a los desarrollos propuestos para el sector militar, con el fin de aprovechar las capacidades creadas (artículo 5°). El antecedente inmediato de la creación de la DGFM estuvo dado por un conjunto de fábricas militares que se habían venido desarrollando con anterioridad – especialmente durante la década de 1930– y que fueron integradas en la nueva entidad.

En la misma línea que había sucedido con la participación de sectores militares en la creación de YPF en 1922 y de la Fábrica Militar de Aviones en 1939, el avance propuesto en el caso de la DGFM se apoyaba una visión integral de la defensa nacional que no se limitaba a la producción de armamento y otros bienes directamente relacionados a la actividad militar. Por el contrario, esa perspectiva ponía el foco también en insumos industriales básicos y sectores estratégicos que podían contribuir a limitar la dependencia extranjera de ciertos bienes básicos. En el contexto de las tensiones geopolíticas del período entreguerras y el inicio de la Segunda Guerra

Mundial, se reivindicaba la búsqueda de una autarquía económica que permitiera, llegado el caso, no depender de manera sustantiva de otros países para el desarrollo de la fuerza militar —que, a su vez, se identificaba con el desarrollo económico y la soberanía nacional—.

Con ese origen, los mandos directivos y medios de la DGFM fueron, por varias décadas, ocupadas por militares; así como gran parte de los directores que en representación de ella participaban en los directorios de las empresas vinculadas, en ocasiones en conjunto con empresarios del sector privado. En el caso de la DGFM, su principal impulsor fue el General Manuel Savio, con una posición abiertamente en favor de la industrialización y quien intervino decididamente en la reafirmación del rol estatal en la promoción del sector —desde una postura que se combinaba, asimismo, con la consideración de la participación y el desarrollo de los capitales privados como elementos necesarios para cumplir con los objetivos propuestos— (Mani, 2011; Savio, 2011).

De los primeros años de actividad de la DGFM, se destaca la fundación, en 1943, de Altos Hornos Zapla, en la provincia de Jujuy. El objetivo del que sería el primer complejo siderúrgico del país era el aprovechamiento de las minas de hierro y la producción de acero, como parte del impulso dado a la industrialización por sustitución de importaciones (Boto, 2012).

A pesar de los pasos dados en sus primeros 15 años de existencia, los objetivos de la DGFM fueron logrados solo en parte. En este sentido, Rougier (2010) señala que la actividad estatal no logró avanzar mucho más allá de lo conseguido hasta entonces por el sector privado en el ámbito de las industrias básicas y en la producción de diversas materias primas relacionadas; al tiempo que, en otros ámbitos, fracasó en sus objetivos —por ejemplo, respecto a la industria del cobre—. Entre los aspectos que marcaron esa deriva, además de ciertos límites estructurales —como la recurrente escasez de divisas de la economía argentina, que emergió con fuerza desde 1952—, se destaca el lugar subordinado de la DGFM en relación con otros organismos estatales (como el Banco Central y el IAPI) en las definiciones de la política económica gubernamental durante el peronismo.

En ese período también emerge como un hecho relevante la creación de Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) como expresión del Plan Siderúrgico Nacional de 1947. En este caso, incluyó la participación estatal mediante la DGFM en una empresa siderúrgica de carácter mixto, que se planificaba que se desarrollara en

conjunto con capitales privados. A pesar que la creación de SOMISA se planeó en la década de los cuarenta, tomó impulso durante el segundo gobierno peronista (1952-1955) y recién fue inaugurada en 1957 —entrando en funcionamiento en 1960— (Belini, 2005).

En cualquier caso, la DGFM se configuró como el principal impulso de la actividad militar en el terreno productivo, que no solo se apoyó en la producción exclusivamente estatal, sino también en la promoción y convergencia con el sector privado para el desarrollo industrial del país. En este sentido, se la ha considerado como uno de los ejes fundamentales de la actividad del denominado “complejo militar-industrial”, que abarco numerosos emprendimientos en las áreas siderúrgica, metalúrgica, metalmecánica, de la maquinaria eléctrica, química, petroquímica y de otros derivados del petróleo. Esto se viabilizó mediante la consolidación paulatina de la DGFM a modo de un *holding* estatal que tenía bajo control directo o participación en numerosos emprendimientos productivos —en ocasiones mediante sociedades de economía mixta, que no siempre lograron atraer el interés privado—. Se estima que, para 1950, la DGFM tenía relación con alrededor de setenta empresas no militares, lo cual se amplió en las décadas siguientes (Rougier, 2015a).

Los últimos grandes proyectos en los que se involucró la DGFM datan de fines de la década de 1960 e inicios de la siguiente, en el marco de cierta emergencia de ideas desarrollistas que veían el rol estatal como fundamental para el crecimiento sostenido y el desarrollo económico y social.

De esa época resaltan, por ejemplo, la proyección y puesta en marcha de Petroquímica General Mosconi y Petroquímica Bahía Blanca, con participación de la DGFM e YPF —también Gas del Estado en este último caso—. La forma jurídica que adoptaron estos proyectos fue el de Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, el cual se había creado en 1968 con el objetivo de hacer compatibles la mayor flexibilidad de las sociedades comerciales con el control del Estado en vista al interés público involucrado. Adicionalmente, se preveía el involucramiento del sector privado en ambos emprendimiento; sin embargo, serían las entidades estatales involucradas las que protagonizarían el desarrollo del importante avance productivo en el sector (Odisio, 2015).

A fines de la década de los setenta, las políticas encaradas por la dictadura militar (1976-1983) tendían a limitar el rol estatal en el plano económico. Desde entonces, el desempeño de los establecimientos y empresas controladas por la DGFM se fue

deteriorando, sea por cambios en los marcos en que se desempeñaban —con una mayor apertura a los capitales privados—, e incluso con la transferencia al sector privado de participaciones accionarias minoritarias o de empresas subsidiarias. Esto último fue replicado tras el retorno a un gobierno civil en 1983, a pesar de cierto ímpetu inicial que pretendía impulsar ciertos sectores industriales controlados por el Estado y la continuidad de las grandes fábricas de la DGFM con un rol protagónico en el ámbito industrial (E. López, 1988).

En cualquier caso, con el acceso al gobierno de Carlos Menem (1989-1999) se encumbró al neoliberalismo como guía de las políticas económicas, lo que se expresó de manera decidida en las privatizaciones masivas de empresas estatales mediante su transferencia o concesión de los servicios que prestaban. El objetivo principal estaba dado por lograr equilibrar el profundo déficit fiscal, en el marco de las políticas de ajuste estructural; al tiempo que se proponía fomentar la inversión privada como solución a la crisis económica. Con respecto a la DGFM, la orientación gubernamental desterró cualquier impulso directo a la industrialización por parte de los actores estatales, particularmente en aquellos sectores en que aquella había cumplido un rol protagónico.

En la ley N°23.696 de Reforma del Estado fueron incluidas una serie de empresas militares, lo cual fue complementado por el decreto N°1.398/90, que incorporó como “sujetas a privatización” diferentes dependencias productivas que funcionaban hasta entonces en el ámbito del Ministerio de Defensa “que por su situación económica resulta necesario sustraerlos de la gestión estatal con la finalidad, entre otras, de disminuir el déficit fiscal”. Esta última medida fue confirmada por el artículo 1° de la ley N°24.045 de diciembre de 1991, la cual creaba una “cuenta especial” en la que se debían depositar los fondos provenientes de las privatizaciones y enajenaciones, con el fin de atender las necesidades financieras de la reestructuración de las fuerzas armadas y de seguridad que se inscribían en esa jurisdicción.²⁹⁰

De acuerdo con los datos presentados por Rougier et. al. (2016), en la primera mitad de la década de 1990, de 33 fábricas y empresas vinculadas a la DGFM —con una

²⁹⁰ Algunas de las actuales fuerzas de seguridad interior se encuadraban, por esa época, en el ámbito del Ministerio de Defensa, a saber: Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía Aeronáutica Nacional (refundada como Policía de Seguridad Aeroportuaria en 2005). Con la sanción de las leyes N°23.554 de Defensa Nacional en 1988 y N°24.059 de Seguridad Interior en 1991 y el marco normativo concurrente que tendió a clarificar la diferenciación entre las funciones de defensa y seguridad, dichas instituciones fueron transferidas, paulatinamente, al ámbito de otras dependencias —inicialmente, al Ministerio del Interior y, más recientemente, al Ministerio de Seguridad—.

dotación conjunta de alrededor de 25.000 empleados—, 29 fueron privatizadas, liquidadas o transferidas a jurisdicción provincial. Entre las principales empresas que fueron enajenadas o liquidadas se destacan: Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), la de mayor envergadura, con 11.564 empleados hacia 1990; Altos Hornos Zapla SA; Petroquímica General Mosconi SA, transferida la participación accionaria a YPF, luego privatizada; Hierro Patagónico Sierra Grande SAM (HIPASAM), transferida a la provincia de Río Negro, pero paralizada su actividad en la práctica; la Fábrica Militar General San Martín; y la Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos (ECA).

Dentro del ámbito de la DGFM, el caso de SOMISA resulta paradigmático de las políticas para el sector. Como prolegómeno del proceso de privatización, se procedió a la reducción de su personal en casi el 50% (6.000 empleados aproximadamente), como forma de racionalizar su estructura y ante la discontinuidad de líneas de producción que, según el discurso oficial, no resultaban rentables. Asimismo, se procedió a la apertura comercial del sector siderúrgico, lo que permitió que proveedores extranjeros pudieran acceder al mercado local con pocas restricciones. Finalmente, el impacto negativo de la privatización a nivel social se expresó en un aumento de trabajadores desocupados y subocupados con pocas chances de reinserirse en el mercado laboral, particularmente en las zonas de influencia de las plantas de la empresa (Rofman, Peñalva, y Penalva, 1995).

En cuanto al traspaso de los activos de SOMISA al sector privado, el mismo tuvo deficiencias similares a las ocurridas en otros casos: por ejemplo, en términos de la valuación de los bienes y la transparencia del proceso. Pero adicionalmente, lo que en el discurso oficial aparecía como una oportunidad de lograr una mayor competencia en un mercado dominado por una empresa pública de manera deficiente y deficitaria, tomó el camino contrario. Así es que el beneficiario de la privatización de SOMISA fue un competidor dentro del mismo sector siderúrgico (el grupo Techint), lo cual favoreció —junto con la falta de regulaciones acordes— a concentrar aún más el mercado siderúrgico (Gerchunoff, Bozzalla, y Sanguinetti, 1994).

Tras la explosión de la Fábrica Militar de Río Tercero en 1995,²⁹¹ se dio un reimpulso a la intención de privatizar los establecimientos que habían quedado en el ámbito de

²⁹¹ El 3 de noviembre de 1995 se produjo una explosión en la Fábrica Militar de Río Tercero que dejó como saldo siete muertos y más de trescientos heridos, además de numerosos daños materiales. La causa judicial determinó que el siniestro se originó debido a un incendio intencional que tenía como

la DGFM: las Fábricas Militares de Azul, Fray Luis Beltrán, Villa María y la mencionada de Río Tercero.

Con ese objetivo, el decreto N°464 de abril de 1996 transfirió la DGFM del Ministerio de Defensa a la órbita del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, jurisdicción que había funcionado como órgano fundamental en los procesos de transferencia al sector privado en el marco de la ley N°23.693. Asimismo, el decreto N°517 de mayo de ese mismo año dictó algunas normas complementarias que buscaban ajustar el funcionamiento de dicho organismo con el fin de avanzar en su privatización. Sin embargo, la proyectada privatización no llegó a consumarse, manteniéndose el *statu quo* respecto a la situación de la entidad.

En julio de 2000 se sancionó la ley N°25.256, por lo cual se creaba una comisión interministerial para el estudio y optimización del complejo de Fabricaciones Militares “con el objeto de impulsar la producción para la Defensa en la República Argentina”. Esta comisión, integrada por representantes de los Ministerios de Defensa, Interior y Economía, debía remitir un informe antes de los noventa días, período en el cual no se debía innovar respecto a la situación del personal, además de que se la encomiaba a apuntar a la conservación y fomento de los puestos de trabajo. En cualquier caso, esta medida expresa cierta inquietud en ciertos ámbitos respecto a la situación de la entidad; sin embargo, no tuvo ningún impacto concreto en la trayectoria de la empresa en los siguientes años.²⁹²

En definitiva, el proceso de expansión de la DGFM —que se había expresado de las fábricas que dependían directamente de ella, así como la participación en sociedades y otras subsidiarias— tuvo su pico en a finales de la década de 1970, momento en que comenzó su paulatina desarticulación. Este proceso fue concretado especialmente durante la década de 1990, que concluyó con el sostenimiento de unas

objetivo justificar el faltante de material bélico producido por su venta ilegal a Croacia y Ecuador durante los años previos. Véase: “Condenaron a los cuatro imputados por la explosión en la Fábrica Militar de Río Tercero”, *La Nación*, 23/12/2014; “Explosión en Río Tercero: 24 años después disponen indemnizaciones millonarias para damnificados”, *Cronista*, 11/12/2019.

²⁹² En la ley de Presupuesto correspondiente a 2001 (Planilla Entidad 415, Título III) se continuaba expresando la voluntad de privatización en uno de los objetivos planteados para la entidad, a saber: “Continuar con las medidas de racionalización y reestructuración empresaria del organismo a fin de posibilitar el proceso de privatización de las fábricas militares Río Tercero, Fray Luis Beltrán, Villa María y Azul. La primera cuenta con mayor factibilidad de pasar a manos privadas mientras que para las tres restantes resultará más dificultoso”. Aunque para la Fábrica Militar de Río Tercero aparecía con mayor posibilidad de ser privatizada —para las restantes el interés privado resultaba mucho menor—, el tribunal de justicia a cargo de la investigación de la explosión de 1995 había dictado la imposibilidad de innovar al respecto durante el varios años, lo cual dificultó que se iniciara tal proceso.

pocas plantas activas a inicios del siglo XXI —las cuales, además, mantenían una producción reducida—.

7.2 La recomposición del rol de Fabricaciones Militares durante el período 2003-2015

Si hasta fines de la década de 1990 la perspectiva predominante tendía a reasignar las últimas funciones y activos que aún retenía la DGFM en favor del sector privado, a partir de 2003 se fue proyectando su paulatina reactivación. Sin embargo, la creciente actividad de la empresa no fue acompañada por una reformulación integral en el plano de la gestión, más allá de algunos cambios parciales.

A continuación, se recorren los principales hitos de la empresa a partir de la consideración de ambos planos de análisis durante el período 2003-2015.

7.2.1 La expansión de la actividad productiva de Fabricaciones Militares desde el 2003

a) La paulatina rehabilitación de la operación de la DGFM

Tras el cambio de siglo, la operación de la entidad era escasa, en un escenario general que no auguraba posibilidades concretas de reactivación:

Hacia 2002 las fábricas remanentes de la antigua DGFM estaban prácticamente paralizadas, con una exigua producción bélica y civil. La fiebre privatizadora y la práctica inexistencia de hipótesis de conflicto había sumido a la industria militar en la desidia. En la FM de Río Tercero sólo sobrevivía la producción química ya que la producción de cañones y de proyectiles había desaparecido luego de la explosión de 1995; la FM Fray Luis Beltrán, en Rosario sólo fabricaba municiones; mientras que las de pólvoras y explosivos (Villa María y Azul) mantenían una actividad mínima. (Rougier et al., 2016, p. 51)

Desde entonces, en el marco de la paulatina recomposición del rol del Estado desde el 2003, también se fue consolidando la opción de sostener y ampliar la actividad de los establecimientos remanentes de la DGFM como forma de satisfacer las necesidades de la actividad militar. De esta manera, se dejaba de lado el sendero trazado en el marco de las políticas de privatización que hubiesen derivado, casi indefectiblemente, en la transferencia o cierre de los establecimientos que habían persistido hasta ese entonces.

Sin embargo, en esos primeros años del período 2003-2015 aún no se delineaba claramente cuál sería el lugar que se le otorgaría a la entidad. De todas maneras,

inicialmente se buscaría reacondicionar las plantas existentes y ampliar su capacidad productiva, lo cual resultaba imperioso tras años de abandono y bajos niveles de actividad. Luego, se profundizaría la ampliación de sus actividades a partir de diferentes proyectos y áreas de producción —como se expondrá sucintamente en el siguiente apartado—.

En cualquier caso, se destaca, como un hito importante del período y que expresa claramente un cambio en la tendencia respecto a la DGFM, la puesta en marcha del Fábrica de Explosivos San José de Jáchal, en la provincia de San Juan —región en la que desde 2011 se prestaban algunos servicios para la industria minera—. Se trató de la primera planta creada por la DGFM en casi medio siglo, con una inversión de 110 millones de dólares y la generación de más de 80 puestos de trabajo. El establecimiento fue inaugurado oficialmente en agosto de 2014 y se proyectaba que, cuando llegara al máximo de su capacidad, sería el principal establecimiento proveedor de explosivos y servicios mineros del país.²⁹³

b) *Diversificación de la actividad de Fabricaciones Militares: de proveedor para la actividad armada a su proyección como productor dual civil-militar*

A partir de 2003, se fueron sucediendo algunas medidas que tenían la pretensión de recomponer la capacidad de la DGFM como actor de relativo peso en el sector empresario del Estado. En este marco, fueron diseñados y puestos en marcha una serie de proyectos productivos que tuvieron diversos grados de concreción pero que, en cualquier caso, expresaron la decisión gubernamental de ampliar las actividades de la empresa.

Dentro del período 2003-2015, se pueden distinguir al menos dos grandes etapas. La primera, desde 2003 hasta 2011, comprendió la rearticulación de las plantas existentes, mediante un paulatino aumento de su actividad, así como el inicio de nuevos proyectos productivos. En este marco, se avanzó con la mejora de algunas maquinarias y equipos y se aumentó la producción de ciertos bienes, como de pólvora y nuevos modelos de armas. El objetivo pasaba por atender las necesidades de las

²⁹³ “Cristina inauguró una fábrica de explosivos en San Juan”, *Télam*, 04/08/2014, disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201408/73497-cristina-inauguro-una-fabrica-de-explosivos-en-san-juan.html>.

fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, la industria minera y entidades deportivas dedicadas a la práctica de tiro.²⁹⁴

Este desarrollo se ligó a una política de defensa que pretendió reperfilarse el aparato militar, consolidando la posición financiera del principal cliente de la DGFM, las propias fuerzas armadas. En este sentido, aunque no aumentó proporcionalmente respecto al PBI, durante gran parte del período el presupuesto destinado a la defensa nacional se mantuvo estable (Battaglini, 2013).

Sería con el traspaso de la DGFM al Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios en 2006 que se propusieron nuevos objetivos y perspectivas para la empresa. En ocasión del nombramiento de un nuevo interventor, en septiembre de ese mismo año, el titular de la cartera ministerial afirmó:

La Dirección General de Fabricaciones Militares será parte de un proyecto nacional y popular, y reflejará las políticas de la región con los distintos integrantes del Mercosur [...] vamos a ir poniendo en marcha y acelerando la puesta en marcha de cada una de las plantas, vamos a completar los niveles de actividad para los que originalmente fueron diseñadas.²⁹⁵

Desde entonces, desde el gobierno se reivindicó con mayor ímpetu el rol estatal en la producción para la defensa, tanto con relación a los insumos necesarios para la actividad armada como en lo que se refiere a los desarrollos tecnológicos relacionados. Como muestra de la orientación que guiaba la acción gubernamental en relación con la entidad, nos remitimos a lo expresado en el mensaje del Poder Ejecutivo correspondiente a un proyecto de ley de 2009 relacionado con Fabricaciones Militares²⁹⁶ que afirmaba:

Esta administración ha resuelto recuperar para el ESTADO NACIONAL la producción para la defensa, en el sentido del espíritu de la Ley Savio de Fabricaciones Militares, otorgándole un rol integrador de las fuerzas de producción y movilizadora de la actividad industrial, con la finalidad de impulsar de forma decidida la investigación de tecnologías duales que sirvan a la defensa, que otorguen al país nuevas potencialidades industriales, en el marco de la mayor autonomía posible, que garantice una efectiva capacidad de defensa nacional.

En este fragmento se destaca tanto la intención de retomar una perspectiva histórica respecto al rol de la DGFM —a pesar de que el alcance de las iniciativas ligadas a la

²⁹⁴ “Tratarán de resucitar Fabricaciones Militares”, *Diario Río Negro*, 01/10/2006.

²⁹⁵ “De Vido puso en funciones al interventor de Fabricaciones militares”, *Infobae*, 08/09/2006. Disponible en: <https://www.infobae.com/2006/09/08/275248-de-vido-puso-funciones-al-interventor-fabricaciones-militares/>

²⁹⁶ Se trata del MPE N°9/2009 que proponía la transformación de la DGFM en una SE, cuyo análisis retomamos en el siguiente apartado.

empresa en ese momento era mucho más limitado—, además de su inserción dentro del campo más amplio de la producción industrial a nivel general. Esto también se relaciona con la apuesta por el desarrollo de tecnologías duales: esta perspectiva implica que dichas tecnologías pudiesen aprovecharse primariamente en el campo de la industria militar, pero cuyas características puedan retomarse en aplicaciones de uso civil.

En esta línea, la ampliación de las capacidades productivas de los años previos fue acompañada por la puesta en marcha de diferentes proyectos que pretendían ampliar el abanico de bienes producidos por la entidad, especialmente aquellos que requirieran mayores niveles de complejidad y desarrollo tecnológicos. Aquí se cuenta, por ejemplo, el proyecto de fabricación de radares en conjunto con INVAP o la creación de un vehículo multipropósito denominado “Gaucho”, en conjunto con Brasil. Este último caso expresa, asimismo, cierta perspectiva de articulación a nivel regional, no solo en la producción sino también como forma de ampliar los mercados posibles a los que se destina la producción de la empresa —como también lo expresa la referencia realizada previamente de la mención del por entonces del Ministro de Planificación Federal a la articulación con los países integrantes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)—.

Un segundo momento en el proceso de expansión de la actividad de la DGFM se produjo a partir de 2011, el cual supuso su relanzamiento y la fijación de un horizonte de desarrollo de mediano plazo. Esto se expresó en la confección del Plan Estratégico 2012-2016, el cual planteó un horizonte respecto al cual ordenar su actividad en el mediano plazo. Con ese fin, se organizaron cinco unidades de negocios que abarcaban las diferentes áreas a las que se destinaba la producción de la empresa:

- a) Defensa y Seguridad: dedicada a la producción de armas portátiles, proyectiles de bajo calibre, radares, pólvoras, chalecos antibalas, explosivos y servicios de desmilitarización y refabricación de proyectiles.
- b) Minería y Petróleo: explosivos y servicios para la minería.
- c) Químicos y Fertilizantes: producción de ácido nítrico, nitroglicerina, ácido sulfúrico, nitrocelulosa y éter etílico.
- d) Transporte: diseño y construcción de vagones de carga y otros bienes de uso ferroviarios.
- e) Metalmecánica: con poco desarrollo, limitada al diseño de vehículos y enfocada a la producción de herramental minero.

La ampliación de la actividad y su diversificación entre diferentes áreas llevó a que durante el período 2011-2014 el promedio de la producción llegara a alrededor de 230 millones de pesos constantes. Esto representó aproximadamente un 30% más que la producción promedio del período 2007-2010 y casi un 65% mayor que la del período 2002-2006. Inclusive, en algunos de los últimos años analizados, se llegó a duplicar la producción registrada una década antes (Odisio y Rougier, 2015)

A lo largo de esta etapa se profundizaron dos tipos de articulación con otras entidades y actores que expresan el lugar de la DGFM en cuanto a su rol en determinadas políticas públicas. Por un lado, se consolidó la relación con diferentes entidades del sistema científico-tecnológico y con empresas privadas con el fin de generar nuevos desarrollos de aplicación dual. Aquí se cuenta tanto la participación con diferentes universidades y organismos nacionales —por ejemplo, la Universidad Tecnológica Nacional, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas—, empresas públicas —la rionegrina INVAP— y, particularmente, el apoyo del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF) —dependiente del Ministerio de Defensa y con un crecimiento significativo durante el período—.

Estos lazos de desarrollo tecnológicos, asimismo, fueron acompañados por la propia entidad mediante la contratación de más de 100 ingenieros desde 2012. De esta manera, hacia 2015 la DGFM

tenía en curso más de 15 proyectos de I+D con siete entidades y empresas tecnológicas, por un monto superior a los 55 millones de pesos. La estrategia pasaba por la recuperación de capacidades para el desarrollo tecnológico, buscando fortalecer las capacidades propias como al mismo tiempo posicionar al complejo como proveedor de servicios de ingeniería hacia otros sectores, tanto públicos como privados. (Rougier et al., 2016, p. 68)

Por otro lado, se buscó diversificar los destinatarios de la producción de la DGFM, no sólo en el sector privado —como las referidas al sector minero—, sino también dentro del propio Estado. Así, a los clientes tradicionales —como las fuerzas armadas y las de seguridad nacionales y provinciales—, se sumaron diversas dependencias estatales, entre las que se destacan otras empresas públicas, tales como: Yacimientos Carboníferos Río Turbio, para la elaboración de arcos y tubos de ventilación para minería; YPF, en respuesta a diferentes necesidades de la explotación petrolera; y

Belgrano Cargas y Logística SA, a partir de un convenio para el diseño y producción de vagones.²⁹⁷

Adicionalmente, la ya mencionada puesta en marcha de la Fábrica de Explosivos de San José de Jachál en la provincia de San Juan en también resulta significativa, en cuanto evidencia la pretensión de consolidar el crecimiento de la entidad como objetivo de la operación.

En definitiva, se puede identificar una tendencia a reivindicar la misión pública de la empresa en cuanto a su rol en la industria militar, pero también con su expansión a partir del desarrollo de tecnologías de aplicación dual. En este sentido, se pretendió recuperar la actividad de Fabricaciones Militares en función de su papel como proveedor de las fuerzas de seguridad y defensa, pero también a partir de su configuración como un impulsor de la producción industrial en general. Esto último, se ligaba, asimismo, con el énfasis por apoyarse en los procesos de innovación y desarrollo en coordinación con otros organismos del sector público.

c) La actividad de Fabricaciones Militares: sus efectos en los niveles de empleo e impacto presupuestario

Este crecimiento en cuanto a las actividades desarrolladas por la DGFM fue acompañado por un aumento en el personal afectado a la entidad. Así, en 2001 la dotación de personal alcanzaba alrededor de 953, mientras que para 2016 el total de trabajadores era de 2172, lo que representa un aumento cercano al 128% entre ambos años.²⁹⁸ Sin embargo, vale destacar que mientras en 2001 prácticamente la totalidad de los empleados revestía en planta permanente, para 2016 casi el 80% era personal contratado.

En parte, el avance de la precarización de las condiciones laborales se enmarcó en que la empresa mantuvo durante prácticamente todo el período el carácter de “sujeta a privatización”, lo cual impedía incorporar a trabajadores de manera permanente. Dado que se encuadran dentro del régimen de empleo público, cada incorporación permanente no sólo debía cumplir con los requisitos previstos —por ejemplo, en términos de modalidades de ingreso—, sino que también gozarían de la estabilidad propia del empleado público.

²⁹⁷ Gabriela Origlia, “Fabricaciones Militares hará mil vagones para el Belgrano Cargas”, *La Nación*, 20/05/2015.

²⁹⁸ Según datos de la ley de Presupuesto 2001 y Asociación de Trabajadores del Estado (2017).

En este sentido, el marco de las relaciones laborales replicaba la provisoriedad propia de la naturaleza jurídica de la entidad, lo que desincentivaba avanzar en la regularización de la situación. Adicionalmente, existían una serie de condiciones perjudiciales para los empleados, como pagos de adicionales no contributivos ni remunerativos y encasillamiento salarial no acorde con las tareas efectivamente efectuadas, lo cual recién empezó a ser subsanado sobre el final del período (Asociación de Trabajadores del Estado, 2017).

Finalmente, esta apuesta por el desarrollo de la actividad de Fabricaciones Militares se expresó en el aporte económico y el énfasis en la inversión sostenida por el Estado nacional durante el período. Así, las transferencias del Tesoro Nacional de cuadruplicaron por cuatro desde 2011 a 2015, con la particularidad que ese aumento apuntó a cubrir una parte importante de los gastos corrientes y prácticamente la totalidad de los gastos en capital. En ese plano, en 2015 la entidad contaba con 22 proyectos de inversión en marcha, que comprendían un total de 1.200 millones de pesos aproximadamente. Además, se sumaban 790 millones en proyectos en proceso de adjudicación y 3.100 millones en otros proyectos previstos para el futuro (Odisio y Rougier, 2015).

Si nos detenemos en esas características del accionar empresario de Fabricaciones Militares —el aumento de la dotación y de las transferencias recibidas— es posible resaltar el énfasis otorgado durante el período al desarrollo de la entidad. En ese marco, existió cierta propensión a estimar la operación de la DGFM en función de los objetivos fijados, dejando de lado otro tipo de consideraciones —como las presupuestarias o las relacionadas con la eficiencia operativa—.

7.2.2 Inercia en las modalidades de gestión de la DGFM

a) La inserción institucional de la DGFM y su coordinación con otras entidades estatales

En cuanto a las políticas que incidieron en las modalidades de gestión en el ámbito de la DGFM, existieron varias iniciativas que buscaron modificar ciertos aspectos puntuales del funcionamiento de la entidad. Sin embargo, aun cuando se logró

modificar algunas características de la gestión de la entidad, durante el período 2003-2015 no se produjeron transformaciones sustanciales en ese plano.²⁹⁹

Si nos centramos en las formas de vinculación de la empresa con el gobierno central, las novedades pasaron centralmente por los cambios sucesivos en las jurisdicciones en las que la DGFM se inscribiría desde 2003 hasta el 2015. El punto de partida estuvo dado por su dependencia funcional del Ministerio de Economía y Producción, en el ámbito de la Secretaría Legal y Técnica. Esa inserción institucional tenía relación con la proyectada privatización de las plantas de la empresa, cuyo último impulso en 1996 la había ubicado en esa dependencia eminentemente técnica. Se puede interpretar, entonces, que se lo pensaba como un escalón transitorio –con el fin de avanzar en su reconversión y saneamiento previo– en vistas a su futuro traspaso al sector privado, sin pretensión de reiniciar su actividad productiva.

Con esa inserción institucional continuó durante los primeros tres años del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), lo cual expresa cierta inercia en términos organizacionales y cierta demora en definir de manera más clara el rol que tendría Fabricaciones Militares en el marco de los cambios producidos a nivel estatal desde el cambio de siglo. Recién por el decreto N°1079/2006 se transfirió a la DGFM desde el Ministerio de Economía y Producción al ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (art. 1º). De acuerdo con los considerandos de la norma, este cambio se fundamentó en que este último Ministerio tenía a su cargo participar en la administración de las participaciones del Estado en las empresas de carácter productivo con el fin de lograr un desarrollo regional equilibrado. Asimismo, se afirmaba que esa decisión se inscribía en la “política productiva llevada a cabo por el Gobierno Nacional”.

Al mismo tiempo, se ratificaba el principio de que se debía dar participación al Ministerio de Defensa en cuanto su intervención en la determinación de las necesidades de movilización industrial para la defensa y el control de transferencias al exterior de tecnologías sensibles (art. 2º). Sin embargo, resulta paradójico que esta medida se dictara con referencia al artículo 5º de la ley N°24.045: esa norma había convalidado el carácter de “sujetas a privatización” de las fábricas que aún dependían

²⁹⁹ A lo referido en este apartado, habría que agregar lo señalado previamente respecto a la coordinación con otros organismos y empresas públicas, particularmente en función de los proyectos productivos-tecnológicos encarados.

de la DGFM, al tiempo que requería la participación de dicha jurisdicción ministerial en los “pliegos de licitación”.

Finalmente, el decreto de Necesidad y Urgencia N°636 de mayo de 2013 transfirió la DGFM, sus establecimientos y funciones del ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a la jurisdicción del Ministerio de Defensa (art. 8°); al tiempo que facultaba a este último a llevar a cabo las medidas necesarias para la reestructuración de la entidad. El “retorno” de Fabricaciones Militares al ámbito del Ministerio de Defensa había constituido un reclamo de diferentes ministros del área, recién concretado en los últimos años del período analizado.³⁰⁰ Asimismo, este cambio coincidió con la última etapa de ampliación y desarrollo del rol de la DGFM en diferentes actividades, en el marco del paulatino crecimiento de sus actividades, dotación y niveles de producción.

b) *La estructura de la operación de DGFM en función de las políticas sectoriales*

En términos de su carácter jurídico, la DGFM transitó el período 2003-2015 sin modificaciones. Sin embargo, aunque siguió revistiendo la forma de un organismo descentralizado, con las particularidades propias de su ley de creación, la cuestión del formato empresarial y marco jurídico que debía adoptar la entidad para llevar a cabo sus actividades de manera eficiente y eficaz aparecía como un tema de agenda en ciertos ámbitos político-administrativos. Lo anterior derivaría en algunos proyectos de ley que buscaban modificar el *statu quo* de la entidad que, aun cuando no se incorporarían en la agenda legislativa ni llegarían a ser tratados, evidenciaban que la cuestión era considerada de relevancia.

Entre esos proyectos de ley,³⁰¹ se destaca el enviado por el propio gobierno nacional en marzo de 2009, por medio del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que proponía transformar la DGFM en “Fabricaciones Militares Sociedad del Estado”. El objetivo expuesto en el mensaje del Poder Ejecutivo que remitía el proyecto era el de “encuadrarla en un marco jurídico que le posibilite su reorganización

³⁰⁰ En las informaciones periodísticas sobre el anterior traspaso hacia el Ministerio de Planificación Federal ya se mencionaba esa inquietud sobre el regreso al área de defensa; véase: “Más poder a De Vido: controla ahora Fabricaciones Militares”, *Ámbito*, 23/08/2006.

³⁰¹ Otro proyecto de ley, por ejemplo, fue presentado en 2006 por un grupo de diputados del por entonces oficialismo (Expediente 2329-D-2006). Allí se proponía crear la empresa Defensa y Fabricaciones Militares Argentinas SA (DEFMIL SA), bajo la forma de SAPEM y en el ámbito del Ministerio de Defensa, a la que se incorporarían las fábricas integradas en la DGFM.

administrativa, contable y financiera con el propósito de que opere con un nivel de dinamismo, eficiencia y economicidad comparables con el de las grandes empresas del sector privado”. En este marco, se buscaba mantener a la empresa dentro del ámbito del Estado nacional, pero dotándola de mayor autonomía que le permitiera operar con mayor eficiencia en el mercado.

Como puede observarse, los ejes en que se planteaba esta transformación en una SE remiten a los argumentos tradicionales que apoyan el avance hacia mayores grados de corporatización de las empresas públicas: dinamismo, eficiencia y economicidad. Asimismo, el modelo que se toma como referencia es el de las grandes empresas privadas, el cual se pretendía emular.

La novedad en este caso es que se preveía que las relaciones laborales se rigieran tanto por la ley N°25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, particularmente, para aquellos que ya se venían desempeñando en la entidad; como por la ley 24.185 de Convenios Colectivos de Trabajo. En este último caso, se proponía avanzar en establecer nuevas relaciones en el marco legal propio del sector privado, mientras que el resto se regiría por las normas propias del empleo público, lo que incluía mayores garantías de estabilidad laboral y la prevalencia del derecho administrativo.

Este intento de cambio en la naturaleza jurídica de Fabricaciones Militares quedó trunco, ya que la ley no fue tratada ni aprobada. Sin embargo, su mera presentación expresa que la reorganización del funcionamiento de la entidad con el fin de superar ciertas ineficiencias estaba dentro del espectro de problemáticas detectadas por las autoridades de ese entonces.

La percepción anterior se refuerza por el hecho de que, entre los objetivos del Plan Estratégico 2012-2016, estaba el de mejorar la coordinación y el funcionamiento de la DGFM; lo que incluía la intención de centralizar las funciones distribuidas entre cada una de las plantas. La posición oficial refería a que los lineamientos expuestos en el mencionado plan

apuntan a lograr una gestión centralizada, integrada y eficiente del organismo, que consolide un funcionamiento coordinado de las unidades productivas que lo integran. El objetivo radica en generar condiciones institucionales, estructurales y organizacionales que impulsen al organismo a un sendero de desarrollo

sostenible, alcanzando estándares de calidad, productividad y eficiencia que posicionen a la DGFM como eje conductor de la Industria para la Defensa.³⁰²

En este marco es que se reorganizó el funcionamiento de la entidad a partir de la delimitación de las cinco áreas de negocios mencionadas anteriormente: defensa y seguridad; metalmecánica; minería y petróleo; químicos y fertilizantes; y transporte. En la Tabla 7.1 se refleja la organización de las unidades de negocios y su expresión en las actividades de cada establecimiento de la DGFM.

Tabla 7.1 Unidades de negocios y plantas de la DGFM, 2015

<i>Plantas / Unidades de Negocios</i>	Fábrica Militar Río Tercero	Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María	Fábrica Militar Fray Luis Beltrán	Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul	Fábrica de Explosivos San José de Jáchal
<i>Defensa y seguridad</i>	• Radares	• Pólvoras	• Armas portátiles • Munición de bajo calibre • Chalecos multiamenaza	• Explosivos • Servicios de desmilitarización y refabricación de proyectiles	
<i>Metalmecánica</i>	• Diseño y desarrollo de prototipos				
<i>Minería y petróleo</i>	• Herramental minero y para la explotación petrolera			• Servicios para la minería	• Explosivos • Servicios para la minería
<i>Químicos y fertilizantes</i>	• Ácido nítrico Nitroglicerina • Ácido sulfúrico	• Nitroglicerina • Nitrocelulosa • Éter etílico			
<i>Transporte</i>	• Vagones de carga				

Fuente: adaptado de Rougier et al. (2016).

Se destaca que esta reestructuración de la empresa coincidió, en términos generales, con el período de mayor crecimiento, a partir de la etapa iniciada en 2011. Sin embargo, su desarrollo adquiriría mayor impulso desde 2013, con su traspaso al Ministerio de Defensa y su inclusión en la órbita de la Secretaría de Ciencia, Investigación y Producción para la Defensa.

³⁰² Referencia al Plan Estratégico incluida en la Planilla Entidad 415, Título III de la Ley de Presupuesto 2015.

A partir de ese momento, se congregaron en esa misma jurisdicción la totalidad de las empresas públicas del área —TANDANOR y FADEA, además de la DGFM— y los diferentes institutos de investigación y desarrollo tecnológico relacionados —entre los que se destaca el mencionado CITEDEF—. Esto fue expresión del objetivo de impulsar la industria militar, en conjunto con una apuesta por el desarrollo tecnológico que facilitara las aplicaciones civiles, en un contexto que favoreciera la sinergia entre los distintos organismos estatales.

Lo anterior se relaciona con el hecho de que, durante la última etapa del período (2013-2015), el interventor de la DGFM desde 2011 —el economista Santiago Rodríguez— asumió también el cargo de Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa del Ministerio de Defensa —dependencia de la que Fabricaciones Militares dependería funcionalmente desde entonces—.

Esto parece confirmar que durante el período 2003-2015 se privilegió un perfil directivo que puede sintetizarse como “político”, con claro alineamiento respecto a la orientación gubernamental. Anteriormente, el interventor del período 2006-2011 había sido Arturo Puricelli, abogado y ex gobernador de la provincia de Santa Cruz (1983-1987), con un extenso recorrido político y como funcionario en diversos cargos de la administración pública —incluso, al dejar el cargo de interventor de la DGFM fue nombrado Ministro de Defensa (2011-2013) y luego Ministro de Seguridad de la Nación (2013)—.

Este alineamiento entre el personal directivo y la orientación de las autoridades ministeriales parece expresar, en este plano, la búsqueda del fortalecimiento del rol de la DGFM como instrumento de las políticas gubernamentales de incentivo al desarrollo industrial y tecnológico, en tanto eje principal de la misión pública de la entidad. Por lo tanto, el perfil privilegiado en este caso parece valorar en mayor grado la trayectoria a nivel político y en el sector público, en tanto podía favorecer una mayor coordinación con otros actores estatales y desde una mirada estratégica de la acción gubernamental —sin que por esto se desconociera la pertinencia de otras capacidades técnicas—.

En definitiva, cuando se abordan las políticas que incidieron en las modalidades de gestión de las empresas durante 2003 a 2015, se constata cierta inercia en cuanto a la no formalización del nuevo papel asumido por Fabricaciones Militares en el marco de la expansión relativa del rol del sector público empresarial. Por caso, recién sobre el final del período, mediante la ley N°27.141 de 2015, se sancionó formalmente la

derogación de la declaración de los establecimientos de la DGFM aún en funcionamiento como “sujetos en privatización”, realizada un cuarto de siglo antes en pleno avance del proceso privatizador.

Asimismo, esta suerte de inercia también se expresó en que, si bien se planificaron cambios que buscaban incidir en el estatus formal de la DGFM en vistas a un proceso de corporatización, finalmente se sostuvo el mismo formato de ente autárquico que se le había asignado —con las actualizaciones del caso— al momento de su creación, más de medio siglo antes.

También la continuidad de la figura de la intervención suponía cierta inercia. Si bien inicialmente ese formato —así como la designación de los cargos de interventor y subinterventor— se plantean como excepcional y por tiempo limitado, en la práctica tal modalidad se convirtió en habitual. Así, también quedaba relegada cualquier intención de otorgarle un marco de funcionamiento normalizado.

En todo caso, las modificaciones parciales que se realizaron tenían como fin lograr alcanzar los objetivos de la política pública implicados. Por ejemplo, la estructuración de las unidades de negocios y la tentativa de centralización de funciones comunes a todas las plantas, aun cuando se presentaban como propuestas de mejora de la gestión —y más allá de que hubiesen tenido un efecto positivo en ese plano—, parecieron ser impulsados en función del cumplimiento de la misión pública asignada a la empresa.

7.3 Los ejes de las políticas para Fabricaciones Militares desde 2016: profesionalizar, redimensionar y efficientizar

A partir de 2016, las políticas de las que Fabricaciones Militares fue objeto se inscribieron en el marco más general de la orientación propuesta para el sector público empresarial durante ese período.

Así, diversas medidas modificaron aspectos sustanciales de su actividad, sin que se pusiera en cuestión de manera directa la participación productiva estatal en la industria para la defensa. Lo anterior no quita que, por un lado, se avanzara en el objetivo de redimensionar el accionar la DGFM mediante la limitación de las líneas de producción existentes y el achicamiento de su planta de personal. Por otro, se emprendió la reestructuración de la entidad con el fin de modernizar y transparentar su

funcionamiento; lo cual tuvo, asimismo, impacto en su rol en el plano económico y productivo.

7.3.1 El “redimensionamiento” de Fabricaciones Militares

a) Continuidad de FM en el marco de la contracción de su actividad

Desde el inicio de la gestión gubernamental de Mauricio Macri a fines de 2015, se pretendió reestructurar la actividad de Fabricaciones Militares como respuesta a lo que se consideraban como ineficiencias estructurales de largada data y el uso político-partidario de la entidad durante el período previo. En este sentido, no se explicitaba inicialmente una perspectiva que tendiera a modificar la presencia estatal en términos de la propiedad sobre la DGFM o de los establecimientos productivos que la componían.

Sin embargo, la postura asumida implicó avanzar en la eliminación de determinadas líneas de producción y la paralización de determinados proyectos que se venían desarrollando desde la gestión anterior. Este posicionamiento podía evidenciar, en cualquier caso, que no necesariamente se sostendrían las mismas actividades ni las características de la operación que se veían desarrollando.

Lo anterior tuvo una expresión categórica en la decisión de cesar las actividades de una de las plantas dependiente de la DGFM: a fines de 2017 se procedió al cierre de la Fábrica Militar de Azul (FANAZUL), dedicada centralmente a la producción de pólvora y explosivos. En ese momento, la intervención declaró: “Como resultado de los estudios realizados [...] se concluyó que no es posible mantener la continuidad de la planta de Azul, por lo que en consecuencia [...] ha dejado de producir en forma definitiva en todas sus líneas de producción”.³⁰³

En esa línea, el cierre de FANAZUL resulta un emergente directo del diagnóstico particular sobre el rol de Fabricaciones Militares de la gestión iniciada a fines de 2015. En este sentido, los cambios producidos evidenciarían cierta convergencia con la orientación general de las políticas para las empresas públicas desarrolladas durante el período.

³⁰³ “Fabricaciones Militares confirmó el cierre definitivo de Fanazul”, *Página/12*, 01/02/2018.

b) *La orientación del accionar de Fabricaciones Militares desde 2016*

Al asumir la nueva conducción de la empresa a inicios de 2016, el planteo sobre la situación de Fabricaciones Militares tendía a replicar el diagnóstico general del gobierno de Macri sobre las condiciones del sector público empresarial tras el período de expansión del período 2003-2015. La crítica se centró, especialmente, en las ineficiencias y la mala gestión de la entidad: a lo que se sumaban señalamientos relacionados con el uso político-partidario de sus recursos y la existencia de diversas prácticas de corrupción.

Entre los aspectos de la situación inicial de la DGFM que, por ese entonces, la gestión gubernamental destacó como más relevantes, se encontraban:

- Estructura de personal sobredimensionada en más de 135%.
- Deudas comerciales y fiscales por \$355 millones (78% del total de ingresos por ventas).
- Gestión descentralizada por planta (áreas repetidas en cada fábrica, criterios no homogéneos entre ellas, inexistencia de un sistema unificado de gestión). (JGM, 2019, p. 32)

Mientras el último elemento se refleja parcialmente en los cambios encarados en el plano de las modalidades de gestión,³⁰⁴ los dos primeros desvelan los ejes por los que pasaría gran parte del ordenamiento propuesto para la empresa.

Como se adelantó, en todos los casos, se acusaban deficiencias en términos de gestión, uso partidario y corrupción como los causantes de tal situación. En este sentido, uno de los interventores del período 2016-2019 afirmó que, al momento de asumir la gestión, se había recibido “un centro de militancia política [...]” “hubo un uso político de Fabricaciones Militares, cada vez se producía menos y lo que se producía no se pagaba”.³⁰⁵

En cuanto a la situación económico-financiera, la solución elegida durante el período 2016-2019 pasó por lograr disminuir los resultados económico-financieros negativos, aunque ello implicase reducir o paralizar algunas de las líneas de producción y en un marco de ajuste de los fondos fiscales destinados a la operación. Esto llevaría,

³⁰⁴ Cuestión que retomamos en el siguiente apartado, p. 328 y ss.

³⁰⁵ Analía Argento, “El interventor de Fabricaciones Militares: ‘Recibimos un centro de militancia política pero en un año vamos a llegar al equilibrio’”. *Infobae*, 19/09/2018, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/09/19/el-interventor-de-fabricaciones-militares-recibimos-un-centro-de-militancia-politica-pero-en-un-ano-vamos-a-llegar-al-equilibrio/>. A lo largo del período 2016-2019 se presentaron diversas denuncias sobre hechos de corrupción de las gestiones previas; en cualquier caso, al final del período, no se había concluido ningún proceso judicial. Al respecto, por ejemplo, véase: “Investigan al exinterventor K de Fabricaciones militares y su novia”, *Perfil*, 07/06/2019.

posteriormente, a avanzar en lo que se menciona como el redimensionamiento de la entidad: proceso que se traduciría en despidos masivos y, como elemento paradigmático, en el mencionado cierre de FANAZUL.

Así, en muchos casos la falta de recursos para la compra de insumos llevó a la paralización o suspensión de la elaboración de determinados productos, reduciendo la actividad general de la entidad. Esto implicó, por un lado, la contracción en la actividad destinada a la elaboración de algunos bienes que se venían produciendo de manera más o menos continua en los años previos, como determinados proyectiles, armas, pólvoras y explosivos. Por otro lado, se decidió discontinuar el desarrollo de varios de los proyectos que estaban en marcha, en los que se llevaban invertidos una cantidad importante de recursos. Promediando el período, ya se habían suspendido los planes para el diseño y/o producción de vagones de carga, radares, material para la minería y algunos productos químicos, entre otros (Asociación de Trabajadores del Estado, 2017).

Estos elementos expresan el debilitamiento de la misión pública de la entidad durante el período, dado que la cuestión de la eficiencia y la necesidad de recomponer la situación económica financiera aparecían como prioritarias. Así, la apuesta por la producción industrial local, el sostenimiento del empleo y la búsqueda de desarrollos tecnológicos quedaron en un segundo plano.

c) Disminución de la dotación de personal y paralización de líneas de producción

En línea con lo anterior, la agenda de la conducción DGFM pasó por la paulatina profundización del proceso de “redimensionamiento” de la entidad, entendido principalmente como la reducción de la dotación de personal y las líneas de producción asociadas.

A partir de 2016, como parte de un proceso que se extendió en los años siguientes, se desvinculó a una porción importante de la planta de trabajadores que, se consideraba, excedía las necesidades productivas. La puesta en marcha de esta orientación generó, asimismo, importantes movilizaciones de sectores sindicales y gremiales que, sin embargo, no lograron revertir la decisión oficial.³⁰⁶

³⁰⁶ Diego Martínez, “El PRO y la fábrica de producir despidos”, *Página/12*, 29/01/2016; ATE Rosario, “Fabricaciones Militares: ‘Esto ya pasó en los ‘90’”, 24/10/2017, disponible en: <http://www.aterosario.org.ar/fabricaciones-militares.html>

Si bien inicialmente se afirmaba que ese “excedente” en la dotación de personal tenía base en la utilización partidaria de la DGFM —expresada en la incorporación por lazos político-partidarios y/o con el fin de realizar funciones proselitistas—,³⁰⁷ posteriormente se hizo foco en los problemas de eficiencia y gestión que, en cualquier caso y desde la perspectiva oficial, hacían inviable sostener la envergadura que había tomado la empresa.

En este proceso se destacan los más de 250 despidos de la planta de Azul, en la provincia de Buenos Aires, derivada del mencionado cierre del establecimiento a fines de 2017.³⁰⁸ También durante ese año se produjeron despidos en las restantes plantas de producción y en la sede central del organismo, con una segunda ola de desvinculaciones durante 2018.³⁰⁹

Según datos del propio gobierno, durante el período se discontinuaron un total de 1.201 empleos, llevando la dotación de 2.346 a 1.145 trabajadores a diciembre de 2018 (JGM, 2019, p. 32). Esto representa más de un 50% de disminución de puestos de trabajo en tres años de operación, lo cual fue enunciado como uno de los logros de la gestión. Asimismo, expresa la priorización del objetivo de reducción del déficit de la entidad mediante la interrupción de una parte importante de los proyectos productivos y el ajuste de los gastos corrientes a través de la profundización de la política de disminución de la dotación de personal.

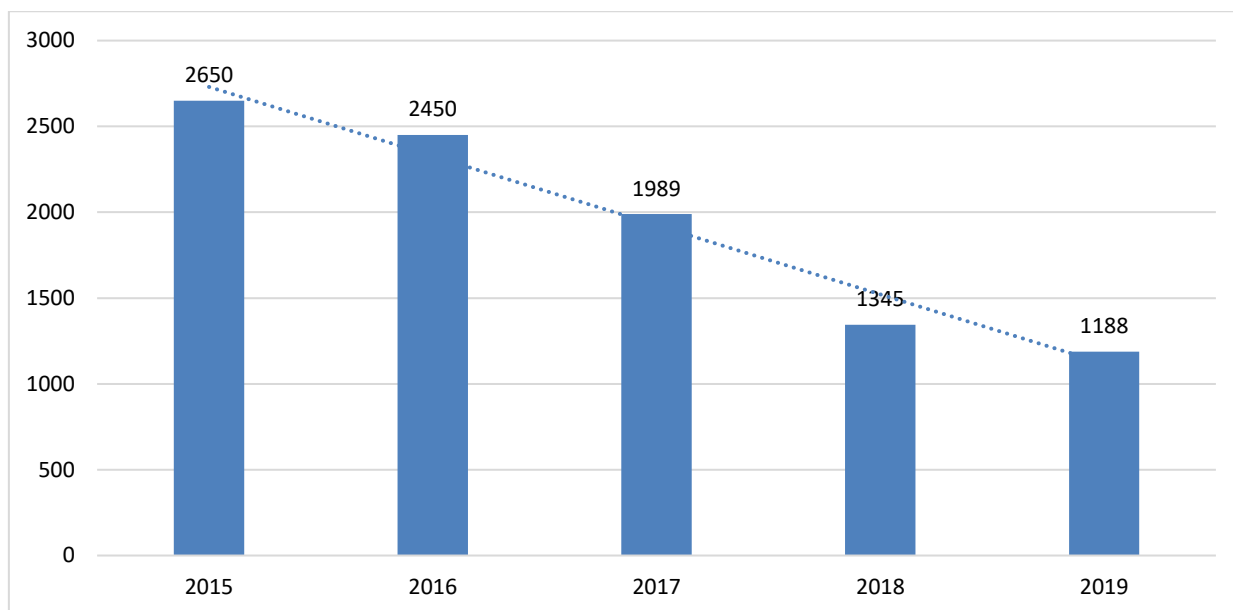
La baja en los niveles de empleo, la eliminación de líneas de producción y la suspensión del desarrollo de proyectos de nuevas aplicaciones tecnológicas tuvo impacto directo en las transferencias requeridas para el funcionamiento de la empresa. En concreto, se verificó de una disminución del 55% entre 2015 y lo que se proyectaba para el año 2019 —Gráfico 7.1—.

³⁰⁷ Véase, por ejemplo: “Fabricaciones Militares tenía un grupo de 30 tuiteros, un canal de TV y una FM”, *Infobae*, 30/01/2016, disponible en: <https://www.infobae.com/2016/01/30/1786612-fabricaciones-militares-tenia-un-grupo-30-tuiteros-un-canal-tv-y-una-fm/>

³⁰⁸ “En busca de alternativas al cierre de Fanazul”, *Página/12*, 05/01/2018.

³⁰⁹ Mariela Martínez, “Niegan despidos en fábricas militares de Río Tercero y Villa María”, *La Voz*, 04/04/2017; “Despedidos en la puerta”, *Página/12*, 23/12/2017; “Así se vivieron los despidos en Fabricaciones Militares”, *Página/12*, 18/08/2018.

Gráfico 7.1 Transferencias devengadas a favor de la DGFM en millones de pesos constantes (base 2018), 2015-2019



Nota: 2019 se corresponde con lo proyectado en la ley de Presupuesto 2019.

Fuente: elaboración propia en base a JGM (2019).

Según datos expuestos por el propio gobierno (JGM, 2019), esta disminución en las transferencias fue acompañada por una baja considerable de las ventas al Estado nacional durante los años 2017 y 2018, las cuales representaron alrededor de un 40% de los montos correspondientes a 2015. Asimismo, la estrategia comercial apuntó a consolidar el rol de las ventas a terceros —incluyendo aquí tanto al sector privado como a los organismos de los estados provinciales y municipales—, las cuales se incrementaron aproximadamente un 20% en los tres primeros años del período. En definitiva, esta perspectiva buscó reducir al máximo posible el destino de fondos de parte del presupuesto nacional destinados a la empresa, sea como transferencias o las correspondientes a las compras realizadas por los organismos nacionales —en un contexto de profundización del ajuste fiscal durante esos años—.

Lo anterior expresa también la búsqueda de una profundización de las relaciones con el sector privado en términos comerciales. Las propias declaraciones de los directivos de la empresa parecen converger con ese objetivo, en cuanto se ponderaba la posibilidad de que las empresas públicas se posicionaran como "enclaves industriales manejados eficientemente".³¹⁰

³¹⁰ Analía Argento, "El interventor de Fabricaciones Militares: 'Recibimos un centro de militancia política pero en un año vamos a llegar al equilibrio'", *Infobae*, 19/09/2018, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/09/19/el-interventor-de-fabricaciones-militares-recibimos-un-centro-de-militancia-politica-pero-en-un-ano-vamos-a-llegar-al-equilibrio/>

Esto sugiere que, por un lado, se mantenía como un objetivo el sostenimiento de la función empresarial del Estado, lo cual aleja el cuestionamiento a la propiedad pública de emprendimientos industriales. Por otro lado, se impulsa la asociación con los capitales privados, favoreciendo su desarrollo y dejando en un rol subordinado a la empresa pública. En el caso de Fabricaciones Militares, el ejemplo a profundizar sería la relación de la Fábrica Militar de Río Tercero con las otras empresas privadas del Polo Petroquímico de esa localidad.³¹¹

Finalmente, vale destacar que, si se siguen los criterios expuestos por el propio gobierno que hacían eje en la necesidad de disminuir las transferencias y de mejorar los resultados de la operación, los datos oficiales expresan que el proceso tuvo un relativo éxito. Mientras los ingresos por la operación se mantuvieron estables, en promedio, desde 2015 a 2018, los gastos registraron un descenso de casi el 50%. En ese marco, el resultado operativo pasó de representar un 286% en términos negativos en 2015, a un 104% también negativo en 2018 (JGM, 2019).

Por lo demás, en la perspectiva gubernamental de ese entonces no aparece como relevante la consideración concreta del rol de Fabricaciones Militares con relación a la acción estatal más general. Por el contrario, se debilita de manera decisiva el rol asignado a la DGFM durante el período previo con vistas a lograr el sostenimiento de su perfil de producción, los niveles de empleo o la posibilidad de desarrollos tecnológicos de aplicación dual.

7.3.2 La reconversión de la DGFM y su transición hacia Fabricaciones Militares Sociedad del Estado

a) Continuidad de la inserción institucional de Fabricaciones Militares

En cuanto a la inserción institucional de la DGFM, dentro de la continuidad del modo de gestión gubernamental descentralizado, no existieron cambios relevantes durante el período. Así, se mantuvo a la entidad dentro de la jurisdicción del Ministerio de Defensa; más específicamente, bajo la dependencia de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa.

³¹¹ Vale destacar que esas empresas habían nacido al calor de los incentivos estatales a la industria química. Entre ellas se destacan Atanor SA y Petroquímica Río Tercero SA, las cuales habían tenido participación accionaria de la propia DGFM, las cuales fueron privatizadas en las décadas de 1980 y 1990.

Donde existió un cambio de consideración fue respecto a la perspectiva previa de articulación con otros organismos y empresas del sector público, tanto en calidad de clientes como en su carácter de socios en proyectos de desarrollo industrial y tecnológico. Por el contrario, desde 2016 esta orientación perdió protagonismo, tendiendo a considerar a Fabricaciones Militares según su desempeño individual, aislada de la acción gubernamental general y/o sectorial.

En definitiva, se puede intuir que, en línea a lo sucedido en otras entidades del sector público empresarial durante esos años, se tendió a separar los roles estatales de propietario y gestor de políticas públicas, profundizando la compartimentalización de la entidad y la proyección integral de su desempeño en el marco de la acción gubernamental. Particularmente, el escenario de ajuste fiscal descrito previamente contribuyó a buscar equilibrar la DGFM en función de su consideración individual, debilitando así las metas productivas y los objetivos de interés público involucrados en su operación.

b) La transformación DGFM en un tipo societario empresarial: el objetivo de la modernización

En cuanto al funcionamiento proyectado para la actividad de la DGFM, los cambios se inscribieron en el camino señalado por las políticas generales para las empresas públicas de la administración gubernamental asumida a fines de 2015.

El estado de situación de la empresa al inicio del período fue caracterizado por el gobierno asumido a fines de 2015 a partir de la mención de que se había encontrado con una gestión descentralizada por planta, lo cual se expresaba en áreas replicadas en cada una de las fábricas, con criterios no homogéneos entre ellas y la inexistencia de un sistema unificado de gestión. Esto se combinaba con lo señalado anteriormente respecto a lo que se identificaba como una estructura de personal sobredimensionada y una delicada situación económico-financiera (JGM, 2019, p. 32).

La perspectiva, entonces, apuntó a lograr la “reconversión de la tercera empresa estatal más deficitaria en una organización viable, sostenible, con liderazgo e innovación en productos de seguridad y defensa” (ídem). Esta declaración —presentada como “definición estratégica”— implicaba no desconocer el rol estatal en el sector, sino modificar sustancialmente su funcionamiento con el fin de avanzar en mayores grados de eficiencia. La perspectiva asumida suponía lograr, entonces, que

la empresa requiriera el menor nivel posible de transferencias, con el objetivo a mediano plazo de que sea autosustentable.

Así, el punto de partida estuvo dado por la reforma del funcionamiento de la empresa con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia. Luego, esta perspectiva supondría avanzar en el ya mencionado proceso de “redimensionamiento” de la entidad, que se tradujo en la limitación de su actividad mediante la paralización de ciertas líneas de producción y la reducción de su dotación, con la consecuente baja en los requerimientos de fondos fiscales.

Esta línea de acción se expresa en el principal cambio en el plano de las modalidades de gestión sucedido durante el período en el ámbito de la empresa: se trata de la disposición, mediante el decreto N°104 de enero de 2019, de la transformación de la DGFM en Fabricaciones Militares SE (FMSE). Formalmente, esta medida se apoyó en la previsión incluida en el artículo 9° de la ley N°20.705, que habilita a convertir en SE toda entidad empresarial de propiedad estatal, a discreción del Poder Ejecutivo Nacional.

Los fundamentos de esta decisión se alineaban con los habituales de los procesos de corporatización, pero con algunas novedades en la argumentación que la enmarcan el proceso de reordenamiento del sector público empresarial iniciado en 2016.

Así, en una comunicación emitida por la dirección de la entidad,³¹² se destacaba que históricamente, en tanto organismo descentralizado, la entidad había ajustado su funcionamiento a la legislación que regula la actividad de los organismos del sector público. Según la mirada oficial, ese encuadramiento podía resultar acorde para la administración pública, pero no para el desarrollo de actividades empresariales y productivas, ya que traía aparejadas diversas desventajas e ineficiencias en términos relativos respecto a los competidores en ciertos aspectos críticos:

- Dificultades para implementar políticas de desarrollo de proveedores, práctica habitual en la industria, creándose cadenas de valor, asegurando calidades y cumplimientos;
- Rigideces en la política de compras y contrataciones, dada la normativa impuesta por el régimen de contrataciones establecido en el Decreto N°1023 /2001, impidiendo negociaciones directas y/o renegociaciones con proveedores.
- Imposición, dada el perfil jurídico de la DGFM de una estructura salarial y de condiciones laborales diferenciadas del resto de la industria,

³¹² “Presentación de Fabricaciones Militares Sociedad del Estado”, 25/10/2019, disponible en: <https://www.fm.gob.ar/?p=2671>

dificultando la captación de recursos humanos calificados para puestos de mando medio y alto;

- Imposibilidad, dado el marco jurídico, de conformar asociaciones con terceros bajo la forma de UTE's, Consorcios y otras formas de asociación y cooperación que promuevan una mejor inserción de FM, en los mercados de Seguridad, Defensa y civil.³¹³

Adicionalmente, la transformación societaria de Fabricaciones Militares se alineó explícitamente con la orientación asumida en torno al funcionamiento de las empresas públicas desde 2016, expresada en los *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina* establecidos en la Decisión Administrativa N°85 del 9 de febrero de 2018. En este sentido, el reemplazo de la DGFM por una SE fue reivindicado por el propio gobierno como un proceso que supuso “cambios significativos” y que implicó la adaptación de “la totalidad de las disposiciones de los Lineamientos, lo que la convierte en la primera empresa en contar con un estatuto de estas características” (JGM, 2019, p. 18).

Si nos remitimos a los fundamentos del mencionado decreto N°104/2019, en relación con el funcionamiento de la entidad se sostenía:

[La DGFM] tiene sistemáticos y recurrentes problemas de competitividad, así como serias dificultades económicas y financieras que derivan en conflictos para acceder competitivamente a los sectores público y privado, y costos excesivos con la consecuente necesidad de disponer de cuantiosas partidas presupuestarias en cada ejercicio anual, sosteniéndose con fondos públicos las pérdidas operativas que se generan, lo que priva a otros sectores críticos de contar con los fondos necesarios para su correcto desenvolvimiento.

En esta línea de argumentación, se parte de los problemas de competitividad como origen de los costos excesivos, para destacar luego a la defectuosa participación en el mercado en competencia con entidades públicas y privadas. En ese marco, se señala la necesidad de recurrir a transferencias fiscales y la consecuente desatención de otros sectores demandantes de fondos públicos.

Con esta fundamentación, se sostiene que resulta conveniente avanzar en su “reestructuración” mediante la transformación de su tipo jurídico con el fin de “asegurar una mayor eficiencia y eficacia operativas en su accionar; considerando en especial la necesidad de adecuarse a los requerimientos actuales de los sectores público y privado a los que suministra sus productos y servicios”.

Finalmente, se afirma que la propuesta de inscripción de la entidad en un nuevo marco jurídico tiene “el propósito de facilitar su operación con un nivel de dinamismo,

³¹³ Idem.

eficiencia y economicidad comparables con el resto de las empresas pertenecientes al sector privado” del área de la seguridad y la defensa. Mediante ese procedimiento se asegurarían, según la mirada oficial, las condiciones para “cumplir acabadamente con el objeto para el que fue creada de un modo competitivo y asegurando una actuación transparente en el mercado y una mayor agilidad en sus procesos de toma de decisiones”.

Lo señalado hasta aquí remite a los argumentos habituales en los procesos de corporatización: el cambio en términos jurídicos responde a la necesidad de dotar de mayores niveles de flexibilidad en la toma de decisiones, lo que mejoraría la eficiencia de la entidad, generaría menores costos y favorecería una más certera adaptación a los mercados en los que participa. El modelo al que se apunta a emular es el representado por la empresa privada, considerada, en principio, como de mejor desempeño relativo.

Como novedad, el artículo 10 de la ley de creación de FMSE incorporó algunos de los principios derivados de la política encarada desde 2016 en el ámbito de las modalidades de gestión en la perspectiva del “buen gobierno” de las empresas públicas. En ese artículo se define que FMSE “instrumentará su organización y su estilo de gestión de acuerdo con los ‘Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina establecidos en la Decisión Administrativa N°85 del 9 de febrero de 2018”. Así, los *Lineamientos* emergen como una guía concreta para el funcionamiento interno de la empresa, al menos en términos formales.

Lo anterior también se refleja explícitamente en el estatuto social de la nueva entidad —aprobado por el mismo decreto—, primero, como norma general de funcionamiento: en su artículo 6º afirma que “La Sociedad basará su gestión en los Principios de Buen Gobierno, incluyendo eficiencia, transparencia, integridad, generación de valor, estándares de empresas listadas y roles diferenciados”, para lo cual proyecta la aprobación de un Código de Buen Gobierno Corporativo y una estructura de gobernanza acorde con la DA N°85/18. Segundo, entre los deberes del presidente del directorio, entre los que se detalla el de “observar el cumplimiento” de los *Lineamientos* (art. 13, inciso viii). Tercero, entre los deberes con los síndicos se define, de manera similar, la obligación de vigilar el cumplimiento de los *Lineamientos* (art. 21); lo que se replica en esencia respecto a las funciones de los miembros del Comité de Auditoría (art. 25).

También se expresan ciertas definiciones en el estatuto derivadas de los *Lineamientos* que presentan una novedad en el ámbito de la configuración formal de las empresas públicas. En primer lugar, se crea un nuevo procedimiento para la designación de miembros del directorio de la empresa, los cuales deberán ser elegidos por el Poder Ejecutivo entre una terna definida por el Ministerio de Defensa. Como paso previo, esa terna debería ser elegida en función del cumplimiento de unos términos de referencia que definirían el perfil requerido que contemple la experiencia profesional y formación académica esperada. Además, se define que el perfil buscado deberá ser funcional a la “generación de valor para la compañía” y que “[e]n cualquier caso, deberán proponerse personas con suficiente cualificación, experiencia y profesionalización comprobada en el sector privado o público para el desempeño de las tareas encomendadas” (art. 8º).

En segundo lugar, en el marco del eje de las medidas de transparencia e integridad, se define que la política de compras y contrataciones, la sociedad deberá implementar una normativa adecuada que tienda a prevenir actos de corrupción —entre los integrantes de la misma empresa o entre ellos y proveedores externos— (art. 29). En esta línea, se explicita que los directores deberán presentar las declaraciones juradas anuales y las manifestaciones de conflictos de intereses definidos por la Oficina Anticorrupción (art. 8º).

En tercer lugar, el Título VIII del estatuto social de FMSE aborda el tópico “Planificación y evaluación de desempeño”. También en concordancia con lo señalado por los *Lineamientos*, en el artículo 26 se plantea la necesidad de establecer, por un lado, un instrumento de planeamiento de la gestión de mediano plazo, denominado como “Plan Estratégico” y que cubre un período de tres años. Por otro lado, ese instrumento debe incluir objetivos y acciones que “serán medibles y susceptibles de cumplimiento y de evaluación en el tiempo”. Asimismo, deben corresponderse con indicadores que sean: específicos para cada área; medibles, para que puedan identificarse progresos; atribuibles, con el fin de que se puedan identificar las áreas o responsables de su cumplimiento; realistas, en el sentido que se puedan cumplirse en función de a los recursos existentes; y temporales, en términos de que existan fechas para cumplirlos.

Respecto a este último eje, se destacan dos elementos adicionales. Primero, se define —en el artículo 27— que “[l]a empresa elaborará su presupuesto según su Plan Estratégico trienal. En los supuestos en que el Plan Estratégico proyecte resultado/s

negativo/s deberá establecer las propuestas de financiamiento que hagan viable su cumplimiento”. Así, se refuerza el énfasis en la tendencia a evitar un resultado negativo en la operación; y, llegado el caso, se debe prever con anterioridad las fuentes de financiamiento. Respecto a este último aspecto, no solo se refiere a proyectar las necesidades de transferencias del Tesoro Nacional, sino que, eventualmente, puede abarcar también la búsqueda de créditos en el sector financiero privado o público.³¹⁴

Segundo, el grado de cumplimiento del Plan Estratégico se instauro como criterio fundamental de la evaluación de desempeño, la cual comprendería tanto a la empresa como a los directores y a la alta gerencia. Aun cuando, en el marco del estatuto, esta premisa se plantea con un alto grado de generalidad, resulta relevante su inclusión en tanto emerge como una novedad respecto a la trayectoria previa.

Por último, vale destacar que el mencionado procedimiento incorporado en el estatuto social para la selección de los directores de FMSE es convergente con el énfasis general de las políticas para las empresas públicas. Específicamente, se señalaba que los planteles directivos debían ser seleccionados en función de una evaluación de sus méritos y no por afinidades político-partidarias; además de que debían ciertos requisitos en términos de trayectoria en el sector y experiencia laboral.

Como sucedió respecto a las críticas por el sobredimensionamiento de la planta de trabajadores, la búsqueda de una gestión directiva “profesional” de la entidad se apoyaba no solo en la búsqueda de una mayor eficiencia, sino como forma de contrarrestar los casos de corrupción que habían sido denunciados contra las administraciones previas a 2016. En este sentido, se buscaba imprimirle un procedimiento técnico al nombramiento de directivos, al tiempo que estos debían ajustarse a un determinado perfil —expresado previamente en lo enunciado en el estatuto social—.

Sin embargo, en la práctica durante el período 2016-2019 los tres interventores nombrados tenían claros lazos político-partidarios con la administración, aunque con diferentes características que se combinaban con el perfil típico al que se aspiraba alcanzar. Detengámonos brevemente en cada uno de ellos para ilustrar lo señalado en torno a este punto.

³¹⁴ Como se mencionó respecto a AR y otras empresas públicas, la toma de créditos en entidades financieras como forma de viabilizar la operación se trata de una novedad del período; al respecto, véase lo señalado en la p. 258.

El primer interventor del período, el arquitecto Héctor Lostri, en funciones de enero de 2016 a agosto de 2017, había sido funcionario en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en un cargo de subsecretario. Adicionalmente, ejerció durante y después de su paso por Fabricaciones Militares como secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa.³¹⁵

El segundo interventor, Luis Riva, en funciones desde agosto de 2017 a septiembre de 2018, llega a la gestión tras el cambio de ministro de Defensa sucedido en julio de 2017.³¹⁶ En este caso, se trataba de un ingeniero industrial con posgrados de gestión empresarial en el exterior y trayectoria en diferentes puestos gerenciales y como consultor. En este último rol se presentaba como experto en “reestructuración” de empresas; asimismo, su gestión coincide con el auge del proceso de despidos y el cierre de FANAZUL. Sin embargo, también tenía un paso en la política municipal, ya que había sido fundador de un partido vecinal en un municipio en la provincia de Buenos Aires y candidato a cargos electivos en varias ocasiones. Cuando se alejó de la intervención de la DGFM, en septiembre de 2018, pasó a ocupar, al poco tiempo, el cargo de secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa hasta el final del período en 2019.³¹⁷

El tercer interventor, Ricardo Casal, en funciones desde septiembre de 2018, era también ingeniero industrial y con posgrados en el exterior en el área de gestión empresarial. Poseía, asimismo, una trayectoria que incluía diferentes puestos gerenciales en corporaciones del sector privado.³¹⁸

Finalmente, sobre el final del período fueron designados formalmente los directores de la entidad bajo el procedimiento normado en el estatuto de FMSE, dando fin a la intervención iniciada a comienzos de la década de los noventa. En este marco, la propuesta elevada por el Ministerio de Defensa y confirmada por el Poder Ejecutivo implicó la designación como directores a quienes ocupaban, hasta entonces, los cargos de interventor y subinterventor —que fue nombrados, a posteriori, presidente y vicepresidente del directorio—.

³¹⁵ “El oscuro pasado del responsable detrás de los despidos en Fabricaciones Militares”, *Ámbito*, 01/02/2016.

³¹⁶ A mediados de julio de 2017 Oscar Aguad asumió como ministro del área en reemplazo de Julio Martínez.

³¹⁷ El Gobierno designó al nuevo interventor de Fabricaciones Militares”, *Cronista*, 22/08/2017.

³¹⁸ “Llegó, despidió, vació y se fue”, *Página/12*, 28/09/2018.

El recorrido por estos casos expresa que, por un lado, se proclamaba la necesidad de “profesionalizar” la conducción empresarial, en vista a lograr una mayor autonomía con el fin a “despolitizar” la empresa. Sin embargo, por otro lado, en la práctica se propendió a asegurar el alineamiento político a las autoridades ministeriales con el fin de lograr los objetivos fijados en términos al ordenamiento, la reducción de la operación y la disminución de los déficits de la entidad.

El hecho de que en más de una ocasión coincidiera en una misma persona los cargos de interventor de Fabricaciones Militares y de secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa —jurisdicción de la que, además, dependía la propia DGFM— parece fortalecer esta interpretación. Por lo demás, la trayectoria en el sector privado parece haberse puesto en valor en términos de las capacidades que esos directivos podían aportar en términos de conducir el proceso de la reestructuración de la empresa.

La transformación de la DGFM en SE, iniciada en febrero de 2019 y culminada formalmente en octubre del mismo año, tuvo la oposición del sindicato actuante en el organismo. Más allá de ciertas críticas sobre la validez del procedimiento, el principal reparo gremial se centró en el señalamiento de que esa transformación tenía el objetivo de deteriorar aún más las condiciones laborales y los derechos de los trabajadores de la DGFM, en tanto se realizaba en un contexto de ajuste y achicamiento sostenido de la entidad.³¹⁹

7.4 Del reposicionamiento de Fabricaciones Militares a la profundización del proceso de corporatización neoliberal

El recorrido propuesto en este capítulo expresa un alto grado de identificación entre los hitos destacados de la DGFM durante los períodos 2003-2015 y 2016-2019 respecto a las tendencias alternativas señaladas como características para cada uno de ellos, en el marco dado por el esquema de análisis desarrollado en esta tesis. En función de esos elementos, la Tabla 7.2 sistematiza los principales resultados del análisis.

³¹⁹ Prensa ATE, “Fabricaciones Militares: Rotundo rechazo de ATE al DNU de Macri”, 01/02/2019, disponible en: <http://www.ate.org.ar/nota.asp?id=14263>

Tabla 7.2 Tendencias alternativas de las políticas estatales para las empresas públicas en el caso de Fabricaciones Militares, 2003-2019

Dimensión/ Subdimensión	POLÍTICAS DE RECOMPOSICIÓN DE DEL ROL DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (Período de referencia: 2003-2015)	POLÍTICAS DE CORPORATIZACIÓN NEOLIBERAL DE EMPRESAS PÚBLICAS (Período de referencia: 2015-2019)
A) ROL DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL		
A.1) Alcance de la función empresarial estatal	- Recomposición paulatina del rol productivo de Fabricaciones Militares - Ampliación de líneas de producción e instalaciones (Fábrica de Explosivos de San José de Jachal)	- Limitación de la actividad de la empresa - Discontinuidad de líneas de producción y cierre de instalaciones (FANAZUL)
A.2) Orientación del accionar empresarial estatal	- Objetivos ligados a la provisión militar y al desarrollo tecnológico-industrial de aplicación dual - Impulso al desarrollo creciente proyectos con el fin de cumplir los objetivos planteados	- Redimensionamiento de Fabricaciones Militares con un rol limitado de proveedor de las fuerzas militares y de seguridad - Foco en las mejoras de gestión en términos de eficiencia y transparencia con vistas a la limitación de su impacto presupuestario
A.3) Articulación con el sector privado y la política económica	- Rol activo de FM como instrumento de políticas de desarrollo industrial y tecnológico frente a otras alternativas privadas - Transferencias presupuestarias para el desarrollo de los proyectos productivos	- Limitación del rol de FM en relación al sector de la producción para la defensa - Tendencia a la baja de las transferencias presupuestarias como uno de sus objetivos principales
B) MODALIDADES DE GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS		
B.1) Relación con el gobierno y otros organismos estatales	Impulso a la coordinación con las autoridades y con otros organismos estatales en función del desarrollo de los proyectos productivos	Limitación de la cooperación con organismos estatales y mayor compartimentalización de FM
B.2) Patrón de corporatización	- Énfasis en el cumplimiento de los objetivos de interés público - Perfil directivo predominantemente de tipo político- partidario	- Transformación societaria en línea con las políticas gobierno corporativo - Perfil directivo inicialmente con mayor peso de antecedentes político-partidarios; luego, mayor peso de trayectorias de tipo gerencial en corporaciones privadas

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, en un escenario general que hemos caracterizado en función del predominio de políticas de recomposición del rol del sector público empresarial, la trayectoria de la DGFM desde 2003 y hasta 2015 presenta su paulatina recuperación en el marco más general de la reformulación del rol del Estado en el plano económico. Emerge en este caso su consideración como un sector estratégico que el Estado

puede y debe atender de manera directa, mediante su implicación en el terreno productivo. Su papel en el plano de la defensa nacional se combina con la ampliación de actividades que buscan consolidar la producción con aplicación en el ámbito civil y el impulso al desarrollo tecnológico. En general, se apostó a una coordinación con otros organismos estatales, tanto el plano productivo o comercial como el de la innovación y desarrollo. Esta perspectiva valoraba positivamente la sinergia entre esos actores del sector público, sin desestimar *a priori* la participación del sector privado en diversas iniciativas.

La expansión de la actividad de Fabricaciones Militares supuso consolidar el rol en el ámbito de la defensa —incluyendo nuevas líneas de producción— y avanzar, tendencialmente, hacia un desarrollo de la entidad que abarcara algunos de los sectores que había ocupado anteriormente. Aquí se cuentan los proyectos de producción e innovación tecnológica en otras áreas, como la metalmecánica y la minería. Sin embargo, la expansión propuesta no llegaba a abarcar lo que había sido otras áreas relevantes en la trayectoria histórica de la DGFM desde sus orígenes, como las relacionadas a la industria siderúrgica o química básica.

En el plano de las modalidades de gestión, los cambios fueron más limitados, lo cual no quita que existiera una preocupación latente en relación a la implementación de mejoras en el desempeño de la empresa. Por un lado, se produjeron modificaciones sucesivas en la inserción jurisdiccional de la entidad, aunque los cambios parecieron acompañar las diferentes etapas de expansión de la actividad de la DGFM y su progresivo protagonismo en la implementación de las políticas gubernamentales de desarrollo industrial y tecnológico.

Por otro lado, la incipiente atención respecto a la necesidad de mejorar el desempeño de la empresa se expresó en la propuesta de avanzar en mayores grados de corporatización de la entidad —como lo implicaba el proyecto de ley de 2009 de transformación en SE—; o, de manera un poco más difusa, en la reestructuración contenida en el Plan Estratégico 2012-2016. En este último caso, existía un objetivo general de mejorar la gestión de la empresa a partir de la implementación de dispositivos de centralización que mejoraran la eficiencia y, posteriormente, limitase la dilapidación innecesaria de recursos. Asimismo, el perfil directivo predominante pareció privilegiar la capacidad de coordinación respecto a la acción estatal propuesta para el sector, más que en una trayectoria que pudiese dar cuenta de experiencia y el conocimiento estándar esperado para puestos gerenciales del sector privado.

En cualquier caso, esas posibles deficiencias en la gestión se consideraban como secundarias en vistas a la consolidación de la misión pública de la empresa y su rol en las políticas sectoriales. En este sentido, no existía una limitación de principio a acudir a la asistencia de las transferencias del Tesoro Nacional para el desarrollo de los planes productivos de la empresa. Esta posición, sin embargo, tendía a debilitar la consideración conjunta de la actividad de Fabricaciones Militares, en cuanto parecía justificar la dilapidación eventual de fondos públicos

El período iniciado en 2016, en cambio, parece converger con diferentes elementos consustanciales al proceso general de profundización de la corporatización neoliberal que hemos destacado para el conjunto del sector público empresarial durante esos años. Así, por un lado, se reafirma en términos discursivos la pertinencia del rol productivo estatal encarnado en la actividad de la DGFM. Por otro lado, se cuestiona los bajos niveles de eficiencia en la operación de la entidad, cuyo origen se encontraría en una gestión improductiva o, en ciertos casos, en prácticas de corrupción. A continuación, el eje pasa por lograr una mejora de los resultados económico-financieros y, por consiguiente, un menor requerimiento de transferencias fiscales en vistas a lograr su autosustentabilidad.

Con ese fin es que se alinearon los objetivos enunciados de redimensionar y profesionalizar el funcionamiento de la empresa. El pronunciado ajuste de la empresa abarcó algunas líneas de producción y la discontinuación de los principales proyectos de innovación y desarrollo, pero tuvo su expresión más clara en la reducción a la mitad de la dotación de personal.

En ese marco, el papel de la DGFM como instrumento de las políticas sectoriales se vio fuertemente debilitado, en tanto se deja de apuntar al desarrollo industrial o tecnológico como parte sustancial de la función de la empresa y se prioriza equilibrar la situación económica-financiera de la misma. Esto, además, es congruente con cierto desinterés respecto al impacto social que la alta proporción de despidos producirían —particularmente, en las localidades en que se asientan los establecimientos de la entidad—, dejando de lado la propensión anterior a mantener los niveles de empleo.

En consonancia con lo anterior, se debilitó la articulación con otros organismos estatales, a partir de la discontinuidad de numerosos proyectos de inversión y de desarrollo. Así, se tendió a una mayor separación de la entidad respecto a la actividad

más general del gobierno, considerando el éxito o fracaso de la gestión principalmente en términos de los objetivos ligados a su redimensionamiento y ordenamiento interno. En cualquier caso, como se mencionó, el punto de partida de las modificaciones en el rol de la DGFM estuvo dado por el énfasis en el objetivo de la eficiencia, en el marco de las políticas estatales que incidieron en las modalidades de gestión de las empresas públicas durante el período. En este marco, la transición hacia la conformación de la entidad con un formato legal específico —como una Sociedad del Estado— implicaba consolidar el proceso de corporatización de la entidad, en línea con las formas de funcionamiento del sector privado.

En este plano, se cuenta particularmente la amplia adaptación propuesta para la conformación de FMSE de las políticas de gobierno corporativo expuestas en los *Lineamientos*. Como emergente de esa propuesta, se destaca el encumbramiento como guía de funcionamiento interno de la noción de eficiencia, entendida como la mejora de los resultados financieros de la entidad y, por consiguiente, la disminución de subsidios destinados a su operación.

En paralelo, las instancias de centralización, aunque incipientes y con bajo nivel de institucionalización —tal como se describió oportunamente—, también convergen con ese fin. Asimismo, se deja de lado el horizonte de la restricción de lo que se identifican como “injerencias” políticas, dado que la prioridad pasa por el mayor alineamiento posible con las políticas de ajuste del sector público empresarial.

Finalmente, se destaca que el perfil predominante de los directivos seleccionados presenta algunos elementos acordes con el estándar esperado para los puestos gerenciales de las grandes empresas privadas —como una determinada formación de grado y posgrado y una trayectoria laboral en corporaciones internacionalizadas—. Sin embargo, los casos analizados se destacan por la existencia de una fuerte identificación político-partidaria con el gobierno nacional, llegan en varios de ellos a ocupar puestos relevantes en la estructura ministerial. En este sentido, el alineamiento con la orientación gubernamental aparecía como prioritaria.

En todo caso, la capacidad técnica aparece revalorizada en función de la potencialidad para lograr llevar adelante los objetivos de redimensionar la empresa. Esto, en el marco de las políticas de ajuste, se expresa en el achicamiento de su actividad, la disminución de su dotación y, en última instancia, el mejoramiento de sus resultados financieros y la consiguiente baja en los niveles requeridos de transferencias fiscales para su funcionamiento.

En definitiva, en el caso de Fabricaciones Militares parecen corroborarse en una medida significativa los resultados del análisis comparativo de la evolución general de las políticas para las empresas públicas entre los períodos 2003-2015 y 2016-2019. Así, desde 2003, los cambios pasaron en gran medida por la expansión del rol de la DGFM en el plano económico, en un marco general de priorización de su misión pública. Los cambios a nivel de las modalidades de gestión, sin embargo, fueron limitados, con poco grado de institucionalización y, en general, no acompañaron el crecimiento de la entidad. En este marco, las posibles ineficiencias operativas, aunque podían eventualmente mencionarse como una problemática a resolver, tendían a quedar en un segundo plano.

Por el contrario, las políticas para las empresas públicas implementadas desde 2016 pusieron el eje en la mejora de la gestión. Esto, en el caso de Fabricaciones Militares, supuso incluso avanzar en el proceso de corporatización mediante su transformación en una SE —lo cual había sido proyectado en el período previo, pero no se había logrado concretar—. Adicionalmente, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia, se pusieron en marcha una serie de cambios en este plano que, sin embargo, no se limitaron a modificar su funcionamiento interno. Por el contrario, esas medidas extendieron su influencia y debilitaron el rol desempeñado por Fabricaciones Militares en el plano económico, como instrumento de las políticas gubernamentales, contribuyendo al proceso de corporatización neoliberal de la empresa.

CONCLUSIONES

El desarrollo de esta tesis nos permitió analizar la evolución de las políticas estatales para las empresas públicas dependientes del Estado nacional en Argentina durante el período 2003-2019. El foco se ubicó en la transformación del sector público empresarial a partir de la consideración de los efectos de la acción estatal a lo largo del tiempo.

Con ese fin, se elaboró un esquema de análisis construido específicamente para el abordaje realizado en esta tesis. Este esquema diferencia dos dimensiones principales: el rol del sector público empresarial y las modalidades de gestión de las empresas públicas. Adicionalmente, se establecieron una serie de subdimensiones y componentes considerados relevantes al interior de cada una de ellas.

Sobre esta base, se desarrolló una comparación analítica de los efectos de las políticas estatales en las empresas públicas argentinas entre los períodos 2003-2015 y 2016-2019. Asimismo, se incluyó la consideración de la trayectoria histórica del sector con el fin de establecer, de manera complementaria, algunas claves de interpretación de mediano-largo plazo.

El análisis de las diferencias y similitudes entre ambos períodos arrojó algunos indicios sobre los procesos abordados y permitió la identificación de dos tendencias en las políticas estatales para las empresas públicas que modelizan las principales características reseñadas. Llamamos a las que tienen como referencia el período 2003-2015 políticas de recomposición del rol del sector público empresarial; y a las que se referencian en el período 2016-2019, las identificamos como políticas de corporatización neoliberal.

Adicionalmente, se abordaron tres casos de empresas públicas con el objetivo de profundizar la indagación en cuanto a la correspondencia con ambas tendencias de las políticas identificadas previamente. Además, se buscaron otras claves explicativas específicas que permitieran profundizar en el análisis de la evolución particular de cada uno de los casos analizados.

En cada uno de los momentos señalados, se tomó como referencia el esquema de análisis establecido inicialmente. En este sentido, se reafirma que la separación entre sus diferentes dimensiones, subdimensiones y componentes se configura a partir de

un procedimiento de abstracción, ya que dichos elementos se verifican en la práctica de forma conjunta de forma relacional.

En esta sección final de la tesis presentamos los principales hallazgos y resultados de nuestra investigación, abordando de manera integral los diferentes aspectos señalados previamente.

I

Las políticas estatales para las empresas públicas entre 2003 y 2015 apuntaron, fundamentalmente, a la recomposición del rol del sector público empresarial. Uno de los aspectos en que esto se evidencia de manera más clara se refiere a la modificación del alcance de la función empresarial estatal mediante la incorporación de un número considerable de empresas durante el período. Sin embargo, también se hace patente al considerar la ampliación paulatina de las actividades desarrolladas por cada una de ellas.

Los objetivos perseguidos por las acciones de expansión del sector público empresarial fueron múltiples, aunque por lo general se centraron en argumentos económicos y sociales, en referencia a sectores estratégicos y la continuidad en la prestación de servicios públicos. Al mismo tiempo, por lo general la acción estatal en estos casos se estableció en vinculación directa con problemáticas coyunturales que, según se evaluó, debían ser atendidas por el Estado. En varias ocasiones las incorporaciones al ámbito estatal se plantearon como transitorias; y solo en los últimos años se perfiló una mirada más general sobre la recomposición del rol del sector público empresarial.

En ese marco, la orientación del accionar empresario estatal buscó apuntalar como prioridad el desarrollo de la misión pública de las entidades consideradas. Eventualmente, existió una tendencia a apelar a las empresas públicas como instrumentos de las políticas sectoriales; lo cual derivó, a su vez, en el desarrollo y ampliación de las actividades llevadas adelante por las entidades con el fin de alcanzar los objetivos de interés públicos fijados.

Sin embargo, tales cambios adquirieron altos grados de conflictividad con los capitales privados sólo en contadas ocasiones —especialmente, las que derivaron de procesos

de expropiación o la anulación de contratos de concesión—. Asimismo, en cada caso se planteaba, con diversos grados de desarrollo, algún grado de cooperación o coexistencia con el sector privado, sin desconocer el rol principal asignado a las empresas públicas.

La rehabilitación del rol del sector público empresarial se expresó también en el papel desempeñado en el marco de las políticas distributivas. Particularmente, se apeló ocasionalmente a las empresas públicas como forma de sustentar los niveles de empleo e incluso incrementarlos; al tiempo que, en el caso de las entidades estatales encargadas de prestar servicios públicos, se buscó sostener los niveles tarifarios mediante subsidios.

Lo anterior también derivó en el aumento de las transferencias presupuestarias para el sostenimiento de las tarifas durante gran parte del período. Además, la apuesta al desarrollo de las empresas en función de su misión pública también implicó destinar fondos estatales para inversiones que posibilitaran la puesta en marcha de los diferentes proyectos productivos y tecnológicos.

En cualquier caso, esta expansión y este reposicionamiento de la misión pública de las entidades no implicó un plan sistemático ni un objetivo general de avance estatal en el plano económico mediante empresas públicas. Por el contrario, solo emergió como una alternativa que, entre otras posibles, resultaba la mejor respuesta posible para los fines gubernamentales en casos puntuales.

En cambio, las políticas que incidieron en la dimensión que comprende las modalidades de gestión de las empresas públicas asumieron un menor protagonismo. En este marco, es posible señalar cierta inercia respecto a los marcos institucionales provenientes del período anterior, a lo que sumaron algunos cambios parciales en los hechos que perfilaron ciertas transformaciones.

En términos generales, se dio continuidad formal al modo de gestión gubernamental descentralizado vigente, aunque con una tendencia a hacer converger los roles estatales de propietario y regulador-gestor de las políticas sectoriales. Esto último implicó, a su vez, a una mayor coordinación entre diferentes organismos estatales en el marco de las actividades desarrolladas por las empresas públicas.

Por lo demás, vale mencionar los intentos parciales de centralización en ciertos dispositivos institucionales, como la DNEPE y el proyecto de la ANPEE. Esas experiencias, más allá de su efectiva puesta en funcionamiento y aunque eran limitados en cuanto al universo de empresas alcanzado y las atribuciones que

ostentaban, buscaban hacer de la centralización un instrumento de la coordinación con la acción gubernamental.

El patrón de corporatización vigente durante el período 2003-2015 se expresó, por un lado, en cierta preferencia por la apelación por SA privadas de propiedad estatal como el tipo societario y empresarial predominante.

Por otro lado, sin embargo, también se evidenció que los criterios de funcionamiento tendieron a otorgarle prioridad al cumplimiento de la misión pública, mientras otros aspectos de la gestión empresarial aparecen en segundo plano. En este marco, la consolidación de la trascendencia organizacional de las empresas públicas emerge como un elemento característico del período, en cuanto su relevancia pasa por la capacidad de estas organizaciones de atender las necesidades y políticas socialmente significativas.

Finalmente, la prioridad otorgada a los objetivos de interés público también se evidencia en el perfil directivo típico del período. En ese aspecto, se comprobó el predominio de un perfil preferentemente poseedor de una trayectoria más ligado al ámbito político y/o a la gestión pública, lo que resulta acorde con el papel otorgado a las empresas públicas en el marco de las políticas sectoriales y en vistas al cumplimiento de su misión pública.

En este marco, se evidencia la implementación de lo que hemos denominado políticas de recomposición del rol del sector público empresarial. Éstas implican el desarrollo del alcance la función empresarial estatal (hasta cierto punto) y la priorización relativa de la misión pública de las entidades implicadas.

Sin embargo, esas transformaciones no se ven acompañado por cambios significativos de gestión en términos de los marcos institucionales formales. Por lo demás, se pueden identificar algunos cambios de hecho en cuestiones como la distribución (convergencia) de los distintos roles estatales o las relacionadas con los principios de funcionamiento de las entidades.

II

Las políticas estatales entre 2016 y 2019 pusieron su foco principal en la modificación de las modalidades de gestión de las empresas públicas. En este plano, se advierten

ciertas continuidades, pero también novedades respecto al período previo, lo que hace emerger una configuración singular del sector.

Primero, en relación con el modo de gestión gubernamental, persistió el formato descentralizado, pero en conjunto con la emergencia de ciertos dispositivos de centralización no del todo formalizados. En todo caso, el objetivo emergente de estas tentativas apuntaba al control y seguimiento del desempeño de las empresas públicas, particularmente en función de ciertos objetivos fijados como prioritarios. Especialmente, la coyuntura potenció la búsqueda de mayores equilibrios fiscales, por lo cual se constató un alineamiento de la conducción de las empresas a las autoridades ministeriales en función de lograr el menor impacto presupuestario posible derivado de su operación.

En paralelo, se planteó una tendencia hacia la mayor diferenciación entre los roles estatales como propietario y como regulador-gestor de políticas públicas. Esta perspectiva no implicó, como podría suponerse en una primera instancia, una mayor distancia de la conducción empresarial respecto de las autoridades ministeriales. Por el contrario, la autonomía gerencial fue ciertamente limitada, en cuanto se priorizaban los objetivos de las políticas generales para las empresas públicas y las políticas sectoriales determinadas para cada área económica particular.

Sin embargo, sería en la inserción en el mercado en que las políticas estatales diferenciarían más claramente el rol de propietario respecto a los otros roles estatales. Adicionalmente, esto debilitó la coordinación de las empresas públicas con otros organismos estatales, lo que fomentó su corporatización.

Segundo, el eje central de las políticas estatales que incidieron en las modalidades de gestión se expresó en las modificaciones del patrón de corporatización vigente. Esto no se expresó con relación a nuevos tipos societarios y empresariales, el cual continuó privilegiando aquellos formatos con mayores atributos bajo el derecho comercial.

Sin embargo, el modelo que emergió como guía de funcionamiento fue el brindado por las corporaciones del sector privado, cuyo énfasis se ubica en la eficiencia. Ésta era entendida, en el corto plazo, en términos de la mejora en los resultados financieros; mientras que, en el mediano plazo, el objetivo pasaba por alcanzar que las empresas sean autosustentables —o, como mínimo, reciban la menor cantidad de subsidios posible—.

Esta tendencia estuvo expresada en el impulso a la asunción de políticas de gobierno corporativo para las empresas públicas como política general. Si bien se plantean

inicialmente como medidas que buscaban mejorar el desempeño empresario —en algunos casos, se puede afirmar que lo hicieron en los términos planteados—, en la práctica se evidenció que el fin último giraba en torno a un cambio sustancial de su funcionamiento. En línea a lo señalado, se buscó asimilar en el mayor grado posible la operación de las empresas públicas a la de las empresas privadas; pero, fundamentalmente, tuvo como consecuencia un debilitamiento de la búsqueda de cumplimiento de la misión pública del sector público empresarial.

Este cambio en cuanto a los principios de funcionamiento tuvo una expresión parcial en lo que refiere a los perfiles directivos privilegiados durante el período. Así, se puede considerar que existió una mayor asimilación de dichos perfiles a aquellos valorados positivamente en el sector privado. Estos últimos se caracterizan por la formación de posgrado específica y una trayectoria gerencial en grandes corporaciones internacionalizadas. Sin embargo, en el caso de las empresas públicas durante 2016-2019 también hay presencia de perfiles con antecedentes político-partidarios y en la gestión pública o, preferentemente, que combinan ambos aspectos.

En cuanto a la segunda dimensión de análisis, se destaca que las políticas estatales para las empresas públicas entre 2016 y 2019 también incidieron de manera relevante en el rol del sector público empresarial.

En cuanto al alcance de la acción empresarial estatal, la misma se mantuvo sin grandes cambios si se considera exclusivamente la nómina de entidades integrantes del sector. Incluso, existieron algunas incorporaciones al mismo, aunque éstas implicaron la reformulación de actividades que el Estado ya realizaba por otras vías. Sin embargo, también es posible identificar cierta retracción en la operación de las empresas públicas existentes, evidenciándose una tendencia a mantener o disminuir sus ámbitos de actuación —contándose, además, algunas privatizaciones de subsidiarias o participaciones accionarias minoritarias—.

En este marco, la orientación empresarial estatal desde fines de 2015 apuntó a mejorar el desempeño y la transparencia de las entidades consideradas, como forma de alcanzar mayores grados de eficiencia. Ésta, como se mencionó, se expresaba en menores necesidades de transferencias para sostener la operación de las entidades, en el marco de las políticas de ajuste fiscal que signaron el período. En este marco, la misión pública de las empresas apareció como debilitada frente aquellos otros objetivos.

En paralelo, se planteó un cambio en la relación con el sector privado, en el sentido de que se evidencia que no existió una predilección generalizada por las empresas públicas al momento de la implementación de las políticas sectoriales. Esta aseveración considera tanto la puesta en marcha de determinadas políticas, como en la concepción general del rol del sector público empresarial en los mercados en los que intervienen. Particularmente, se apostó a medidas que llevaran a una mayor liberalización y desregulación como forma de favorecer la ampliación de la actuación de las empresas privadas. Adicionalmente, esto también se vio reflejado en la implementación proyectada de contratos de Participación Público-Privada que, aunque prácticamente no llegaron a concretarse, aporta a identificar la perspectiva general propuesta.

Así, se tendió a considerar a las empresas públicas en igualdad de condiciones con los actores privados, como un agente más dentro del mercado. Se puede esbozar cierta tendencia, entonces, a que la mencionada separación de los roles estatales como propietario y como regulador-gestor de políticas públicas se expresó en este aspecto de la actuación de las empresas públicas.

Por último, vale destacar que el rol de las empresas públicas también se modificó sustancialmente, en primer lugar, en cuanto a su incidencia en los niveles de empleo en el marco de su operación. Vale mencionar que, aunque no sufrieron una baja abrupta a lo largo del período, sí se comprueba un cambio en la tendencia creciente característica del período previo. En segundo lugar, en el caso de las empresas públicas prestadoras de servicios básicos, también dejaron de tener como fin la estabilidad en los precios de las tarifas como forma de políticas distributivas.

Este cambio en el rol del sector público empresarial en lo que refiere a las políticas económicas más generales se complementa, en paralelo, con la tendencia a la baja en los subsidios tarifarios y, más generalmente, a la disminución en las transferencias destinadas a sostener la operación de las empresas públicas. En este componente también se evidencia el cambio en las políticas en vinculación con la idea particular de eficiencia mencionada previamente y la necesidad última de limitar el impacto presupuestario negativo del sector público empresarial.

En definitiva, el proceso se puede ver a la luz de lo que hemos identificado como políticas de corporatización neoliberal de las empresas públicas. En este caso, el punto de partida para encarar la transformación del sector público es el ámbito de la

gestión, basada en la propensión a una mayor asimilación al modelo de funcionamiento propuesto por las empresas privadas.

Así, se espera que las empresas públicas mejoren su desempeño con eje en la eficiencia —entendida en términos restringidos, como mejora en los resultados financieros—. Sin embargo, esta perspectiva se extiende y resulta convergente con políticas que inciden en el rol desempeñado por el sector público empresarial, como su rol en las políticas sectoriales y económicas; y, en definitiva, trae como resultado el debilitamiento de la misión pública.

III

El abordaje de los tres casos de empresas públicas seleccionados permitió evidenciar dos aspectos que llevan a ampliar el análisis sobre las políticas de recomposición y de corporatización neoliberal descriptas anteriormente.

Por un lado, la heterogeneidad en algunas variables consideradas relevantes de los casos seleccionados no parece haber influido en la implementación de las políticas predominantes de cada período. Aun cuando existen diferencias en torno a las actividades económicas desarrolladas, la trayectoria previa respecto a la propiedad de la empresa, la relevancia económico-social y la significación de la entidad en el marco de la función empresaria estatal, en todos los casos se evidenciaron cambios coincidentes con las tendencias generales descriptas.

Por otro lado, esta incidencia de las políticas estatales no fue homogénea y tuvo diferentes énfasis según las características y el contexto particular de cada caso. Detengámonos brevemente en algunos de ellos.

El período iniciado con la reestatización de Aerolíneas Argentinas en 2008 se destaca por expresar la expansión de la función empresaria estatal. En particular, emerge como consecuencia de la centralidad asumida por la empresa en el marco de la política sectorial y con el fin de lograr el cumplimiento de la misión pública asignada. Ésta estuvo signada inicialmente, en el marco de su expropiación, por el sostenimiento del servicio público brindado y los empleos asociados. Luego, se propició el desarrollo de la empresa con el objetivo de aumentar la conectividad aérea a nivel nacional como un eje del desarrollo económico regional. En cualquier caso, se priorizaron esos

objetivos de interés público frente a otros —como los relacionados al equilibrio financiero de la compañía en el corto plazo—

Durante 2015-2019, las medidas adoptadas pusieron el eje particularmente en la necesidad de limitar los subsidios destinados al funcionamiento de la línea de bandera, cuya operación se consideraba esencialmente ineficiente. Con ese fin, se pretendió orientar su funcionamiento en función del fomento de la competencia, perspectiva acompañada por la creciente desregulación del mercado aerocomercial y el impulso al ingreso de nuevos actores privados.

ARSAT emergió en 2006 como una respuesta particular a la necesidad de atender el sostenimiento de las comunicaciones satelitales. Con el correr del tiempo, no sólo fue adquiriendo también el carácter de una empresa de tecnología —en coordinación con otros organismos estatales—, sino que se convirtió paulatinamente en uno de los principales instrumentos de las políticas para el sector.

Desde 2016, en cambio, el impulso a los cambios en los marcos regulatorios fue dejando en un segundo plano la prioridad otorgada a ARSAT. En este caso, la limitación presupuestaria no implicó una reducción de la operación de una compañía que lograba sostenerse a partir de sus ingresos. Sin embargo, sí implicó limitar el desarrollo de la empresa y de las políticas sectoriales asociadas. En particular, se manifestó cierta tensión entre ser una empresa prestadora de servicios comerciales —en paralelo a su objetivo de ampliación de la conectividad— y el impacto de su actividad en términos de desarrollo e innovación tecnológica.

Fabricaciones Militares expresa en su trayectoria, asimismo, la paulatina recomposición del rol del sector público empresarial desde 2003, atravesando diferentes etapas hasta finales de 2015. Particularmente, en este caso también se exhibió el objetivo de la rehabilitación del su rol de la entidad en el marco de la política de defensa, pero también con relación al desarrollo industrial y tecnológico. En este marco, la estructuración de las diferentes unidades de negocios expresó el nivel creciente de actividades; al tiempo que una parte de éstas implicaron la coordinación con otros organismos estatales.

A partir de 2016, las políticas de corporatización encontraron en Fabricaciones Militares, por un lado, una serie de problemáticas ligadas a la gestión que buscaron ser solucionadas mediante las medidas de redimensionamiento de la entidad. Esto se expresó en la disminución de la dotación, el cierre de una de sus plantas y la paralización de una serie de proyectos de desarrollo tecnológico. En vinculación con

estas acciones, además, se buscó restringir al mínimo posible la incidencia presupuestaria negativa de las transferencias destinadas a su operación.

Por otro lado, la naturaleza jurídica como ente autárquico de la DGFM supuso un escenario propicio para el impulso de la transformación del tipo empresarial en el sentido de una corporatización clásica a partir de la creación de Fabricaciones Militares Sociedad del Estado. Pero, además, esa ocasión también favoreció la formalización de una parte importante de los lineamientos de gobierno corporativo que se buscaban aplicar al conjunto del sector público empresarial.

En definitiva, el análisis de los casos habilita a concluir que las políticas predominantes en cada período tuvieron, por un lado, una incidencia general significativa —lo cual permite, a su vez, corroborar la pertinencia del enfoque abordado—. Por otro lado, se destaca que sus efectos han tenido, dentro del marco general, cierto grado de heterogeneidad.

IV

De la consideración general de los fenómenos analizados en esta tesis se derivan algunas conclusiones adicionales acerca de las políticas estatales y el sector público empresarial.

Primero, se sostiene que las modificaciones que inciden primordialmente en una de las dimensiones de nuestro esquema de análisis pueden incidir en la dimensión restantes. Lo señalado no implica que esa vinculación se presente de manera lineal y con similar intensidad; por el contrario, los procesos de cambio del sector de las empresas públicas aparecen como complejos y con diversas mediaciones que la condicionan.

Particularmente, las políticas que, durante el período 2016-2019 pusieron el foco en la reforma de las modalidades de gestión, tuvieron efectos relevantes en el rol del sector público empresarial —sea de manera inmediata o a partir de otras políticas derivadas—. En este marco, las políticas de corporatización neoliberal implicaron, última instancia, un abordaje integral de las empresas públicas y su reforma.

Segundo, se afirma que la continuidad de la propiedad estatal de las empresas públicas puede coexistir, en diferentes momentos, con distintas orientaciones de las

políticas estatales. Específicamente, las políticas de recomposición —sin contar los momentos de expansión— y las de corporatización neoliberal pueden implementarse sin modificar el contorno del sector y sin poner en cuestión la propiedad de las entidades que lo componen.

De manera destacada, esto emerge como una novedad de la trayectoria del sector público empresarial de los últimos años. Vale mencionar que, desde la década de los noventa, se identificó a las políticas de privatización como una de las expresiones más clara de aquellas orientaciones que privilegiaban el desarrollo del sector privado frente a un rol Estatal con mayor protagonismo directo en el plano económico.

Sin embargo, parte sustancial de la concepción que enmarca a las políticas de corporatización neoliberal supone la persistencia de la propiedad pública. Sin embargo, como se ha mencionado, se emprenden modificaciones que buscan favorecer al sector privado y en paralelo al debilitamiento de la misión pública de las entidades implicadas.

Finalmente, se analizó que las políticas de recomposición del rol del sector público empresarial durante 2003-2015 abordaron modificaciones, limitadas pero sustanciales, en el alcance de la función empresaria estatal y la orientación del accionar empresario, entre otros aspectos. Sin embargo, la incidencia en las modalidades de gestión fue más modesta; e incluso allí donde se concretaron algunos cambios, no implicaron la institucionalización de nuevos dispositivos que acompañasen aquellas modificaciones más profundas.

En este marco, se considera que los resultados de esta investigación constituirían un aporte concreto al momento de proyectar y evaluar las políticas estatales para las empresas públicas. En particular, se presentaría como una base adecuada al momento de proyectar ciertos aspectos de políticas que busquen incidir en las modalidades de gestión del sector público empresarial.

Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (2000). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. *Virajes*, 2(2), 79-98.
- Administración Nacional de la Aviación Civil. (2019). *Anuario Estadístico 2019*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Aviación Civil.
- Afanador, S., Bernal, A., y Oneto, A. (2017). *Efectividad y estructura de los directorios de las empresas de propiedad estatal en América Latina y el Caribe* (N.º 26). Washington DC: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.
- Álvarez Tagliabue, C. (2013). La actual naturaleza jurídica de YPF S.A. y sus implicancias jurídicas. En E. Tobías Acuña (Ed.), *Estudios de Derecho Público* (pp. 815-826). Buenos Aires: Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA.
- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: Un balance provisorio. En E. Sader y P. Gentile, *La trama del Neoliberalismo: Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 11-25). Buenos Aires: CLACSO.
- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas: El rol del estado en el crecimiento económico y el cambio social*. Buenos Aires: El Coloquio.
- Andrieu, P. (1995a). Las políticas institucionales en el sector de empresas públicas argentinas en el período 1930-89. En *Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino* (pp. 75-152). La Plata: Facultad de Ciencias Económicas (UNLP).
- Andrieu, P. (1995b). Sector Público y empresas controladas por el estado en el período 1973—1983. En *Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino* (pp. 47-74). La Plata: Facultad de Ciencias Económicas (UNLP).
- Ansaldi, W. (2004). ¿Clase social o categoría política? Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina. *Anales, Nueva Época*, (7/8), 157-169.
- Arceo, E. O., Basualdo, E. M., y Arceo, N. (2009). *La crisis mundial y el conflicto del agro*. Buenos Aires / Bernal: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini / Página/12 / Universidad Nacional de Quilmes.
- Arreguez, Á. C. (2008). *Fábrica militar de aviones: Crónicas y testimonios*. Córdoba: Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia de Córdoba.
- Artopoulos, A. (s. f.). *Emprendedores tecnológicos en la industria aeronáutica latinoamericana*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés. Recuperado de

Universidad de San Andrés website:
https://www.sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/2016-01-07_04-04-21130728.pdf

- Arza, C. (2002). *El impacto social de las privatizaciones: El caso de los servicios públicos domiciliarios*. Buenos Aires: FLACSO - Sede Argentina.
- Asociación de Trabajadores del Estado. (2017). *Fabricaciones Militares: Injerencia del ajuste presupuestario al Ministerio de Defensa*. Asociación de Trabajadores del Estado.
- Azpiazu, D. (1992). *Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta*. Buenos Aires: CEPAL.
- Azpiazu, D. (2002). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires: Fundación OSDE / CIEPP.
- Azpiazu, D., y Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En J. Petras y H. Veltmeyer (Eds.), *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (pp. 55-112). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Azpiazu, D., Basualdo, F., y Manzanelli, P. (2009). *El mercado postal en la Argentina. Del monopolio estatal a la desregulación y privatización del correo oficial. Transformaciones institucionales y normativas. Impactos sobre el mercado de trabajo y las organizaciones sindicales*. Buenos Aires: FLACSO Sede Argentina - CTA - UNI Global Union.
- Azpiazu, D., Bonofiglio, N., y Nahón, C. (2008). *Agua y energía: Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Buenos Aires: FLACSO - Sede Argentina.
- Azpiazu, D., y Castro, J. E. (2013). Aguas públicas: Lecciones desde Buenos Aires. En M. Pigeon, D. A. McDonald, O. Hoedeman, y S. Kishimoto (Eds.), *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Baladrón, M. (2019). El Plan Argentina Conectada: Una política de Estado desde la infraestructura de comunicaciones. *Ciencia, Tecnología y Política*, 2(2).
- Banco Mundial. (2014). *Tendencias del gobierno corporativo de las empresas públicas en América Latina. Tendencias y casos de países*. Washington DC: Banco Mundial.

- Barrera, M. (2011). *Análisis del proceso de fragmentación y privatización de YPF: un estudio de su transformación en el marco de la desregulación del mercado primario de hidrocarburos (1989-1999)* (Tesis de Maestría en Economía Política con mención en Economía Argentina). FLACSO - Sede Argentina, Buenos Aires.
- Barrera, M. (2012). El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: La antesala de las reformas de los noventa. *Realidad Económica*, (267), 19-43.
- Barría Traverso, D. (2015). El rol de las empresas del Estado en el Chile posdictadura. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado* (pp. 253-274). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bartolini, S. (1994). Tiempo e investigación comparativa. En G. Sartori y L. Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 105-150). Madrid: Alianza Editorial.
- Basualdo, E. (2003). Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad. El auge y la crisis de la valorización financiera. *Realidad Económica*, (200), 42-83.
- Battaglini, J. (2013). Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), 32-39.
- Bayliss, K., y Van Waeyenberge, E. (2017). Unpacking the Public Private Partnership Revival. *The Journal of Development Studies*, 54(4), 577-593.
- Belini, C. (2001). D.I.N.I.E. y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955. *Desarrollo Económico*, 41(161), 97.
- Belini, C. (2005). Política industrial e industria siderúrgica en tiempos de Perón, 1946-1955. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, XIII(28), 89-113.
- Belini, C. (2006). Reestructurando el Estado industrial: El caso de la privatización de la DINIE, 1955-1962. *Desarrollo Económico*, 46(181), 89. <https://doi.org/10.2307/4151102>
- Belini, C. (2015). La gestión estatal de las comunicaciones: La Empresa Mixta Telefónica Argentina y Teléfonos del Estado, 1946-1956. En A. M. Regalsky y M. Rougier (Eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: Siglo XX* (pp. 147-182). Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.
- Belini, C., y Rougier, M. (2008a). *El Estado empresario en la industria argentina: Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

- Belini, C., y Rougier, M. (2008b). Introducción. El Estado empresario en la Argentina en perspectiva histórica. En C. Belini y M. Rougier, *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis* (pp. 21-48). Buenos Aires: Manantial.
- Berensztein, S., y Secco, L. (Eds.). (2016). *Banco Nación: 125º aniversario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Banco Nación.
- Bernal, A., Oneto, A., Pendfol, M., Schneider, L., y Wilcox, J. (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal*. Caracas: CAF.
- Bernier, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: The importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253-266.
- Bernier, L., Florio, M., y Bance, P. (2020). Introduction. En L. Bernier, M. Florio, y P. Bance (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises*. New York: Routledge.
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M., y Vázquez, D. (2013). Cien años de empresas públicas en Uruguay: Evolución y desempeño. *Revista de Gestión Pública*, 11(1), 25-66.
- Bertranou, J. (2019). (Des)organización estatal y política pública en Argentina. *POSTData*, 24(1), 35-75.
- Blinder, D., y Hurtado de Mendoza, D. (2019). Satélites, territorio y cultura: ARSAT y la geopolítica popular. *Revista Transporte y Territorio*, (21), 6-27.
- Blutman, G. (1998). *Aproximaciones a la reforma del estado en Argentina entre 1989-1992*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Blutman, G. (2013). Ensayos trancos de reforma y modernización del Estado en Argentina. En C. Madureira y M. Asensio (Eds.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 257-273). Lisboa: INA Editora.
- Blutman, G., y Cao, H. (2012). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado. *APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30), 15-42.
- Blutman, G., y Hoya, A. (2019). Reinventando la rueda-cuadrada: El empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019). *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 40-62.
- Bona, L. (2015). Subsidios en clave de clases en la Argentina posneoliberal (2002-2014). *Sociales en Debate*, (9), 17-24.
- Boneo, H. (1965). El control de las empresas públicas. *Revista de Administración Pública*, (16), 9-21.

- Boneo, H. (1980). *Regímenes políticos y empresas públicas: Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal* (N.º v. 3, n. 7). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Boneo, H. (1984a). Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: Planteamiento del problema. En O. Oszlak (Ed.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Boneo, H. (1984b). Política, burocracia y sistemas de control. En *INAP Praxis: Vol. 65. Empresas públicas y sistemas de control gubernamental en América Latina* (pp. 241-258). México, D.F: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Bonnet, A. (2007). Políticas neoliberales y lucha de clases. En W. Bonefeld, A. Bonnet, J. Holloway, y S. Tischler Vizquerra (Eds.), *Marxismo abierto. Una visión europea y latinoamericana: Vol. II*. Buenos Aires / Puebla: Herramienta / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración: El kirchnerismo 2002-2015*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Bonnet, A., y Piva, A. (2013). El estado en el kirchnerismo. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001. En J. Grigera (Ed.), *Argentina: Después de la convertibilidad (2002-2011)* (pp. 3-31). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Bonnet, A., y Piva, A. (Eds.). (2017). *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta.
- Boto, M. S. (2012). Altos Hornos Zapla y el Plan Siderúrgico Nacional (PSN) en el contexto de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI): 1947-1976. *CUADERNOS FHyCS-UNJu*, (41), 35-49.
- Breme, H. (1984). Los sistemas de control de las empresas públicas en Argentina. En *INAP Praxis: Vol. 65. Empresas públicas y sistemas de control gubernamental en América Latina* (pp. 153-184). México, D.F: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, (150), 517-550.
- Bresser Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo. *Nueva Sociedad*, (210), 110-125.

- Bril Mascarenhas, T., y Post, A. E. (2014). «Policy traps» y subsidios al consumo: La política de tarifas de servicios públicos, 2002-2014. *Desarrollo Económico*, 54(213), 171-202.
- Bruton, G. D., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Stan, C., y Xu, K. (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92-114.
- Bulcourn, P., y Cardozo, N. (2008). *¿Por qué comparar políticas públicas?* (Documento de trabajo N.º 3). POLITICACOMPARADA.COM.AR. Recuperado de POLITICACOMPARADA.COM.AR website: https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica_comparada_a_0.pdf
- Button, K. (2012). Low-Cost Airlines: A Failed Business Model? *Transportation Journal*, 51(2), 197.
- Cáceres, V. (2017). La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012. *Agua y Territorio*, (10), 112-129.
- Califano, B. (2017). En nombre de la convergencia: Cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina. *Estudos em Comunicação*, (24), 1-25. <https://doi.org/10.20287/ec.n24.a01>
- Canelo, P., y Castellani, A. (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri* (Informe de Investigación N.º 1). Observatorio de las Elites Argentinas (IDAES-UNSAM).
- Caraballo, G. (1965). La empresa del Estado en la República Argentina. *Revista de Administración Pública*, (19), 9-95.
- Carbajales, J. J. (2014). *Sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE). Una nueva modalidad de «empresa pública»: legitimidad y límites constitucionales*. Buenos Aires: Astrea / Ediciones Rap.
- Cardozo, D. (2015). Conociendo y realizando al mismo a la vez; el monitoreo del sistema ferroviario durante el primer peronismo (1948-1952). *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 9(16), 133-165.
- Cardozo, D. (2016). *La política ferroviaria del primer peronismo (1946-1952)* (Tesis Maestría en Historia). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

- Carrizo, G. A. (2012). De «militar autoritario» a «héroe del nacionalismo petrolero». Acerca de los usos políticos de Mosconi en la Argentina contemporánea. *Sociedad y Economía*, (32), 17-36.
- Carrizo, G. A. (2016). Un héroe para la industria petrolera. El general Enrique Mosconi: De la reivindicación socialista a la exaltación peronista. *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 10(19), 1-22.
- Castañeda Rodríguez, V. M., y Díaz Bautista, O. (2017). El Consenso de Washington: Algunas implicaciones para América Latina. *APUNTES DEL CENES*, 36(63), 15-45.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A., y Cobe, L. (2008, septiembre 23). *Instituciones y desarrollo: El caso del Correo Oficial de la República Argentina*. Presentado en XXI Jornadas de Historia Económica, Caseros, Provincia de Buenos Aires.
- Castellani, A., y Iramain, L. D. (2018). El deterioro del Estado empresario: Transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas (1976-1983). *América Latina en la Historia Económica*, 25(2), 239-271.
- Castellani, A., y Llanpart. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de Trabajo*, 6(9), 155-177.
- Castellani, A., y Schorr, M. (2004). Argentina: Convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico. *Cuadernos del CENDES*, 21(57), 55-81.
- Castellani, A., y Serrani, E. (2010). La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977y 1999. *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 4(6).
- Centro de Economía Política Argentina. (2018a). *El “saneamiento” de las empresas estatales*. Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina.
- Centro de Economía Política Argentina. (2018b). *Viento cruzado. Mitos y realidades sobre la situación de Aerolíneas Argentinas*. Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina.

- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. (2009). *La evolución del Sistema Previsional Argentino* (Documento de Trabajo N.º 2). Buenos Aires: CIFRA-CTA.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. (2019). *El incremento en las tarifas de servicios públicos y su peso sobre los salarios* [Informe temático]. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Chang, H.-J. (2007). *State-owned Enterprise Reform*. New York: United Nations.
- Chavez, D., y Torres, S. (Eds.). (2013). *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Montevideo: Transnational Institute.
- Christensen, L. T. (2015). The return of the hierarchy: SOEs in marketisation. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 307-321.
- Christiansen, H. (2011). *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries* (OECD Corporate Governance Working Papers N.º 5). Paris.
- Chudnovsky, D., y López, A. (2001). *La transnacionalización de la economía argentina*. Buenos Aires: EUDEBA: Centro de Investigaciones para la Transformación.
- Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica. (2011). *Plan Nacional de Telecomunicaciones «Argentina Conectada»*. Buenos Aires.
- Corporación Andina de Fomento. (2010). *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado*. Caracas: CAF.
- Corporación Latinbarómetro. (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de Corporación Latinobarómetro website: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Corporate Finance Institute. (2019). What is Management Discussion and Analysis (MD&A)? Recuperado 1 de agosto de 2019, de <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/finance/management-discussion-and-analysis-md/>
- Cortés Ramos, A. (2013). Estado, empresas públicas y desarrollo en Costa Rica. Una mirada de larga duración (1850-2013). En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 117-132). Montevideo: Transnational Institute.

- Cufre, S. (2013, agosto 7). *Cielos modernos. Una aproximación al análisis de las políticas empresarias en Aerolíneas Argentinas a partir de su reestatización*. Presentado en 11º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Cumbers, A., y Becker, S. (2018). Making sense of remunicipalisation: Theoretical reflections on and political possibilities from Germany's *Rekommunalisierung* process. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 503-517.
- Cumbers, A., McMaster, R., Cabaço, S., y White, M. J. (2020). Reconfiguring Economic Democracy: Generating New Forms of Collective Agency, Individual Economic Freedom and Public Participation. *Work, Employment and Society*, 34(4), 678-695.
- Cunnil, N. (1984). Evaluación de la gestión de las empresas públicas: Un enfoque institucional. En *INAP Praxis: Vol. 65. Empresas públicas y sistemas de control gubernamental en América Latina* (pp. 137-152). México, D.F: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Dalla Costa, A., Nemitz, E., y Las Heras Aliciardi, J. M. (2015). Las empresas estatales brasileñas en perspectiva histórica. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado* (pp. 275-292). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Dan, S., Jilke, S., Pollitt, C., Van Delft, R., Van de Walle, S., y Van Thiel, S. (2012). *Effects of privatization and agencification on citizens and citizenship: An international comparison*. COCOPS.
- Davis, G., y Kim, S. (2015). Financialization of the Economy. *Annual Review of Sociology*, 41.
- Della Porta, D. (2013). Análisis comparativo: La investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. En D. Della Porta y M. Keating (Eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: Una perspectiva pluralista* (pp. 211-236). Madrid: Akal.
- Devlin, R. (1993). Las privatizaciones y el bienestar social. *Revista de la CEPAL*, (49), 155-181.
- Díaz, A. (2016). El marco normativo de Argentina representa una oportunidad para aplicar las mejores prácticas. En Sindicatura General de la Nación, *Gobierno corporativo de las empresas públicas*. Buenos Aires: Sindicatura General de la Nación.

- Díaz Ortega, E. (2010). *Gobierno corporativo: Lo que todo empresario debe saber*. Caracas: CAF.
- Diéguez, G., y Valsangiacomo, A. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?* (Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N.º 178). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Donatello, L. M. (2013). Las élites empresariales argentinas, su socialización política y un intento de esbozo comparativo con Brasil. *Ponto de Vista*, (4).
- Dulitzky, A. (2016). Carreras directivas e internacionalización de las Elites. El caso de los dirigentes de empresas transnacionales en la Argentina del último cuarto del siglo XX. *Trabajo y Sociedad*, (26), 171-192.
- Einstoss Tinto, A. (2017). *Yacimientos Carboníferos Fiscales Río Turbio S.A. Un pésimo ejemplo de planificación en la Obra Pública*. Buenos Aires: Fundación CECE.
- Einstoss Tinto, A. (2018). *Contratos de Asociación Público – Privada ¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina?* Buenos Aires: Fundación CECE.
- Elena, S., Pichón Rivière, A., y Ruival, A. B. (2013). *La brecha de implementación del decreto de acceso a la información en las empresas públicas* (Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N.º 125). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Espada, A. (2016). Medios públicos y kirchnerismo: Radio Nacional, aumento presupuestario y pluralidad de voces. *Divulgatio*, 1(1).
- Estrin, S., Meyer, K. E., Nielsen, B. B., y Nielsen, S. (2016). Home country institutions and the internationalization of state owned enterprises: A cross-country analysis. *Journal of World Business*, 51(2), 294-307.
- Ezcurra, A. M. (1998). *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Favaro, O. (1999). Estado y empresas públicas. El caso YPF, 1922-1955. *Estudios Sociales*, IX(16), 57-75.

- Felcman, I., y Blutman, G. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública. Cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del “big bang” paradigmático*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Felder, R. (2000). *La Privatización de los ferrocarriles en Argentina: El nuevo rol del Estado* (Tesis de Maestría en Administración Pública). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Felder, R. (2009). ¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones. *Revista Transporte y Territorio*, (1), 6-24.
- Féliz, M. (2016a). Argentina 2011-2016: ¿De la crisis del neodesarrollo a su radicalización conservadora? Luchas sociales, proyectos de desarrollo y alternativas populares. *Lutas Sociais*, 20(37), 72-85.
- Féliz, M. (2016b). Neodesarrollismo en crisis: ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina? En M. Féliz, E. López, y M. García (Eds.), *Desarmando el modelo: Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo* (pp. 15-36). Buenos Aires: El Colectivo.
- Fligstein, N. (1990). *The transformation of corporate control*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- Florio, M. (2013). Repensar la empresa pública: La nueva agenda de investigación. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 23-46). Montevideo: Transnational Institute.
- Florio, M. (2014a). Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: Teoría y evidencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (60), 59-102.
- Florio, M. (2014b). *The return of public enterprise* (Working Paper N.º 01/2014). Milano: CSIL - Center for Industrial Studies.
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Reis*, (106), 33-62.
- Frassa, J., y Russo, C. (2012). Trayectoria reciente y perspectivas futuras de la industria naval pesada argentina: Los astilleros estatales. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, (8), 77-98.
- Gadano, N. (2013). YPF y el petróleo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (244), 113-221.
- Gambina, J. (2017). La ofensiva del capital y los desafíos para el pensamiento crítico. *Argumentum*, 9(2), 53-61.

- García Delgado, D. R. (1994). *Estado & sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO / Tesis - Grupo Editorial Norma.
- García Delgado, D. R. (2014). La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur La década ganada (2002-2013). *Revista Estado y Políticas Públicas*, (2), 20-46.
- García, G. (2017). El contrato entre YPF-Chevron: Una forma desdibujada en la relación entre el Estado y el mercado. *Cuadernos de Economía Crítica*, 3(6), 127-151.
- Garcia-Kilroy, C., y Rudolph, H. (2017). *Private Financing of Public Infrastructure through PPPs in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank Group.
- Gerchunoff, P., Bozzalla, C., y Sanguinetti, J. (1994). *Privatización, apertura y concentración. El caso del sector siderúrgico argentino* (N.º 25). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina - Naciones Unidas.
- Gerchunoff, P., Greco, E., y Bondorevsky, D. (2003). *Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: Más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002* (N.º 34). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina - Naciones Unidas.
- Giarracca, N., y Teubal, M. (Eds.). (2010). *Del paro agrario a las elecciones de 2009: Tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Girbal-Blacha, N. (2007). Estado y regulación económica en el Norte argentino. El tabaco en la década de 1930. *Historia Agraria*, (41), 83-105.
- González, N. D. (2017). La Televisión Digital Argentina a dos años del apagón. Retrocesos e incertidumbres. En N. D. González y A. P. Nicolosi (Eds.), *Transiciones de la escena audiovisual. Perspectivas y disputas* (pp. 44-60). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes,.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Graciarena, J. (2013). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. *Entramados y Perspectivas*, 3(3), 225-257.
- Graziano, R. (1989). *La gestión sindical en SEGBA*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Grupo Aerolíneas Argentinas. (2010). *Informe de Gestión 2010*. Buenos Aires.
- Grupo Aerolíneas Argentinas. (2013). *Informe de Gestión 2013*. Buenos Aires.

- Grupo Aerolíneas Argentinas. (2019). *Informe de Gestión Financiera (MD&A - Management Discussion & Analysis)*. Buenos Aires.
- Guajardo, G., y Labrador, A. (Eds.). (2015). *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guajardo Soto, G. (2015). La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado* (pp. 23-36). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guajardo Soto, G., y Rougier, M. (2010). *Las actividades empresariales del estado durante la sustitución de importaciones en América Latina: Un ensayo de interpretación conceptual*. 29. México.
- Guala, F., y Pineda, E. (2019). *La experiencia de Argentina con la reforma de sus empresas de propiedad estatal. Punto de partida, logros y desafíos* (Documento para discusión N.º IDB-DP-681). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guerrero, O. (2004). El mito del nuevo management público. En O. Guerrero (Ed.), *Gerencia pública: Una aproximación plural* (pp. 67-137). México: UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.
- Hadjiisky, M. (2017). Explorando una conversión. La Nueva Gestión Pública en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre 1970 y 1980. *Estudios Sociales del Estado*, 3(5), 55-98.
- Haidar, F. (2016). El sindicalismo empresarial en los años 90. Una aproximación desde su materialidad. *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, IV(8), 77-96.
- Hall, D. (2014). *Public and Private Sector Efficiency*. Brussels: EPSU.
- Hall, D. (2015). *¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Public Services International (PSI).
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hernández de Cos, P. (2004). *Empresa pública, privatización y eficiencia* (N.º 75). Madrid: Banco de España.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5a ed). México, D.F: McGraw-Hill.

- Hirsch, J. (2005). ¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del Estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, (24), 165-175.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hurtado, D., Bianchi, M., y Lawler, D. (2017). Tecnología, políticas de Estado y modelo de país: El caso ARSAT, los satélites geoestacionarios versus “los cielos abiertos”. *Epistemología e Historia de la Ciencia*, 2(1), 48-71.
- Hurtado, D., y Loizou, N. (2017). Cielos abiertos versus sector estratégico: Las comunicaciones satelitales en Argentina, 1989-2017. *Industrializar Argentina*, (16), 14-17.
- Instituto Argentino de Historia Aeronáutica Jorge Newbery. (1981). *Francisco de Arteaga, 1882-1962. El creador de la Fábrica Militar de Aviones*. Buenos Aires: Instituto Argentino de Historia Aeronáutica Jorge Newbery.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2017a). *Empresas públicas para el crecimiento* (N.º 2). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2017b). *Un plan de infraestructura ambicioso, federal y transparente* (N.º 6). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2018). *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2019). *Mejora de Desempeño de Empresas de Propiedad Estatal. Punto de partida y resultados 2015-2018*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jofré, J. L. (2007). Empresas Públicas: De Estatales a Privadas (1976-2001). *Revista Confluencia*, 3(6), 267-289.
- Kaplan, M. (1969). El Estado empresario en la Argentina. *El Trimestre Económico*, 36(141), 69-111.
- Kaplan, M. (1978). Intervención del Estado y empresa pública en la América Latina contemporánea: Los aspectos políticos e institucionales. *Revista de estudios políticos*, (4), 5-32.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, (122), 224-249.

- La Scaleia, L. R. (2007). *Estado empresario y políticas públicas en el sector eléctrico, 1946—1955*. Presentado en XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia., San Miguel de Tucumán.
- Languille, S. (2017). Public Private partnerships in education and health in the global South: A literature review. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33(2), 142-165.
- Lau Alberdi, J. (2017). El régimen de participación público-privada (PPP): Concepto, fundamento y posibilidades de inversión en materia energética. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, (12), 199-238.
- Leavy, S., y Sáez, F. F. (2008, agosto). *Intervención del Estado en el comercio agrario. Los casos de la Junta Nacional de Granos y de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario*. Presentado en Asociación Argentina de Economía Agraria.
- Lechner, N. (1992). El debate sobre Estado y mercado. *Estudios Públicos*, (47), 235-247.
- Linares, A. (2014). Servicio Público de Radiodifusión en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina –LSCA– (2009-2014). *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 156-170.
- Lopetegui, G. S., y López Azumendi, S. (2018). Rethinking Public Sector Management in Argentina: The Role of Leadership and Coordination in the Governance Improvement of State-Owned Enterprises (SOEs). *Latin America Policy Journal, Shifting Winds in Latin America. Seventh Edition*, 19-27.
- López, Andrea. (2002). *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual* (Documento N.º 68). Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información.
- López, Andrés, y Pascuini, P. (2018). *Institucionalidad y cambio tecnológico en las telecomunicaciones satelitales argentinas* (N.º 30). Buenos Aires: Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires.
- López, E. (1988). La industria militar argentina. *Nueva Sociedad*, (97), 168-177.
- López, R. (2015). Servicios públicos para todos: La lógica de los subsidios en la economía argentina. *Sociales en Debate*, (9), 7-13.
- Luci, F. (2011). La carrera directiva en el marco de la reconfiguración empresarial argentina: ¿Una “revolución managerial”? *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, 16(26), 145-181.

- Luci, F. (2014). La “internacional de los managers”: Cultura cosmopolita, movilidad internacional y éxito corporativo en las grandes empresas globales. *A Contracorriente*, 11(2), 166-194.
- Magdahl, J. E. (2012). *From privatisation to corporatisation. Exploring the strategic shift in neoliberal policy on urban water services*. Oslo: FIVAS.
- Makón, A., y Rocca, M. V. (2009). *Participación estatal para el desarrollo. 2003-2009. Los casos de Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) y Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA)*. Presentado en XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Mani, K. (2011). Militares Empresarios: Approaches to Studying the Military as an Economic Actor. *Bulletin of Latin American Research*, 30(2), 183-197. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2010.00445.x>
- Marichal, C. (1988). Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina, 1868-1880. *Siglo XXI, Revista de Historia*, 3(5), 89-125.
- Marino, S., Mastrini, G., y Becerra, M. (2010). El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina. *Oficios Terrestres*, XVI(25), 11-24.
- Matozo, V. (2019). Conectar Igualdad: De política social a política educativa. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 9(17), 201-225.
- Mazzucato, M. (2011). *The entrepreneurial state*. London: Demos. Recuperado de http://oro.open.ac.uk/30159/1/Entrepreneurial_State_-_web.pdf
- McDonald, D. A. (2013). La ambigüedad de lo público y la corporatización de las empresas del Estado. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 59-80). Montevideo: Transnational Institute.
- McDonald, D. A. (2015a). La ambigüedad de lo público y los numerosos significados de la corporatización. En D. A. McDonald (Ed.), *Servicios públicos en el Sur global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión* (pp. 9-46). Madrid: Clave Intelectual.
- McDonald, D. A. (Ed.). (2015b). *Servicios públicos en el Sur global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Madrid: Clave Intelectual.
- McDonald, D. A. (2016). To corporatize or not to corporatize (and if so, how?). *Utilities Policy*, 40, 107-114.

- McDonald, D. A. (2018). Remunicipalization: The future of water services? *Geoforum*, 91, 47-56.
- McDonald, D. A., y Ruiters, G. (Eds.). (2013). *Alternativas a la privatización: La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Icaria.
- Meller, P. (1986). *Keynesianismo y monetarismo: Discrepancias metodológicas*. 26(103), 389-422.
- Mena Ramírez, M. (2011). El Concepto de Línea de Bandera, los Servicios Aeroportuarios y el Rol Subsidiario del Estado. *Derecho & Sociedad*, (37), 295-314.
- Mercille, J., y Murphy, E. (2017). What is privatization? A political economy framework. *Environment and Planning A*, 49(5), 1040-1059.
- Miguel, A. (2013). *Organizaciones sindicales y estatización, una aproximación al escenario actual en Aerolíneas Argentinas*. Presentado en VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Miguel, A. (2016). *La tercerización laboral en Aerolíneas Argentinas. Una aproximación a partir del análisis de clase de la desigualdad social*. Presentado en IX Jornadas de Economía Crítica, Sociedad de Economía Crítica, Córdoba.
- Millward, R. (2011). Public enterprise in the modern western world: An historical analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 375-398. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2011.00447.x>
- Miraftab, F. (2004). Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development? *Journal of Planning Education and Research*, 24(1), 89-101.
- Modonesi, M. (2015). Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo. *Viento Sur*, (142), 23-30.
- Mokate, K. M. (2004). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* (Documentos de Trabajo N.º I-24). Washington D.C.: INDES-BID.
- Monje, D. I., Zanotti, J. M., y Rivero, E. A. (2017). *Contrarreforma en la TV Pública Argentina: Cambios regresivos y reinversión cíclica*. 19(3), 155-170.
- Morales, J., Gendron, Y., y Guénin-Paracini, H. (2014). State privatization and the unrelenting expansion of neoliberalism: The case of the Greek financial crisis. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(6), 423-445.

- Moreno de Acevedo Sánchez, E. (2016). *Gestión de empresas públicas. Las ventajas de los modelos centralizados* (Documento para discusión N.º IDB-DP-454). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moyano, D. (2019). El arribo del crédito oficial. Los primeros años del Banco Nacional en las provincias del Interior argentino (1872-1882). Comentarios preliminares. *Anuario CEEED*, 11(11), 59-117.
- Moynihan, D. P. (2006). Ambiguity in policy lessons: The agencification experience. *Public Administration*, 84(4), 1029-1050.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Murillo, V. (1997). La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Desarrollo Económico*, 37(147), 419-449.
- Nahón, C. (2005). La privatización de Yacimientos Carboníferos Fiscales: ¿negocios privados = subsidios y descontrol público? *Realidad Económica*, (209), 58-82.
- Negro, M. (2002). Mineros de Río Turbio. Una experiencia de lucha y control obrero. *Revista Herramienta*, (21).
- Observatorio de Políticas Públicas. (2018). *Argentina es el país de la región de mayor incremento en el peso de los servicios públicos sobre los salarios, en los últimos tres años* [Informe. Costo Tarifario]. Avellaneda: Universidad Nacional de Avellaneda.
- O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Ediciones Península.
- Odisio, J. (2015). Del fervor a la desidia: El papel del Estado empresario argentino en la petroquímica básica entre 1970 y 1995. En A. M. Regalsky y M. Rougier (Eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: Siglo XX* (pp. 269-297). Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.
- Odisio, J., y Rougier, M. (2015). *El retoño del Estado empresario en el siglo XXI. El caso del Polo Tecnológico Industrial para la Defensa y la Dirección General de Fabricaciones Militares*. Presentado en V Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo.
- O'Donnell, G. A. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4), 1157-1199.
- O'Donnell, G. A. (1996). *El Estado Burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. París: Éditions OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*. OECD.
- Orlansky, D. (1997). Estado, restructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995. *Estudios Sociológicos*, 15(45), 623-638.
- Ortega, F. (2015). *El funcionamiento de la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA) durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958- 1962)*. Presentado en Jornadas de Historia Económica 2020.
- Ortíz, R., y Schorr, M. (2006). La economía política del gobierno de Alfonsín: Creciente subordinación al poder económico durante la década «perdida». En A. Pucciarelli (Ed.), *Los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad, ¿nuevas reglas de juego?. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, (9), 1-34.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, (160), 81-100.
- Oszlak, O. (2008). Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teóricos-metodológicos para su estudio. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Oszlak, O., y Felder, R. (1997). La capacidad de regulación estatal en Argentina. Quis custodiet custodes? En A. Isuani y D. Filmus (Eds.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. A. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 2(4), 99-128.
- Palermo, H. M. (2012). *Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YPF*. Buenos Aires? EA.
- Pérez, V. (2016). El dilema de los híbridos sociales como alternativa de producción. El caso del transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (2003 2015). *Perspectivas de Políticas Públicas*, (10), 121-141.
- Pérez, V. (2017). Modelos en discusión. El talón de Aquiles de las formas de gestión de los ferrocarriles suburbanos. En A. Müller (Ed.), *Transporte urbano e*

- interurbano en la Argentina: Aportes desde la investigación* (pp. 55-68). Buenos Aires: PIUBAT - EUDEBA.
- Pérez, V., y Rebón, J. (2016). El retorno del Estado. Valoraciones sociales en torno a las empresas estatales. *Estudios Sociales*, (20), 77-104.
- Pérez, V., y Rocca, M. V. (2017). Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal? *Temas y Debates*, 21(33), 63-88.
- Persello, A. V. (2006). Partidos políticos y corporaciones: Las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, (29), 85-118.
- Pessoa, A. (2008). Public-private partnerships in developing countries: Are infrastructures responding to the new ODA strategy? *Journal of International Development*, 20(3), 311-325.
- Picabea, F., y Lalouf, A. (2012). "General, si usted me permite, yo le voy a fabricar automóviles en el país". Un nuevo abordaje sobre la producción automotriz en la Argentina (1946-1952). *Apuntes de investigación del CECYP*, XVI(21), 49-74.
- Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O., y Kishimoto, S. (Eds.). (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Piglia, M. (2014, abril 24). *La aviación comercial como asunto de estado. Los orígenes de la política aerocomercial en la Argentina (1927-1949)*. Presentado en V Reunión del Comité Académico "Historia, Regiones y Fronteras", Asociación de Universidades Grupo de Montevideo, Mar del Plata.
- Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed). Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Portalanza, A. (2013). Gobierno corporativo: Una aproximación teórica. *Saber, Ciencia y Libertad*, 8(1), 117-127.
- Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. México, D.F.: Siglo Veintiuno.
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.

- Raccanello, M. (2013). Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado y la lógica de la política económica peronista. *América Latina en la Historia Económica*, 20(2), 177-221.
- Ramió, C. (1999). Teoría de la organización y administración pública. En *Temas de gestión y administración pública: Vol. 1. Teoría de la organización y administración pública [Capítulo 1]* (pp. 17-42). Madrid; Barcelona: Tecnos; Universitat Pompeu Fabra.
- Rapoport, M. (2010). Una historia monetaria y financiera de la Argentina. Lecciones del Bicentenario. *Bancarios*, (203), 2-31.
- Raposo, I. (2014). Una mirada actual al ferrocarril de cargas en la Argentina. *Revista Transporte y Territorio*, (10), 33-57.
- Raposo, I., y Cafarell, S. (2010, noviembre). *Reestructuración ferroviaria: Política pública e inversiones en Argentina. El caso del Ferrocarril Belgrano Cargas*. Presentado en Decimoquintas Jornadas «Investigaciones en la Facultad» de Ciencias Económicas y Estadística, Rosario.
- Regalsky, A. M. (2010a). De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930. *Desarrollo Económico*, 50(199), 455-483.
- Regalsky, A. M. (2010b). Empresas, Estado y mercado en el sector financiero: El Banco de la Nación Argentina, 1891-1930. *Anuario CEEED*, 2(2), 160-190.
- Regalsky, A. M. (2015). Infraestructuras urbanas para una gran metrópolis: Construyendo las Obras Sanitarias de la Nación en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1930. En A. M. Regalsky y M. Rougier (Eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: Siglo XX* (pp. 69-105). Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.
- Regalsky, A. M., y Rougier, M. (2015a). Introducción; Consideraciones finales. En A. M. Regalsky y M. Rougier (Eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: Siglo XX* (pp. 7-27; 375-388). Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.
- Regalsky, A. M., y Rougier, M. (Eds.). (2015b). *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: Siglo XX*. Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.
- Regalsky, A. M., y Salerno, E. (2008). En los comienzos de la empresa pública argentina: La Administración de los Ferrocarriles del Estado y las Obras

- Sanitarias de la Nación antes de 1930. *Investigaciones de Historia Económica*, (11), 107-136.
- Reich, R. B. (2015). *Saving capitalism: For the many, not the few*. New York: Alfred A. Knopf.
- Rocca, M. V. (2010). *De la concesión a la reestatización: El rol regulador del Estado Argentino en el servicio de agua potable y saneamiento del Area Metropolitana de Buenos Aires (1993-2008): Un abordaje desde la sociología política* (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rocca, M. V. (2012). Continuidades y rupturas en el servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1993-2010). *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones «Ambrosio L. Gioja»*, VI(8), 146-173.
- Rofman, A., Peñalva, S., y Penalva, S. (1995). La industria siderúrgica estatal en un marco de crisis y restructuración global. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(2), 3.
- Rougier, M. (2008). *El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria*. Presentado en IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia, España.
- Rougier, M. (2009). ¿Elefante o mastodonte? Reflexiones sobre el tamaño del Estado empresario en la “edad de oro” de la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina. En A. Müller (Ed.), *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer* (pp. 104-121). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires.
- Rougier, M. (2010). El fracaso del «Estado empresario»: La Dirección General de Fabricaciones Militares y el desarrollo de la metalurgia del cobre, 1941-1955. *Anuario IEHS*, (25), 431-447.
- Rougier, M. (2015a). El Complejo Militar-Industrial, «núcleo duro» del Estado empresario y la industrialización en la Argentina. En A. M. Regalsky y M. Rougier (Eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: Siglo XX* (pp. 221-268). Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.
- Rougier, M. (2015b). Empresarios de uniforme: La conformación de un Complejo Militar-industrial en la Argentina. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La*

- empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado* (pp. 327-344). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rougier, M., Odisio, J., Raccanello, M., y Sember, F. (2016). *Los desafíos del “Estado emprendedor”*. *El Polo Industrial-Tecnológico para la Defensa*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. AESIAL/IIEP.
- Rozas Balbontín, P., y Bonifaz, J. L. (2014). *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación* (N.º 165). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina - Naciones Unidas.
- Rozas Balbontín, P., y Hantke-Domas, M. (2013). *Gestión pública y servicios públicos. Notas sobre el concepto tradicional de servicio público* (N.º 162). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina - Naciones Unidas.
- Rubio, J., y Nuñez, P. (2019). *¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios* (Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N.º 213). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Rubio, J., Nuñez, P., y Diéguez, G. (2018). *Empresas públicas, gobernanza y desarrollo: El rol de los directorios* (Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N.º 202). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Ruiz, H. E., y Callieri, C. (2014). El valor estratégico de la Fábrica Argentina de Aviones. *Voces en el Fenix*, (35), 44-51.
- Russo, C. (2013). Astilleros estatales e industria naval argentina: Trayectoria reciente y desafíos futuros. *Revista de Gestión Pública*, II(I), 215-246.
- Sabbatella, I. M. (2012). La política petrolera de la posconvertibilidad: De la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Argumentos. Revista de crítica social*, (14), 149-180.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CTA.
- Salerno, E. (2015a). Llevando la conectividad hasta los confines de la Argentina: Los Ferrocarriles del Estado en la primera mitad del siglo XX. En A. M. Regalsky y

- M. Rougier (Eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: Siglo XX* (pp. 31-68). Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.
- Salerno, E. (2015b). Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado. *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 9(16), 13-34.
- Salgado, E. (2003). Teoría de costos de transacción: Una breve reseña. *Cuadernos de Administración*, 16(26), 61-78.
- Santarcángelo, J., Wydler, A., y Padín, J. M. (2019). Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balances y perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, (35), 171-188.
- Santos, L. A. dos. (2015). Las empresas del Estado y el proceso de las políticas públicas en Brasil. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado* (pp. 293-310). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Savio, A. (2011). *La Argentina que pudo ser: Pensamiento y obra del General Savio*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Schclarek Curutchet, A., Re Crespo, S., y Torres, L. A. (2011). *Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro*. CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).
- Schorr, M. (2015). Argentina en la posconvertibilidad: Algunas reflexiones sobre el “regreso del Estado”. *Sociales en Debate*, (9), 39-47.
- Schvarzer, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*, (3), 45-68.
- Schvarzer, J. (1981). *Expansión económica del Estado subsidiario 1976-1981*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).
- Schvarzer, J. (1982). La economía argentina 1982. Efectos de la política de privatizaciones. *Realidad Económica*, (47), 71-81.
- Schvarzer, J., y Gómez, T. (2003). El Ferrocarril del Oeste: La lógica de crecimiento de la primera empresa ferroviaria argentina a mediados del siglo XIX. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, XIII(25-26), 41-63.

- Sember, F. (2012). El papel de Raúl Prebisch en la creación del Banco Central de la República Argentina. *Estudios Críticos del Desarrollo*, II(3), 133-157.
- Seoane, J. (2006). Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: Resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. *Sociedade e Estado*, 21(1), 85-107.
- Serafinoff, V. (2008). Transformaciones en el Rol del Estado. La Concesión de Redes Viales en Argentina. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, (11), 5-38.
- Serrani, E. (2013). Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: El caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1989-2012). *Revista de Gestión Pública*, II(I), 247-280.
- Serrani, E. (2015). La renacionalización de yacimientos petrolíferos fiscales en Argentina: Desafíos para el desarrollo económico. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado* (pp. 345-364). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sidicaro, R. (2003). *La crisis del estado: Y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989 - 2001)*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Silva, P. (1997). Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*, (152), 68-77.
- Sindicatura General de la Nación. (2014). *Informe de Situación Empresaria. Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. - ARSAT S.A.* Buenos Aires: Sindicatura General de la Nación.
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169-202). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Solberg, C. E. (1982). Entrepreneurship in Public Enterprise: General Enrique Mosconi and the Argentine Petroleum Industry. *Business History Review*, LVI(3), 380-399.
- Stefanoni, P. (2012). Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad*, (239), 51-64.

- Stefanoni, P. (2018). Biblia, buey y bala... recargados. Jair Bolsonaro, la ola conservadora en Brasil y América Latina. *Nueva Sociedad*, (278), 4-11.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Suleiman, E. (2011). ¿Es Max Weber realmente irrelevante? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17-18). <https://doi.org/10.24965/gapp.vi17-18.211>
- Szlechter, D. (2013). La emergencia de la comunidad gerencial en la Argentina. Una mirada comparativa. *Revista del Centro de Estudios en Sociología del Trabajo*, (5), 3-46.
- Tagliavini, D., y Tobías, M. (2016). *Re-estatización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina. Hacia un nuevo modelo de gestión pública*. Presentado en 3er. Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos.
- Thwaites Rey, M. (2001a). *Alas rotas: La política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.
- Thwaites Rey, M. (2001b). Tecnócratas vs punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: Política vs administración. *Encrucijadas*, (6).
- Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista: El experimento neoliberal en la Argentina*. Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Centro Cultural Rector Ricardo Rojas : EUDEBA.
- Thwaites Rey, M. (2007). Complejidades de una paradójica polémica: Estructuralismo versus instrumentalismo. En M. Thwaites Rey (Ed.), *Estado y marxismo: Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril. *OSAL*, XI(27), 19-43.
- Thwaites Rey, M. (Ed.). (2012). *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas*. Santiago de Chile / Buenos Aires: CLACSO.
- Thwaites Rey, M. (2016). Estado y empresas públicas en América Latina: Historia y desafíos actuales. En A. Cortés-Ramos, F. Alpízar, y M. J. Cascante (Eds.), *Estado, Empresas Públicas y Desarrollo* (pp. 224-256). San José: CIEP- Universidad de Costa Rica / Transnational Institute.
- Thwaites Rey, M. (2017). Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa. *Estado Abierto*, 1(3), 41-104.

- Thwaites Rey, M., y Ouviaña, H. (2019). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: Auge y fractura. En H. Ouviaña y M. Thwaites Rey (Eds.), *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (pp. 17-64). Buenos Aires: CLACSO-El Colectivo-Quimantú-Desde Abajo-Bajo Tierra Ediciones-Zur-IEALC-TNI.
- Toninelli, P. A. (2000). The Rise and Fall of Public Enterprise: The Framework. En P. A. Toninelli (Ed.), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World* (pp. 3-24). Cambridge: Cambridge University Press.
- Toninelli, P. A. (2008). From private to public to private again: A long-term perspective on nationalization. *Análise Social*, XLIII (4.º)(189), 675-859.
- Ugalde, A. (1983). *Las empresas públicas en Argentina: Su magnitud y origen* (p. 94) [Documento de trabajo]. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina - Naciones Unidas.
- Urueña Gutiérrez, B. (2004). La eficiencia en la Empresa Pública Autonómica. Aproximación metodológica. *Boletín Económico de ICE*, (2809), 9-22.
- Valles, M. S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Valsangiacomo, A., Brosio, M., Montaña, F., y Nuñez, P. (2016). *Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico* [Documentos de Trabajo - Programa de Gestión Pública y Área de Desarrollo Económico]. Buenos Aires: CIPPEC - BID.
- Van Thiel, S. (2012). Comparing Agencies across Countries. En K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, y P. Lægreid (Eds.), *Government Agencies* (pp. 18-26). London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230359512_2
- Varela Barrios, E. (2010). Estrategias de expansión y modos de gestión en Empresas Públicas de Medellín, EPM. *Estudios Políticos*, (36), 141-165.
- Vera, M. N., Guglielminotti, C. R., y Moreno, C. D. (2015). La participación de la Argentina en el campo espacial: Panorama histórico y actual. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 26(51), 326-349.
- Vergara, N. (2018). El servicio público en el sector aerocomercial. La eliminación parcial de las “tarifas mínimas”. *Ab-Revista de Abogacía*, 2(3), 67-76.
- Vergés, J. (2013). *Las privatizaciones en España*. Barcelona. Recuperado de https://ddd.uab.cat/pub/estudis/2013/130250/Las_Privatizaciones_de_EP_en_Espana.pdf

- Versino, M. S. (2014). Trayectorias de empresas productoras de 'bienes complejos' en el ámbito latinoamericano: Los casos de INVAP S.E. y EMBRAER S.A. *Anuario CEEED*, 6(6), 49-81.
- Vicher, D. (2010). Derechos de propiedad y costos de transacción en administración pública. *Análisis*, (5), 102-126.
- Vidal, N. (2017). *Os directores de YPF e as mudanças no controle da empresa, 1976-2016* (Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- Vilas, C. M. (1997). La reforma del Estado como cuestión política. *Política y Cultura*, (8), 147-185.
- Vilas, C. M. (2000). ¿Más allá del "Consenso de Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (18).
- Vilas, C. M. (2009). El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno. En G. Schweinheim (Ed.), *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios sobre Administración Pública.
- Vilas, C. M. (2013). *El Banco Mundial y la reforma del Estado en América Latina: Fundamentos teóricos y prescripciones políticas*. Recuperado de <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-es-tado-y-democracia/110-el-banco-mundial-y-la-reforma-del-esta-do-en-america-latina-fundamentos-teoricos-y-prescripciones-politi-cas>
- Vitto, C. (2012). Plan económico del tercer gobierno peronista. Gestión de Gelbard (1973-1974). *Problemas del Desarrollo*, 43(171), 111-134.
- Vitto, C. (2013). La política económica del tercer gobierno peronista y la ruptura entre las gestiones de Gelbard y Rodrigo. *Cadernos PROLAM/USP*, 12(1), 9-24.
- Voszka, É. (2017). Nationalization or privatization? The fragmentation of the mainstream. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 88(1), 91-120. <https://doi.org/10.1111/apce.12140>
- Wainer, A. (2019). ¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo. *Realidad Económica*, (324), 33-68.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: F.C.E. de España.

- Williams, K. (2000). From shareholder value to present-day capitalism. *Economy and Society*, 29(1), 1-12.
- Wiszniacki, M. (2007). La privatización y regulación del Correo Oficial argentino en perspectiva. *Questión: revista especializada en periodismo y comunicación*, 1(13).
- Yañez, M. (2019a). De la privatización a la corporatización neoliberal: Tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso argentino (2015-2018). *REAd - Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 63-95.
- Yañez, M. (2019b). El rol de los actores en el retorno al control público de Aerolíneas Argentinas. Empresas públicas y políticas de nacionalización en Argentina después de 2001. *Trabajo y Sociedad*, (33), 485-507.
- Yañez, M. (2020a). Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019). *Perspectivas de Políticas Públicas*, (19 (en prensa)).
- Yañez, M. (2020b). Empresas públicas provinciales: Aproximación al escenario reciente y aportes para su análisis. *Documentos de Trabajo del CIAP*, 24(1), 27.
- Yépes, G. (2003). *Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento*. Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zacune, J. (2013). *Privatizando Europa. La crisis como tapadera para consolidar el neoliberalismo* [Documento de trabajo]. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Zornoza Pérez, J. (2004). El ámbito de aplicación de la Ley General Presupuestaria: Entidades que se integran en el sector público estatal. *Revista Española de Control Externo*, 6(18), 85-102.
- Zurbriggen, C. (2007). La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial. *Nueva Sociedad*, (210), 156-172.

Fuentes

Leyes, decretos y otras normativas

Leyes y decretos-ley

Ley Nº428 de Contabilidad y Organización de la Contaduría Nacional (1870)

Ley Nº12.161 de aprobación del Código de Minería (1935)

Ley Nº12.709 de creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (1941)

Decreto-ley Nº15.349/46 sobre las Sociedades de Economía Mixta (1946)

Ley Nº12.961 de Contabilidad (1947)

Ley Nº13.064 de Obras Públicas (1947)

Ley Nº13.653 del régimen de las Empresas del Estado (1947)

Ley Nº14.380 de modificación del Régimen de Empresas del Estado (1954)

Decreto-ley Nº23.354 de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General (1956)

Ley Nº14.772 de creación de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (1958)

Ley Nº15.023 de modificación del Régimen de Empresas del Estado (1959)

Ley Nº17.318 del régimen de Sociedades Anónimas de Mayoría Estatal (1967)

Ley Nº17.507 de Rehabilitación de Empresas (1967)

Ley Nº18.832 de modificación de la ley de Quiebras (1970)

Ley Nº19.549 de Procedimiento Administrativo (1972)

Ley Nº19.550 de Sociedades Comerciales (1972, T.O. 1984 y modif.).

Ley Nº19.654 de creación de la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (1972)

Ley Nº20.558 de creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) (1973)

Ley Nº20.705 de Sociedades del Estado (1974)

Ley Nº20.744 de Contrato de Trabajo (1974, T.O. 1976)

Ley de Nº21.526 de Entidades Financieras (1977)

Ley Nº21.606 de tratamiento y enajenación de bienes de las empresas en quiebra bajo control del Estado nacional en el marco del régimen de la ley Nº18.832 (1977)

Ley Nº21.800 de disolución y liquidación de la CEN (1978)

Ley Nº21.801 de creación de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) (1978)

Ley Nº22.639 de modificación de la ley de creación de la SIGEP (1982)

Ley Nº23.554 de Defensa Nacional (1988)

Ley Nº23.696 de Reforma del Estado (1989)

Ley Nº24.045 de aprobación del Decreto Nº1398/90 de privatización de entidades del Ministerio de Defensa (1991)

Ley Nº24.059 de Seguridad Interior (1991)

Ley Nº24.145 de Federalización de Hidrocarburos (1992)

Ley Nº24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Gestión de los Organismos Públicos (1992)

Ley Nº25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (1999)

Ley Nº25.256 de creación de una comisión para el estudio y optimización del Complejo Industrial Fabricaciones Militares (2000)

Ley Nº25.401 de Presupuesto 2001 (2001)

Ley Nº25.943 de creación de Energía Argentina SA (ENARSA) (2004)

Ley Nº26.092 de creación de Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (ARSAT) (2006)

Ley Nº26.100 de aprobación de los decretos Nº303/2006 y Nº304/2006 y de la resolución Nº676/2006 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio (2006)

Ley Nº26.221 de aprobación del Acuerdo Tripartito sobre el servicio de agua y saneamiento y creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y de la Agencia de Planificación en reemplazo del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) (2007)

Ley Nº26.337 de Presupuesto 2008 (2007)

Ley Nº26.352 sobre la Actividad Ferroviaria y creación de Administración de Infraestructuras Ferroviarias SE y Operadora Ferroviaria SE (2007)

Ley Nº26.412 de Rescate de Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur SA (2008)

Ley Nº26.425 del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) (2008)

Ley Nº26.466 de Expropiación de Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur SA (2008)

Ley Nº26.501 de autorización de la compra de acciones de Lockheed Martin Aircraft Argentina SA (2009)

Ley Nº26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (2009)

Ley Nº26.741 de “Soberanía Hidrocarburífera” y expropiación de YPF SA y Repsol YPF Gas SA (2012)

Ley Nº27.078 Argentina Digital (2014)

Ley Nº27.132 de creación de Ferrocarriles Argentinos SE (FASE) (2015)

Ley Nº27.141 de derogación de la declaración como “sujetos a privatización” de los establecimientos de la DGFM (2015)

Ley Nº27.161 de creación de la Empresa Argentina de Navegación Aérea SE (2015)

Ley Nº27.181 de Protección de las Participaciones Sociales del Estado Nacional (2015)

Ley Nº27.208 de Desarrollo de la Industria Satelital (2015)

Ley Nº27.328 de Contratos de Participación Público-Privada (2016)

Ley Nº27.431 de Presupuesto 2018 (2017)

Decretos

Decreto Nº17.371 de creación de Empresas Nacionales de Energía (ENDE) (1950)

Decreto Nº26.099 de creación de Aerolíneas Argentinas Empresa del Estado (1950)

Decreto Nº7925/1967 de creación de HIDRONOR SA (1967)

Decreto Nº1.768 de creación de una Comisión Asesora Especial para el cumplimiento de la Ley Nº17.507 (1968)

Decreto Nº8.590 creación de la Comisión Interministerial de la Ley Nº18.832 (1972)

Decreto Nº810/73 que reglamente la ley Nº20.558 de creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) (1973)

Decreto Nº414/84 de creación de una comisión en la jurisdicción de la Presidencia de la Nación (“Comisión 414”) (1984)

Decreto Nº2194/86 de creación del Directorio de Empresas Públicas (DEP) y la Comisión Interministerial de Empresas Públicas (CIEP) (1986)

Decreto Nº1.591/89 de transformación de Aerolíneas Argentinas SE en Aerolíneas Argentinas SA y normas para su privatización (1989)

Decreto Nº1.398/90 de privatización de entidades del Ministerio de Defensa (1990)

Decreto Nº2.778/90 de transformación de YPF SE en YPF SA (1990)

Decreto Nº2.660/92 de disolución y liquidación de la SIGEP y el Tribunal de Cuentas de la Nación (1992)

Decreto Nº153/1993 de adjudicación del concurso de provisión y gestión de un sistema satelital (1993)

Decreto Nº1540/94 de creación de Nucleoeléctrica Argentina SA (NA-SA) (1994)

Decreto Nº 464/96 de transferencia de la DGFM del Ministerio de Defensa a la órbita del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1996)

Decreto Nº660/96 de Reforma del Estado (1996)

Decreto Nº1023/2001 Régimen de Contrataciones del Estado (2001)

Decreto Nº1034/2002 de rescisión del contrato de concesión de la mina de carbón de Río Turbio, provincia de Santa Cruz, así como el servicio ferroviario entre Punta Loyola y Río Gallegos y los muelles asociados (2002)

Decreto Nº1238/2003 de creación de Líneas Aéreas Federales Sociedad Anónima (LAFSA) (2003)

Decreto Nº721/2004 de creación de Correo Oficial de la República Argentina SA (CORASA) (2004)

Decreto Nº303/2006 de rescisión del contrato de concesión del servicio de agua y desagües cloacales del Área Metropolitana de Buenos Aires (2006)

Decreto Nº304/2006 de creación de Aguas y Saneamientos Argentinos SA (2006)

Decreto Nº1079/2006 de transferencia de la DGFM desde el Ministerio de Economía y Producción al ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2006)

Decreto Nº315/2007 de reestatización de los Talleres Navales Dársena Norte SACIyN (TANDANOR) (2007)

Decreto Nº364/2010 sobre Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre (2010)

Decreto Nº1552/2010 de creación del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada” (2010)

Decreto Nº1191/2012 que determina que el Sector Público Nacional debe contratar pasajes aéreos exclusivamente con Aerolíneas Argentinas y Austral (2012)

Decreto Nº1278/2012 de creación de la Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado (DNEPE) (2012)

Decreto Nº566/2013 de creación de Belgrano Cargas y Logística SA (BCyL) (2013)

Decreto Nº13/2015 de modificación de la ley de ministerios y traslado de ARSAT al Ministerio de Comunicaciones (2015)

Decreto Nº267/2015 de creación del Ente Nacional de Comunicaciones (2015)

Decreto Nº1222/2016 de creación de Contenidos Públicos SE (2016)

Decreto Nº513/2017, de disolución del Ministerio de Comunicaciones e incorporación de sus dependencias a la órbita del Ministerio de Modernización (2017)

Decreto Nº794/2017 de creación de Corredores Viales SA (CVSA) (2017)

Decreto N°882/2017 de creación de Integración Energética Argentina SA (IEASA) a partir de la fusión de Energía Argentina SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA) (2017)

Decreto N°95/2018 de liquidación de Lotería Nacional SE (2018)

Decreto N°801/2018 de disolución de Ministerio de Modernización e incorporación de sus dependencias a la órbita a la Jefatura de Gabinete de Ministros (2018)

Decreto de N°58/2019 de modificación de la Ley N°27.208 de Desarrollo de la Industria Satelital (2019)

Decreto N°104/2019 de transformación de la Dirección General de Fabricaciones Militares en Fabricaciones Militares SE (2019)

Decreto N°479/2019 de fusión de Nuevos Aires del Sur SA y Playas Ferroviarias SA, operando esta última como absorbente (2019)

Decisiones Administrativas

Decisión Administrativa N°85/2018, mediante la cual aprueba los *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina*

Resoluciones

Resolución de Secretaría de Comunicaciones N°2593/1998 de asignación del uso de la posición orbital de 81 grados longitud oeste a Nahuelsat SA (1998)

Resolución de Secretaría de Comunicaciones N°188/2004 de la Secretaría de Comunicaciones de revocación de la concesión a Nahuelsat SA (2004)

Resolución N°533/2013 del Ministerio del Interior y Transporte de formación de la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios SAPEM sobre la base de Ferrocarril General Belgrano SA (2013)

Resolución N°1/2018 de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros de creación del Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal (2018)

Resolución N°67/2019 del Ministerio de Transporte de modificación del nombre de Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios SAPEM por Capital Humano Ferroviario SAPEM (DCHF) (2019)

Mensajes del Poder Ejecutivo (MPE) y proyectos de ley

MPE N°707/04 y proyecto de creación de Energía Argentina SA (2004)

MPE N°845/05 y el proyecto de creación de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (2005)

Proyecto de ley (Expediente 2329-D-2006) de creación de la empresa Defensa y Fabricaciones Militares Argentinas SA (DEFMIL SA) (2006)

MPE 635/2007 y proyecto de Actividad Ferroviaria y creación de Administración de Infraestructuras Ferroviarias SE y Operadora Ferroviaria SE (2007)

MPE N°1201/08 y proyecto de Rescate de Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas – Cielos del Sur SA (2008)

MPE N°9/2009 y proyecto de transformación de la Dirección General de Fabricaciones Militares en Fabricaciones SE (2009)

MPE N°177/2009 y proyecto de autorización de la compra de acciones de Lockheed Martin Aircraft Argentina SA (2009)

MPE N°529/12 y proyecto de “Soberanía Hidrocarburífera” y expropiación de YPF SA y Repsol YPF Gas SA (2012)

MPE N°1009/14 y proyecto de creación de la Empresa Argentina de Navegación Aérea (2015)

Otros documentos citados

Auditoría General de la Nación, Informe de Auditoría y Gestión de AA SA y AU SA (2011)

Auditoría General de la Nación, Informe de Gestión sobre Recursos Humanos AA SA y AU SA (2014)

Banco de Inversión y Comercio Exterior SA, Memoria y Balance (2010 a 2019)

Contaduría General de la Nación, Cuenta de Inversión (2002)

Grupo Aerolíneas Argentinas, Memoria y Balance de AA SA y AU SA (2018)

Grupo Aerolíneas Argentinas, Informe de Gestión (2010)

Grupo Aerolíneas Argentinas, Informe de Gestión (2013)

Grupo Aerolíneas Argentinas, Informe de Gestión Financiera (2019)

Interinvest S.A. y Estado Nacional, Acta Acuerdo (17/07/2008)

Oficina Nacional de Presupuesto, Presupuestos Consolidados del Sector Público Nacional (2002 a 2017)

Oficina Nacional de Presupuesto, Presupuestos aprobados de CVSA, INTEA, PTC e YMAD (2019)

Sindicatura General de la Nación, Informe de Gestión Empresarial AA SA y AU SA (2016)

Sindicatura General de la Nación, Informe de Gestión Empresarial ARSAT SA (2014)

Tribunal de Tasaciones de la Nación, Síntesis de la valuación de Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. (21/11/2008)

YPF SA, Reporte de Sustentabilidad Empresaria (2014 a 2019)

Entrevistas realizadas

Entrevistado A, directivo de ente regulador del sector energético y directivo de empresas del sector durante 2003-2019, Buenos Aires, 14/04/2019.

Entrevistado B, directivo de empresa privada concesionaria de servicios públicos durante 2003-2019, 04/06/2019.

Entrevistado C, funcionario público de carrera de la administración central con incidencia en el área de las empresas públicas durante 2003-2019, Buenos Aires, 18/04/2019.

Entrevistado D, asesor y director de varias empresas públicas durante 2004-2015, Buenos Aires, 25/04/2019.

Entrevistado E, funcionario y directivo de empresas públicas del sector transporte durante 2008-2015, comunicación personal, Buenos Aires, 08/06/2019.

Entrevistado F, ex directivo de nivel medio de empresas públicas durante 2014-2016, Buenos Aires, 12/06/2019.

Artículos periodísticos

Diario *Ámbito* (varios artículos, 2006-2019)

Diario *BAE Negocios* (varios artículos, 2018-2019)

Diario *Clarín* (varios artículos, 2016-2020)

Diario *El Cronista* (varios artículos, 2012-2020)

Diario *La Nación* (varios artículos, 2001-2019)

Diario *Página/12* (varios artículos, 2001-2019)

Diario *Perfil* (varios artículos, 2009-2018)

Diario *Río Negro* (un artículo, 2006)

Artículos en línea en portales o agencias de noticias

Centro de Información Judicial (un artículo, 2015); sitio web: <https://www.cij.gov.ar/>
EconoJournal (varios artículos, 2014-2019); sitio web: <https://econojournal.com.ar/>
El País Digital (un artículo, 2018); sitio web: <https://www.elpaisdigital.com.ar/>
Infobae (varios artículos, 2012-2019); sitio web: <https://www.infobae.com/>
iProfesional (varios artículos, 2015-2019); sitio web: <https://www.iprofesional.com/>
La Política Online (un artículo, 2017); sitio web: <https://www.lapoliticaonline.com/>
Latam Satelital (un artículo, 2016); sitio web: <http://latamsatelital.com/>
Letra P (un artículo, 2018); sitio web: <https://www.lettrap.com.ar/>
Télam (varios artículos, 2013-2016); sitio web: <https://www.telam.com.ar/>

Otras bases o sitios web de organismos estatales citados

Banco Central de la República Argentina, <http://www.bcra.gov.ar/>
Fabricaciones Militares, <https://www.fm.gob.ar/>
Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC),
<https://www.indec.gob.ar/>
Líneas Aéreas del Estado (LADE), <http://www.lade.com.ar/>

**Anexo I: Participaciones accionarias en empresas privadas del
Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, ANSES) al
30/06/2018**

Empresa	Código	Tenencia FGS	Participación del FGS sobre el capital social	Valor en cartera del FGS (pesos) al 30-06-2018
Banco Macro S.A.	BMA	184.120.650	27,49%	\$31.141.227.726
S.A. San Miguel A.G.I.C.I. Y F.	SAMI	18.543.962	26,06%	\$1.935.106.919
Gas Natural Ban S.A.	GBAN	86.691.181	26,63%	\$4.360.063.595
Consultatio S.A	CTIO	102.004.243	24,88%	\$3.692.869.810
EDENOR	EDN	242.999.553	26,81%	\$11.599.267.763
Distribuidora de Gas Cuyana S.A.	DGCU2	52.852.416	26,12%	\$2.224.658.609
Telecom Argentina S.A.	TECO2	246.018.839	11,34%	\$25.447.598.261
Transportadora de Gas del Sur S.A.	TGSU2	183.618.632	23,11%	\$13.080.789.363
Pampa Energía S.A.	PAMP	305.307.129	14,78%	\$12.655.194.212
Grupo Concesionario del Oeste S.A.	OEST	34.492.226	21,56%	\$913.764.602
Mirgor S.A.	MIRG	3.877.640	21,54%	\$1.276.405.894
EMDERSA	EMDE	12.779.858	20,96%	\$298.408.406
Grupo Financiero Galicia S.A.	GGAL	264.221.559	18,52%	\$25.146.996.234
S.A. Importadora Y Exp. De La Patagonia	PATA	101.197.740	20,24%	\$2.656.440.675
Molinos Río de La Plata S.A.	MOLI	40.367.149	20,04%	\$1.671.703.859
TRANSENER.	TRAN	87.043.370	19,57%	\$3.679.079.528
Socotherm Americas S.A.	STHE	7.623.525	45,90%	\$2.691
Grupo Supervielle S.A.	SUPV	15.259.141	3,34%	\$925.118.993
Banco Patagonia S.A.	BPAT	109.976.022	15,29%	\$5.577.708.896
Enel Generación Costanera S.A.	CECO2	108.011.285	15,39%	\$936.749.471
Camuzzi Gas Pampeana S.A.	CGPA2	42.154.002	12,65%	\$1.654.578.302
Holcim (Argentina) S.A..	HARG	39.804.176	11,31%	\$2.280.389.204
Capex S.A.	CAPX	19.297.220	10,73%	\$964.861.000
Aluar Aluminio Argentino S.A.I.C.	ALUA	261.730.990	9,35%	\$5.377.106.151

Grupo Clarin S.A.	GCLA	9.609.365	9,00%	\$518.905.710
Metrovías S.A.	MVIA	1.171.375	8,55%	\$351
Metrogás S.A.	METR	46.249.934	8,13%	\$1.374.224.289
BBVA Banco Francés S.A.	FRAN	42.439.494	6,93%	\$5.081.030.224
Euromayor S.A.	EURO	3.279.884	6,25%	\$656
Quickfood S.A.	PATY	7.681.176	5,27%	\$82.956.701
Banco Hipotecario Nacional S.A.	BHIP	74.037.265	4,94%	\$995.482.854
Inversiones y Representaciones S.A.	IRSA	25.914.834	4,48%	\$1.294.316.384
Central Puerto S.A.	CEPU2	27.992.640	1,85%	\$784.919.224
Cresud S.A.C.I.F y A.	CRES	18.000.448	3,59%	\$768.534.527
Transportadora de Gas del Norte S.A.	TGNO4	3.192.459	0,73%	\$137.838.887
Ledesma S.A.	LEDE	1.663.636	0,38%	\$19.116.509
Y.P.F. S.A.	YPFD	4.560.168	1,16%	\$1.807.882.252
Central Térmica Güemes S.A.	CTGM	2.716.294	2,81%	\$679.073.500
Edesal Holding S.A.	EDLH	15.644.566	20,96%	\$328.535.886
Edesa Holding S.A.	EDSH	4.797.081	20,96%	\$455.722.695
Cablevisión Holding S.A.	CVH	16.257.029	9,00%	\$4.848.499.580
Inversora Eléctrica de Bs.As. S.A	IEBA	645.556	2,09%	\$0
IRSA Propiedades Comerciales S.A.	IRCP	1.739.335	1,38%	\$434.117.492
Sociedad Comercial del Plata S.A.	COME	14.843.410	9,40%	\$48.042.181
Molinos Agro S.A.	MOLA	9.836.904	20,04%	\$2.114.391.055
Ternium Argentina S.A.	TXAR	1.175.806.541	26,03%	\$15.893.847.337

Fuente: Fondo de Garantía de Sustentabilidad (ANSES), disponible en:
<http://fgs.anses.gob.ar/participacion>

Anexo II: Empresas relevadas en el marco del análisis de los perfiles predominantes de los directores de empresas públicas argentinas, años 2015 y 2019

	Empresa	2015	2019
1	AR	X	X
2	ARSAT	X	X
3	AySA	X	X
4	BICE	X	X
5	BNA	X	X
6	Casa de la Moneda	X	X
7	CORASA	X	X
8	COVIARA	X	X
9	DIOXITEK		X
10	EANA		X
11	ENARSA	X	
12	FADEA	X	X
13	IEASA		X
14	INTERCARGO	X	X
15	NASA	X	X
16	TANDANOR	X	X
17	DCHF		X
18	BCyL	X	X
19	ADIF	X	X
20	SOFSE	X	X
21	YPF	X	X

Fuente: elaboración propia.