

INFORME FINAL
AGOSTO DE 2016

Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015

Principales características e impacto
económico

AGUSTINA VALSANGIACOMO | MAGALÍ BROSIO
FELIPE MONTAÑO | PAULA NUÑEZ

Este proyecto fue dirigido por el director del Programa de Gestión Pública, **Gonzalo Diéguez** y la investigadora principal del área de Desarrollo Económico, **Victoria Giarrizzo**

Acuerdo de cooperación BID- CIPPEC



ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	6
1. El proyecto	7
1.1. Justificación.....	7
1.2. Abordaje conceptual.....	8
1.3. Metodología de trabajo	11
1.4. Equipo de trabajo.....	12
2. Cambios y continuidades: las empresas públicas en Argentina	14
2.1. Historia de las empresas públicas	14
2.2. El caso argentino	15
2.2.1. <i>Inicios de las empresas públicas nacionales</i>	15
2.2.2. <i>¿Cambio de paradigma o continuidad en la discontinuidad?: las nuevas empresas públicas (2003-2015)</i>	16
2.2.3. <i>Cronología de creación de empresas</i>	18
2.3. Escenario actual de las empresas públicas	27
2.3.1. <i>Clasificación por actividad económica</i>	27
2.3.2. <i>Clasificación por regímenes jurídicos</i>	29
2.3.3. <i>Empresas públicas por clasificación jurisdiccional. Cambios y continuidades</i>	30
2.3.4. <i>Dotación de recursos humanos</i>	31
3. Acceso a la información en las empresas públicas	34
3.1. Transparencia y rendición de cuentas.....	34
3.2. Ley de acceso a la información pública	34
3.3. La información en las empresas públicas argentinas: transparencia web	36
3.2.1. <i>Sitio web</i>	37
3.2.2. <i>Marco normativo</i>	37
3.2.3. <i>La estructura orgánica</i>	37
3.2.4. <i>La composición del directorio</i>	37
3.2.5. <i>Los estados financieros</i>	38
3.2.6. <i>Información consolidada del personal</i>	38
3.2.7. <i>General</i>	38
4. Impacto de las empresas públicas	42
4.1. Las empresas públicas en la economía argentina.....	42
4.2. Impacto socioeconómico	42
4.3. Impacto fiscal.....	47
5. Estudio de caso: Banco de la Nación Argentina	53

5.1. Justificación elección del caso.....	53
5.2. Historia del Banco Nación	53
5.3. Posición relativa del BNA en el mercado financiero.....	54
5.4. Gobierno y administración.....	56
5.5. Estructura del Grupo Banco Nación	56
5.6. Controles y auditorías	57
5.7. Recursos humanos	58
5.8. Transparencia	59
5.9. General.....	59
Reflexiones finales.....	62
Futuras líneas de investigación	65
Bibliografía	67
Anexo.....	68

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Gráfico 1. Clasificación institucional del Sector Público Nacional	10
Gráfico 2. Evolución de la estructura organizacional del Sector Público Nacional (2003-2015).....	17
Gráfico 3. Línea de tiempo de creación de empresas públicas 2003-2015	18
Gráfico 4. Empresas por clasificación jurídica	28
Gráfico 5. Porcentaje de nuevas empresas por actividad económica (2003-2015)	29
Gráfico 6. Universo de empresas públicas por clasificación de actividad económica (Dic- 2015)	30
Gráfico 7. Empresas públicas por jurisdicción (Diciembre 2015).....	31
Gráfico 8. Crecimiento de los recursos humanos de las empresas públicas 2003-2015	32
Tabla 1. Empresas públicas que presentan información (por indicadores).....	39
Tabla 2. Empresas por nivel de Transparencia Web.....	40
Gráfico 9. Promedio de transparencia por categoría de información de las empresas públicas	40
Tabla 3. Clasificación de Empresas Públicas según relevancia estratégica	44
Gráfico 10. Matriz de empresas públicas según su relevancia estratégica	45
Gráfico 11. Porcentaje de empresas públicas y privadas por actividad económica.	46
Gráfico 12. Evolución de los subsidios a sectores económicos entre 2005 y 2015.....	48
Gráfico 13. Impacto fiscal de las principales empresas deficitarias y superavitarias.....	50
Tabla 4. Clasificación de empresas públicas según relevancia socioeconómica e impacto fiscal.....	51
Gráfico 14. Matriz de empresas públicas según su relevancia estratégica y su impacto fiscal*	52
Gráfico 15. Depósitos totales. Clasificación por sector..	55
Gráfico 16. Préstamos totales. Clasificación por sector.....	55

Resumen ejecutivo

En América Latina y el Caribe las empresas públicas tienen un impacto económico y social significativo en tanto procuran mantener el crecimiento y aumentar el bienestar general de la población. Los gobiernos de ALC son accionistas mayoritarios y minoritarios en un gran número y variedad de corporaciones.

Específicamente en Argentina existen más de 100 empresas de propiedad estatal, si incluimos aquellas en las que el Estado tiene una participación accionaria minoritaria.

No obstante ello, a lo largo de la historia, en nuestro país el Estado no siempre ha presentado los mismos niveles de participación en la economía en tanto productor de bienes y servicios.

El proceso privatizador de los 90 en Argentina desplazó al Estado del centro de la actividad económica, pasando a manos privadas empresas como YPF, Gas del Estado y Aerolíneas Argentinas, entre otras.

Con posterioridad a la crisis económica y social de la Argentina en diciembre de 2001, vuelve a instalarse progresivamente en la agenda estatal el rol de la empresa pública como fuente de producción y desarrollo, en tanto instrumento estratégico de política económica.

A partir del 2003, se observa que el Estado incrementa gradualmente su participación en la actividad económica empresarial y en consecuencia, recupera su rol como productor de bienes y servicios públicos a través de la reestatización de 6 empresas y la creación de otras 7.

Este incremento no se produjo como un fenómeno aislado, sino que se originó en un contexto de metamorfosis del Sector Público Nacional que supuso la expansión de todos y cada uno de los segmentos de la administración dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, fundamentalmente de aquellos que implican una administración de tipo descentralizada.

No obstante ello, la dispersión y fragmentación de la información existente limita las posibilidades de desarrollar una visión integral y evolutiva de esta transformación. En la actualidad, no se registran datos oficiales completos y actualizados que den cuenta de este universo y del impacto real que tuvo esta transformación, tanto en términos económicos y fiscales como organizacionales.

En este contexto, es crucial realizar un mapeo sobre el estado de situación de las empresas públicas en Argentina que aporte evidencia sobre su dimensión y relevancia económica, y una aproximación a la eficiencia y equidad de las empresas públicas para el próximo gobierno.

Agradecimientos

Los autores agradecen muy especialmente a **Lucía Aruanno, Martín Ferreiro e Ivan Grinberg** por las tareas de relevamiento y asistencia realizadas en este proyecto.

Presentación

Este documento se enmarca en un acuerdo de cooperación entre el Área de Desarrollo Económico y el Programa de Gestión Pública de CIPPEC y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la ejecución de un proyecto de investigación sobre la situación de las Empresas Públicas en Argentina. El proyecto tiene como objetivo fundamental elaborar un mapeo de las empresas públicas nacionales que nos permita explorar estrategias para fortalecer y mejorar sus capacidades de gestión.

Para ello CIPPEC se propone desarrollar un documento que sistematice y analice la información diseminada de las distintas fuentes de información oficial existentes.

El estudio propuesto se enmarca en una iniciativa más amplia e integral que CIPPEC está desarrollando de cara a los desafíos del ciclo que comienza. Esta iniciativa propone un marco de análisis integral sobre las empresas estatales, incorporando, preliminarmente, las siguientes dimensiones: (a) normativa, gobierno y administración, (b) rol social y responsabilidad social empresaria, (c) transparencia y evaluabilidad de la gestión; y (d) el rol e impacto económico y fiscal.

Introducción

El Estado argentino ha sido protagonista de una transformación muy significativa, tanto en términos de tamaño como de composición a lo largo de los últimos veinticinco años. En este contexto, las denominadas empresas públicas tuvieron un lugar preponderante al ser muchas de ellas privatizadas en los 90 y re-estatizadas aproximadamente una década después. Este proceso, lógicamente, tuvo un impacto significativo a nivel social y económico en el país, aunque aún no ha sido posible proporcionar una medida certera que permita analizarlo en perspectiva.

A ello se suma que el rol del sector público en la provisión de bienes y servicios se posiciona en el centro del debate sobre el Estado entre las escuelas de pensamiento económico; aunque de manera estéril puesto a que no existen acuerdos robustos al día de hoy. Esta falta de consenso no se debe solamente a las distintas bases sobre las cuales se sustentan estas corrientes, sino que se explica, al menos parcialmente, por la inexistencia de un cuerpo teórico específico que contenga y pueda dar cuenta del “Estado empresario”. Como contracara de este vacío teórico, existe una manifestación concreta de otro vacío, uno historiográfico, que dificulta aún más el poder avanzar en el estudio de este fenómeno. (Belini, C. y Rougier, M.; 2008)

Con el fin de dar un paso más hacia una mejor comprensión sobre la situación en Argentina, el equipo de CIPPEC ha esbozado una radiografía de las empresas gestionadas por el sector público nacional tomando como piedra basal el trabajo realizado en el marco del proyecto GPS del Estado. El objetivo del informe es por tanto abonar a una caracterización exhaustiva de estas organizaciones empresariales, señalando sus particularidades e identificando limitaciones y potencialidades en lo que refiere a la información provista en los sitios web oficiales y su impacto fiscal.

1. El proyecto

1.1. Justificación

Tal como señala Oszlak en “El mito del Estado mínimo” (2003), Argentina es, probablemente, el país que en el transcurso de los años 90 ha experimentado las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y rol del Estado.

Durante la década del 90 se llevó adelante un proceso de reforma del Estado que buscó instituir los lineamientos sentados por el “Consenso de Washington” y que implicó una reducción significativa del segmento nacional del estado y un crecimiento del tamaño, en términos de recursos humanos, funciones y gasto público, de los gobiernos subnacionales.

Durante este proceso “el Estado Nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización)” (Oszlak 2003; 19).

En este contexto, el Estado se desprendió de la propiedad de aproximadamente 67 empresas públicas (Elena, S.; Pichón Rivière, A.; y Ruival, A., 2013: 3) vía liquidación, concesión o privatización (Ver Anexo 1. Empresas públicas privatizadas en la década de los 90). Esto supuso la renuncia por parte del Estado Nacional a la gestión directa de esos recursos y a la provisión de determinados servicios, quedando al margen de dichas actividades productivas.

Luego del agotamiento de este modelo en nuestro país y de la crisis política, económica y social de diciembre de 2001, resurge el debate sobre el papel del Estado en el desarrollo y la importancia de las empresas estatales, su desempeño y las características particulares de la gestión empresarial de este tipo de organizaciones.

La última década fue testigo de un fortalecimiento del rol del Estado como regulador de las relaciones sociales y como productor de bienes y servicios. Este cambio funcional del Estado, entendido como el giro de una matriz mercado céntrica hacia una “Estado céntrica” (Cavarozzi, 1996) trajo consigo transformaciones en la estructura económica y productiva argentina que no podemos ignorar, entre ellas: la reactivación de determinadas empresas públicas que habían sido privatizadas en la década anterior.

Con el propósito de comprender la situación actual y dimensionar el volumen real y el impacto de la transformación tanto en términos organizacionales como presupuestarios, se desarrolla el presente trabajo.

Los esfuerzos realizados por CIPPEC en el marco del proyecto GPS del Estado permitieron formalizar una primera aproximación a la metamorfosis del Estado Nacional de los últimos 12 años. A la luz del incremento efectivo del gasto y del número de empresas públicas, consideramos pertinente escalar en este análisis y desentrañar sus implicancias para la economía, elaborando una línea de base de las empresas públicas en la Argentina que nos permita explorar estrategias para fortalecer y mejorar sus capacidades de gestión.

1.2. Abordaje conceptual

En esta línea, resulta fundamental definir el universo sobre el que nos proponemos trabajar de modo tal que logremos contribuir a un mayor y mejor conocimiento sobre las estructuras y funciones de las empresas públicas, los recursos humanos y financieros de cada una de ellas, sus autoridades, marcos normativos y resultados.

A lo largo de la historia las empresas públicas han integrado un 'bazar' de denominaciones y formatos legales y administrativos diversos de considerable confusión entre los especialistas. Compañías, institutos, comisiones, entes, empresas privadas concesionarias, sociedades de economía mixta y empresas nacionalizadas han sido sólo algunas de las formas más populares para referirse a una empresa pública y en la que muchas de ellas se han conformado sobre un conjunto de agencias dependientes de organismos centralizados o descentralizados de la administración nacional, provincial o municipal. Así *"la amplia diversidad de formas organizativas que se acumularon y en algunos casos se preservaron"* (Soto, 2013), obligan a desarrollar un concepto más robusto metodológicamente de empresa pública.

Las definiciones son múltiples y por eso los especialistas reconocen la dificultad que hay en este ámbito para establecer comparaciones generalistas. Sin embargo existe un elevado consenso en considerar una empresa pública a todas aquellas firmas donde la participación del Estado en las acciones supera el 50%, en forma directa o indirecta, y tanto a nivel nacional como subnacional (Kowlaski et al, 2013). Otras definiciones son menos acotadas y señalan que las firmas pueden ser públicas cuando el Estado tiene una participación accionaria incluso del 10% del capital. Asumiendo el criterio más restrictivo, es decir, 50% de participación en el capital, una investigación reciente señala que más del 10% de las compañías más grandes del mundo pertenecen al Estado, con presencia en 37 países diferentes y ventas que alcanzarían los U\$S 3,6 billones anuales, un monto que equivale al 6% del PBI mundial, mucho más que el producto bruto de países como Alemania, Francia y Reino Unido (Kowlaski et al, 2013).

Si se considera que, además, existen relaciones reglamentarias y contractuales más específicas para definir a una organización como empresa pública, la variedad de definiciones se amplía y pasa a depender sustancialmente de diversos marcos legales e institucionales que adoptan organizaciones internacionales, países y hasta universidades. Por ejemplo, en México, una empresa pública, además de ser aquella en la que el Estado tiene mayor participación accionaria, es la que en la constitución de su capital figuran títulos representativos suscriptos por el Gobierno Federal, y a éste a su vez le corresponda la facultad de designar al presidente o director, o nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno. En países como Ecuador las empresas públicas son personas jurídicas de derecho público con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Se encuentran destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

Según el Centro Internacional para Empresas Públicas en Países en Desarrollo (ICPE), una empresa pública es toda organización que es propiedad de autoridades públicas en un 50% de su capital accionario o más y se encuentra bajo control gerencial de las autoridades públicas propietarias, incluyendo en ese control el derecho a designar la dirección superior y a formular decisiones críticas de política. Se ocupa de actividades de carácter mercantil (o negocios), aplica las ideas básicas de inversión y de rendimiento y comercializa sus productos en forma de bienes y

servicios. Con otra mirada, la Unión Europea (UE) considera que una empresa pública es cualquier firma en la que los poderes públicos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad de la participación financiera o de las normas que la rigen. Por último, siguiendo un criterio de índole académico, la Universidad de Valencia considera a la empresa pública como un Instrumento de intervención del poder público en la economía, mediante la producción de bienes y servicios en cualquier sector de actividad. Un instrumento organizado en forma de empresa, que en principio se financia con las contraprestaciones recibidas de sus clientes en forma de precios y en la que la participación del Estado en su propiedad le otorga el control de la misma.

Si bien no es posible desarrollar una definición única y heterogénea de empresa pública, a los fines del presente trabajo, entenderemos como empresas públicas a todas aquellas que cumplen con las siguientes características:

- Son de propiedad estatal (el Estado posee 50% de la participación accionaria, o más o se encuentran de hecho controladas por el Estado)
- Producen bienes y servicios de manera directa, ya sea en el marco de un mercado liberalizado o en una situación de monopolio, y
- Tienen una misión pública explícita (Chávez y Torres, 2013).

Lo que diferencia fundamentalmente a las empresas públicas de las empresas del sector privado es su objetivo y los tipos de controles aplicables a las mismas. Mientras que las empresas privadas buscan maximizar sus utilidades, las empresas públicas se orientan al interés general y la responsabilidad por la gestión y administración. En lo que respecta al tipo de control, además del control propio según su tipo societario, la rendición de cuentas debe ser realizada frente a las autoridades gubernamentales -del Poder Ejecutivo en tanto titular de las acciones-, políticas -del Poder Legislativo en tanto órgano de control del Ejecutivo- y, en última instancia, a la ciudadanía en general.

En América Latina y el Caribe, las empresas públicas tienen un impacto económico y social significativo. Los gobiernos de ALC son accionistas mayoritarios y minoritarios en un gran número y variedad de corporaciones. Puntualmente en Argentina existen más de 100 empresas de propiedad estatal, si incluimos aquellas en las que el Estado tiene una participación accionaria minoritaria.

No obstante ello, y en concordancia con la definición adoptada previamente, para el caso argentino, circunscribiremos nuestro universo de análisis a aquellas empresas en las que el Estado Nacional tiene participación accionaria mayoritaria, tomando como parámetro conceptual de referencia el señalado por la Ley de Administración financiera (Ley N° 24.156).

Según lo define la Ley de Administración Financiera en su artículo 8, las empresas que forman parte del Sector Público Nacional son: *“todas aquellas Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, 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”*.

Gráfico 1. Clasificación institucional del Sector Público Nacional



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley de Administración Financiera

Entendemos por **sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria** a todas aquellas sociedades anónimas en las que el Estado nacional o los organismos estatales legalmente autorizados sean titulares de acciones que representen por lo menos el 51 % del capital social y que sean suficientes para prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias (Ley 19.550 arts. 308 a 312). Por otro lado, se denomina **sociedad de economía mixta** la que forma el Estado Nacional o las entidades administrativas autárquicas dentro de sus facultades legales, por una parte, y los capitales privados por la otra (Ley 12.962). La distinción más importante entre las sociedades mixtas y las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, es que en las primeras la participación estatal es estatutaria y permanente, mientras que en las últimas es accidental e informal. De esta forma, en las primeras, el acta de creación determina imperativamente el modo y el porcentaje de participación del estado en la sociedad; en las segundas, en cambio, el estado participa en la sociedad a través de la adquisición de acciones sin el compromiso de seguir integrando la sociedad en un futuro, existiendo la posibilidad de venderlas sin afectar la sociedad (Gordillo, 2013).

Por otro lado las **sociedades del estado** son aquellas que, con exclusión de toda participación de los capitales privados, constituye el Estado Nacional para desarrollar actividades de carácter industrial, comercial o explotar servicios públicos. Las mismas se someterán, en su constitución y funcionamiento, a las normas que regulan las sociedades anónimas (Ley 20.705).

Al interior de la categoría “otras organizaciones empresariales” que la Ley de Administración Financiera menciona y que suponen la participación mayoritaria del Estado Nacional en el capital o en la formación de las decisiones societarias, incluimos en el presente

análisis a aquellas **empresas que se encuentran en liquidación**. Se entiende por liquidación al proceso que se inicia una vez disuelta la sociedad y que no supone el cambio de personalidad jurídica, pues la misma se mantiene, aunque sólo para fines de la liquidación, hasta la inscripción registral de su extinción. En esta categoría incorporamos también a las **empresas Interestadales** encargadas de realizar tareas desde el estado para el estado, y a los **Entes/Empresas Binacionales**. Con una finalidad de naturaleza económica, la creación de empresas binacionales busca incentivar la asociación de capitales provenientes de dos países y promover su actuación conjunta dentro de ambos mercados nacionales. Con esta finalidad se desenvuelven en un régimen orientado a facilitar, en ambos países, el movimiento de capitales y a otorgar a su aplicación económica concreta, un trato privilegiado respecto al que, habitualmente, se aplica al capital extranjero.

Si bien en este trabajo adoptamos el concepto de empresas públicas en sentido amplio para representar a todas aquellas organizaciones empresariales en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o decisiones, el concepto **de empresa pública** supone un tipo específico de organización.

En estricto sentido legal administrativo, el concepto de empresa pública hace referencia a aquellas compañías que son íntegramente estatales (a diferencia de las sociedades de economía mixta, y de las sociedades mercantiles en las que el Estado tiene sólo parte de las acciones); son expresamente estatales, sin adoptar la forma externa de una sociedad privada (a diferencia de las sociedades de Estado, y a semejanza de las entidades autárquicas o autónomas); tienen personalidad propia y no están sometidas primordialmente al derecho privado, sino alternativamente al derecho público y privado, o incluso principalmente al derecho público (a diferencia de las sociedades de Estado, que estarían principalmente sometidas al derecho privado, y a semejanza de las entidades autárquicas tradicionales, en las que es dominante el derecho público) (Gordillo, 2013).

Es necesario tener en cuenta que quedan excluidas del presente trabajo aquellas empresas pertenecientes tanto al Sector Público Provincial (24 administraciones gubernamentales provinciales) como al Sector Público Municipal (2.259 gobiernos locales)

Circunscribiéndonos a este universo - definido por la Ley de Administración Financiera - desplegamos los distintos objetivos específicos del trabajo con base en fuentes oficiales, a saber:

- Boletín Oficial
- Oficina Nacional de Presupuesto (Presupuesto, Boletín Fiscal, Cuenta de Inversión)
- Oficina Nacional de Empleo Público
- Infoleg
- Entre otras.

1.3. Metodología de trabajo

Para llevar adelante el presente trabajo se recopiló, sistematizó y analizó la información diseminada en las distintas fuentes oficiales disponibles de las empresas públicas identificadas. Los datos fueron recabados de los múltiples sitios web y centros de documentación públicos y complementados con el trabajo realizado por el Equipo de Gestión Pública de CIPPEC en el marco del proyecto GPS del Estado.

Resulta necesario advertir que la información de las empresas públicas nacionales se encuentra fragmentada y dispersa, y su disponibilidad y publicación no se encuentran adecuadamente reguladas, por lo que se dificulta alcanzar una visión integral y evolutiva de su estructura.

Asimismo, existe una alta heterogeneidad en los niveles de información que presentan las distintas empresas en sus sitios oficiales. Mientras unas pocas despliegan información sobre su historia institucional, un compendio de la normativa vigente, el organigrama, las dotaciones de personal, los balances, los informes de gestión, etc., la mayoría de las compañías exponen información escasa o incompleta.

En este sentido y para llevar adelante esta tarea casi artesanal de reconstrucción del universo de empresas públicas existente en Argentina, se propone desplegar una estrategia de trabajo conjunto entre el equipo de Gestión Pública y el área de Desarrollo Económico del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

A tal efecto, el proyecto plantea la conformación de una instancia de articulación, monitoreo y coordinación de las actividades conjuntas que se desarrollen entre ambos equipos durante los 6 meses de trabajo que contempla el proyecto, para la posterior elaboración de un *documento de análisis que sistematice los principales hallazgos del relevamiento* realizado.

1.4. Equipo de trabajo

Gonzalo Diéguez | Director del Programa de Gestión Pública

Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Posgrado en Políticas Públicas, Universidad de Massachusetts (UMASS). Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente y becario de investigación UBACyT en la carrera de Ciencia Política de la UBA y profesor adjunto de la materia Gobernanza y Gobierno Electrónico en América Latina. Se desempeñó durante 10 años en el ámbito de la administración gubernamental de la provincia de Buenos Aires, donde fue asesor y luego director de Relaciones Interministeriales en la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fue coordinador de proyectos en el Instituto de Previsión Social, y asesor parlamentario en las Comisiones de Reforma Política y del Estado en la Cámara de Diputados bonaerense. Becario Fulbright en 2008.

Victoria Giarrizzo | Investigadora principal del Área de Desarrollo Económico

Directora del Centro de Economía Experimental de la UBA. Profesora de Epistemología de la Economía, Metodología de la Ciencias Sociales y el Seminario de Integración y Aplicación de esta Facultad. Se desempeñó en el Banco Central. Es Licenciada en Economía de la FCE-UBA y doctora en Economía también de la misma Universidad.

Paula Nuñez | Coordinadora del Programa de Gestión Pública

Licenciada en Administración de la Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Dirección de Proyectos en el Instituto de Formación Empresarial (España). Candidata a Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín y Georgetown University. Amplia trayectoria en la gestión organizacional de modelos de excelencia,

desempeñándose en puestos gerenciales en organizaciones del ámbito privado y en proyectos de organizaciones sociales a nivel nacional e internacional.

Agustina Valsangiacomo | Analista del Programa de Gestión Pública

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) orientada en Estado, Administración y Políticas Públicas. Maestranda en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés (UdeSA). Se ha desempeñado como consultora en diversas organizaciones de la sociedad civil.

Magalí Brosio | Coordinadora del Área de Desarrollo Económico

Lic. en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y MSc in Applied Labour Economics for Development (Università degli Studi di Torino / Sciences Po). En el pasado se desempeñó como analista del Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina. Colaboradora en las materias Macroeconomía y Política Económica (FCE-UBA), y Género y Economía (FCE-UBA).

Felipe Montaña | Analista del Área de Desarrollo Económico

Candidato a Magister en la Universidad de San Andrés de la maestría en Economía. Trabajó en consultoría financiera-económica y se desempeñó como asistente de docencia en la Universidad de Buenos Aires.

2. Cambios y continuidades: las empresas públicas en Argentina

2.1. Historia de las empresas públicas

Las empresas públicas tienen una larga historia. Las primeras organizaciones de este tipo surgieron en Europa, con las manufacturas reales, los astilleros y los arsenales de los monarcas del Antiguo Régimen entre los siglos XVII y XVIII. Se trataba de empresas de orden público, que por lo general se dedicaban a la producción de objetos para la realeza. Pero la empresa pública moderna, tal como la conocemos hoy, nace entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, con el avance de la industrialización, el crecimiento de las ciudades y el aumento en la infraestructura, buscando regular y coordinar un nuevo entorno económico y social (Millward, 2005; Toninelli, 2000; Díaz-Fuentes y Comín, 2004).

Sin embargo el punto de inflexión más relevante en el desarrollo de estas empresas ocurrió recién en 1929, con la segunda crisis general del sistema capitalista o 'Gran Depresión'. La fuerte caída del empleo en el mundo y la baja de la producción, sumado a la falta de posibilidades de que el mercado sostuviera el crecimiento, la estabilidad y el bienestar de la población, posicionaron al Estado en un rol clave en la vida económica de los países. Fue en esa nueva filosofía del estado benefactor que las empresas públicas comenzaron a desempeñarse como un pilar básico de la política económica y fuente de producción (Morales, 1990).

Ese rol y esa importancia de las empresas públicas en el desarrollo económico de los países continúa verificándose en la actualidad. A pesar del modelo neoliberal que primó durante la década del '90 y llevó a la privatización de muchas empresas públicas en el mundo por considerarlas intrínsecamente ineficientes, el Estado todavía posee y gestiona una amplia gama de empresas. La crisis de 2008 ha dado un nuevo ímpetu al rol de las empresas públicas en el desarrollo (Chávez y Torres, 2013).

Hoy existe en el mundo una vasta cantidad de empresas de gran tamaño y rápido crecimiento que son controladas por el Estado y que tienen gran influencia en el escenario internacional. Entre ellas se encuentran trece de las más grandes petroleras a nivel mundial que, en forma conjunta, ejercen el control de los hidrocarburos, tales como: Gazprom Rusia, la empresa más grande en exploración y explotación de gas; China Mobile, una poderosa empresa telefónica con más de 600 millones de clientes; Saudi Basic Industries Corporation, la empresa química más rentable del mundo, y Emirates, la aerolínea con el mayor índice de expansión a un ritmo del 20% anual.

En América Latina, si bien durante la última década del siglo XX la ola de privatizaciones fue significativa, los gobiernos progresistas de los últimos años en países como Argentina, Bolivia y Venezuela optaron por revertir gran parte de esas privatizaciones bajo diferentes modalidades de renacionalización.

Los objetivos que persiguen cada una de las empresas públicas son muy variados y a lo largo de la historia se han identificado un sinnúmero de causas de su nacimiento. Estas causas van desde cubrir la falta de inversión y asegurar servicios que el mercado, por sus características, no puede ofrecer, hasta controlar monopolios, redistribuir el ingreso, estimular la industrialización y controlar la producción de bienes estratégicos. También se han propuesto crear competencia para otras empresas del rubro, proteger el mercado interno, recaudar recursos sin incurrir a impuestos

directos, la compra de empresas privadas en quiebra para sostener el empleo y la producción, sustituir la iniciativa privada ineficiente, actuar como pionero en ciertas industrias, resolver problemas de empresas proveedoras, atender necesidades sociales con bienes al costo y evitar la penetración extranjera en sectores donde la inversión sólo es accesible por el Estado y capitales extranjeros, como en ramas con tecnología de punta.

Como se puede apreciar, las razones por las que se crearon las empresas públicas en el mundo son variadas y los objetivos siempre fueron producto de una ideología y resultado de un proceso histórico específico. Sin embargo, todas han compartido una misma razón de ser: mantener el crecimiento y aumentar el bienestar general de la población. No obstante ello, por diferentes motivos, los resultados a menudo no han sido los esperados.

Cuando se revisa la historia y el presente de las empresas públicas, podemos apreciar que se trata de un mundo muy heterogéneo y diverso, difícil de conceptualizar y definir, donde existen posiciones teóricas e ideológicas diferentes sobre la eficiencia y eficacia de estas. Por este motivo, y a pesar de la dificultad que reviste su conocimiento y análisis, consideramos que las empresas públicas constituyen un fenómeno imposible de ignorar.

2.2. El caso argentino

2.2.1. Inicios de las empresas públicas nacionales

El desarrollo económico de nuestro país, así como de los países de la región, ha sido impulsado y acompañado en gran medida por las bases materiales provistas por las inversiones públicas (Schclarek, Crespo y Torres; 2012: 1). En este sentido, las empresas públicas han realizado un enorme aporte. No obstante ello, en Argentina, el Estado no siempre mostró los mismos niveles de participación en la economía que muestra actualmente.

La intervención del Estado argentino en la economía de mano de las empresas públicas tiene su punto de partida en 1816 cuando se crea el primer banco estatal, a saber, el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Desde entonces y hasta la actualidad, la intervención estatal ha crecido sustancialmente aunque atravesando períodos de decrecimiento, que se dieron en sintonía con tendencias presentes a nivel mundial.

Entre 1943 y 1955 se produjo un importante crecimiento del Estado empresario argentino. Este crecimiento tuvo su base en una filosofía que buscaba otorgarle al Estado un papel protagónico en la promoción de la actividad industrial y la defensa de la soberanía de los servicios y recursos públicos. Con el fuerte impulso del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el Estado se hace poseedor de los ferrocarriles, ENTEL, ITT, Agua y Energía Eléctrica de la Nación, Yacimientos Carboníferos Fiscales, SOMISA, IAPI, entre otras empresas de gran importancia.

Entre 1955-1983 se produjo la liquidación y privatización de varias empresas creadas en el marco del ISI. No obstante ello, se crearon y adquirieron nuevas como CONUAR, ENASE y OPTAR y se logró la responsabilidad sobre otras de envergadura considerable como la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad. Algunas de las empresas adquiridas durante este período, como YMAD, Austral Líneas Aéreas y EUDEBA, persisten en manos del Estado hasta la actualidad.

La contracara de las nacionalizaciones y creaciones acontecidas durante la década del 40, fueron las privatizaciones llevadas a cabo durante la década de los 90.

La crisis económica generalizada de los ochentas en América Latina llevó a un replanteamiento del rol del Estado en la economía y a un cuestionamiento del tamaño de la burocracia gubernamental. Motivadas por las corrientes neoliberales, e impulsadas por la crisis de la deuda externa, la recesión económica y la hiperinflación que azotaba a Argentina, las privatizaciones surgen como un elemento más de un nuevo modelo económico que propugnaba la reducción del tamaño del Estado y el retiro de su intervención sobre la economía.

En América Latina *“el neoliberalismo escaló desde las medidas de control de la inflación hacia una ortodoxia: el predominio del mercado sobre las soluciones de intervención estatal y una nueva inserción en la economía mundial. Tomó fuerza cuando América Latina debió enfrentar altas tasas de inflación y desde 1982 cuando se elevó el costo de la deuda externa. Las medidas para lograr un equilibrio financiero interno y un balance en las cuentas externas alteraron el tamaño, función y naturaleza del Estado, abriéndose un nuevo patrón de desarrollo centrado en el liderazgo de la inversión privada y en las señales del mercado”* (Torre 1998: 122).

En la Argentina, el proceso privatizador de los 90 desplazó al Estado del centro de la actividad económica, pasando a manos privadas empresas de la envergadura de YPF, Gas del Estado, Aerolíneas Argentinas, e Hidronor, entre otras. Con posterioridad a la crisis económica, política y social de la Argentina en diciembre de 2001, se vuelve a instalar progresivamente la concepción de la empresa pública como fuente de producción y desarrollo, y como un instrumento fundamental para la política económica nacional.

2.2.2. ¿Cambio de paradigma o continuidad en la discontinuidad?: las nuevas empresas públicas (2003-2015)

En este sentido, a partir del año 2003, cambia la matriz económica y productiva argentina. Posterior a la ola de privatizaciones de fines del siglo pasado, el Estado comienza a incrementar su participación en la actividad empresarial y a recuperar su rol, no sólo como productor de bienes y servicios, sino también y fundamentalmente, como *“promotor del desarrollo sustentable, custodio de la gobernabilidad democrática y defensor de la equidad distributiva”* (Oszlak, 2003: 12).

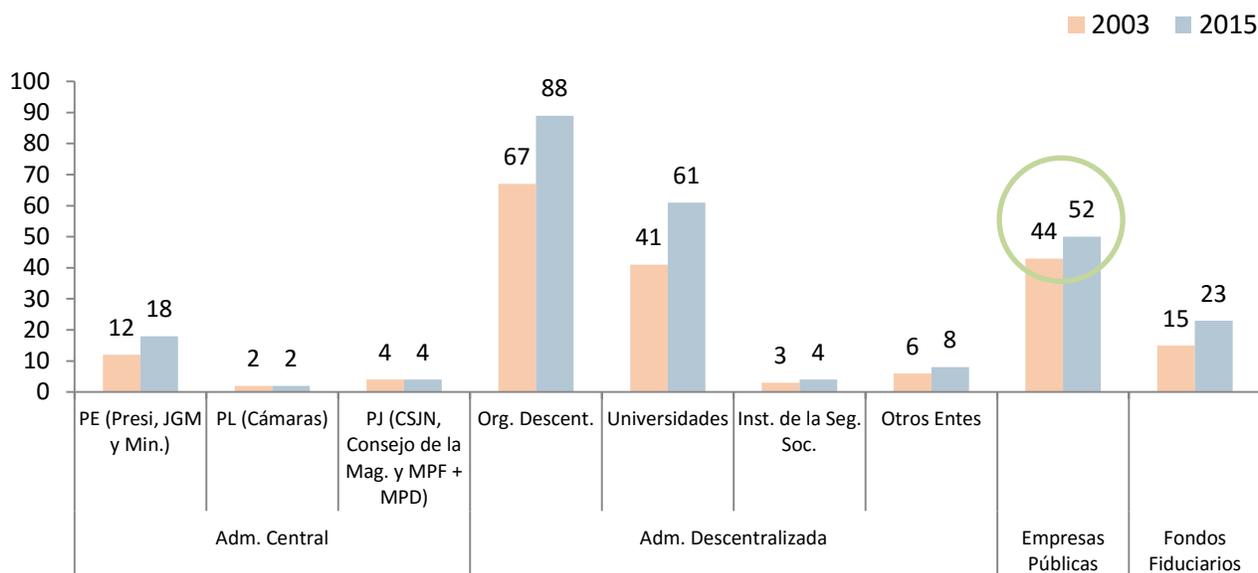
A partir de 2003, el Estado argentino reasume las funciones de regulación económica, redistribución de la riqueza y atención de las necesidades sociales.

Bajo esta premisa, se produjo un crecimiento efectivo del sector productivo estatal. En el período 2003-2015 se incorporaron 13 nuevas empresas públicas a la órbita del Estado Nacional.

Cuando Néstor Kirchner asume la presidencia el 25 de Mayo de 2003 se encuentra con 44 empresas públicas. Entre las principales se encontraban: Casa de la Moneda, Lotería Nacional, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias, Intercargo y Emprendimientos Energéticos Binacionales, entre otras que aún continúan funcionando bajo la órbita estatal, y otras como Ferrocarril General Belgrano (2013), Banco Nacional de Desarrollo (2005), Ferrocarriles Metropolitanos (2004), Caja Nacional de Ahorro y Seguro (2005) y Corporación Argentina de Productores de Carne (2005) que fueron disueltas/liquidadas en estos años. En total, son 5 las empresas que se disolvieron durante la última década.

Para el día 10 de Diciembre de 2015, cuando finaliza el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, y la tercera gestión consecutiva del mismo partido político (Frente para la Victoria), el número de empresas estatales había ascendido a 52 (Ver Anexo 2 - Nómina de empresas públicas 2015 - Detalle).

Gráfico 2. Evolución de la estructura organizacional del Sector Público Nacional (2003-2015)



Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

Como muestra el gráfico, en los últimos 12 años se incorporaron 13 empresas públicas a la órbita estatal. Este incremento no se produjo como un fenómeno aislado, sino en un contexto de expansión de todos y cada uno de los segmentos de la administración dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, fundamentalmente aquellos que suponen una administración de tipo descentralizada. La expansión de este tipo de organismos ha estado asociada fundamentalmente con el objetivo de introducir agencias especializadas en determinadas áreas de política con mayor autonomía de los procesos administrativos centrales, en términos de financiamiento y gestión de sus recursos, y mayor densidad profesional.

En este sentido, podemos destacar que el crecimiento de las empresas no es un fenómeno aislado, sino que forma parte de una decisión deliberada de un Estado que buscaba incrementar su participación en los asuntos económicos y sociales que hacen a la calidad de vida de la ciudadanía.

De las 13 empresas incorporadas en la última década, 7 significaron nuevas creaciones (aunque en varios casos asumieron funciones que correspondían a empresas disueltas en la década anterior) y 6 fueron empresas re-estatizadas (Ver Anexo 3 - Nuevas empresas por tipo de incorporación (2003-2015)).

Un caso paradigmático ha sido la recuperación de los ferrocarriles argentinos por parte del Estado Nacional. Este proceso supuso un derrotero particular. La incorporación de empresas del rubro transporte ferroviario se dio de modo gradual e incremental a lo largo de los últimos 12 años. En primer lugar se creó en el año 2008 la Operadora Ferroviaria S.E. (SOFSE) y la Administración

de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (ADIF). Hacia el año 2013 se creó Belgrano Cargas y Logística S.A. y más tarde la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A. Estas 4 sociedades quedaron luego subsumidas bajo el control de la novel empresa **Ferrocarriles Argentinos S.E.** (2015).

Gráfico 3. Línea de tiempo de creación de empresas públicas (2003-2015)



*En **negrita** figuran aquellas empresas que fueron recuperadas/re-estatizadas

*En *cursiva* figuran aquellas empresas ferroviarias que fueron absorbidas posteriormente por Nuevos Ferrocarriles Argentinos.

Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

Si observamos y analizamos el devenir de estas creaciones en consonancia con el calendario electoral argentino, nos encontraremos con algunos datos interesantes. De las 13 nuevas empresas incorporadas junto con las 4 que integran la actual Ferrocarriles Argentinos (y que fueron creadas en este mismo período), 7 (44%) fueron constituidas en años electorales. 3 en años de elecciones presidenciales y 4 en años de elecciones legislativas.

De las 7 empresas incorporadas en años electorales, sólo una supuso un incremento significativo en el empleo público (Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios).

En este sentido, la evidencia empírica no muestra una correlación directa entre la coyuntura electoral y la creación de empresas públicas a nivel nacional.

2.2.3. Cronología de creación de empresas

Cada una de las empresas que pasó a manos del Estado supuso una trayectoria particular. Con el propósito de dar cuenta de las singularidades de cada caso, nos proponemos mencionar brevemente el devenir de cada una de ellas, abordando en detalle aquellos casos que consideramos más paradigmáticos.

1. Correo Oficial de la República Argentina S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones

Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (1972)	Decreto 721/04	Prestar el servicio público postal, telegráfico y monetario, nacional e internacional. Encargada de representar al país ante la Unión Postal Universal (UPU).
---	----------------	---

La primera incorporación se da el 14 de junio de 2004 cuando se dispone la constitución del **Correo Oficial de la República Argentina S.A.** dentro de la órbita de la Secretaría de Comunicaciones (actual Ministerio de Comunicaciones), mediante el Decreto 721/04. No obstante ello, el actual correo tuvo sus orígenes mucho antes con la creación de la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) en 1972 como empresa pública.

En 1989 mediante la Ley 23.696 se declara la emergencia administrativa para prestar servicios públicos y se llama a la privatización de empresas y sociedades del estado, entre ellas la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos. En 1992 mediante el Decreto 2793/92 ENCOTEL pasa a instituirse como Sociedad Anónima (ENCOTESA).

Cinco años más tarde, a través del decreto 265/1997 se convoca a la licitación de la empresa ENCOTESA siendo ésta tomada por el Correo Argentino S.A. (Decreto 840/97). Para el año 2003, como consecuencia de la administración deficiente efectuada por Correo Argentino S.A., el incumplimiento de pagos y los despidos realizados, se rescinde el contrato de concesión entre el Estado Argentino y el Correo Argentino S.A. a través del decreto 1075/2003 y se procede a su re-estatización.

2. Energía Argentina S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
-	Ley 25.943	Suministrar las diferentes formas de fuentes de energía como así también llevar a cabo la explotación y exploración de los Yacimientos de Hidrocarburos. Asimismo, promueve y participa en el desarrollo de energías alternativas.

Ese mismo año, se sanciona la Ley 25.943 y se crea **Energía Argentina S.A.** (ENARSA) con el objeto de llevar a cabo el estudio, exploración y explotación de los Yacimientos de Hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, el transporte, el almacenaje, la distribución, la comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos, así como de la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural. Asimismo ésta podrá generar, transportar, distribuir y comercializar energía eléctrica.

Para el año 2006 se incorporan dos nuevas empresas a la órbita estatal, a saber: Aguas y Saneamientos S.A. y Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A.

3. Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A.		
Antecedente	Normativa de	Objetivo/ Funciones

	creación/recuperación	
-	Ley 26.092	Brindar servicios de telecomunicaciones a través de una combinación de infraestructuras terrestres, aéreas y espaciales con el objetivo de ocupar y defender las posiciones orbitales asignadas a la Argentina por la Unión Internacional de Telecomunicaciones con satélites desarrollados en el país.

La **Empresa Argentina de Soluciones Satelitales** fue creada por la Ley 26.092, sancionada el 5 de abril del 2006 y regida por la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798.

4. Aguas y Saneamientos S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Obras Sanitarias de la Nación (1912)	Decreto 304/06	Proveer un servicio de agua potable y saneamiento universal, con el objetivo de alcanzar el 100% de cobertura de los servicios de agua potable y desagües cloacales dentro del área de la concesión, de manera sustentable y eficiente.

El caso de **Aguas y Saneamientos S.A.**, por su parte, es muy distinto. La empresa tiene sus inicios en 1912 con el nombre de Obras Sanitarias de la Nación (creada por la Ley 8.889) y atravesó, desde su origen, diversas transformaciones.

En el año 1973 se promulga la constitución de la Empresa Obras Sanitarias de la Nación como organismo autárquico a partir la Ley 20.324. No obstante ello, en 1989, al igual que ocurrió con el Correo Argentino como producto de la emergencia administrativa, se llama a su privatización. La empresa pasó a estar para 1991 en manos de Aguas Argentinas (propiedad del grupo francés Suez, Aguas de Barcelona y Banco Galicia).

En el año 2006, por medio del Decreto 304/06 se dispone la constitución de la sociedad Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima, en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Este decreto luego fue ratificado por la ley 26.100 del año 2006.

5. Talleres Navales Dársena Norte S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Arsenal Naval Bs. As (1922)	Decreto 315/2007	Se dedica a la reparación, conversión y construcción naval liderando el proceso de recuperación de capacidades de la actividad naval argentina, y brinda soluciones en metalmecánica pesada para las industrias del petróleo, gas, minería y de otras ramas

		del sector energético.
--	--	------------------------

La recuperación de la empresa **Talleres Navales Dársena Norte S.A.** en el año 2007 también supuso el resultado de un largo proceso histórico. Dicha compañía tuvo sus orígenes en 1922 con Arsenal Naval Bs. As para llevar adelante trabajos de alistamiento para el buque ANTARCTIC, un navío de expedición sueco que se dirigía al polo sur. Como consecuencias de las crecientes necesidades del momento, en 1971 esta fue reformulada y rebautizada como TANDANOR Sociedad Anónima con participación mayoritaria del Estado.

En 1989, al igual que otro gran número de empresas, es privatizada como producto de la sanción de la Ley 23.696 que declaraba la emergencia administrativa para prestar servicios públicos. En 1990 mediante el decreto 1957/90 se dispone la licitación pública de la totalidad de las acciones de TANDANOR S.A.

Casi 17 años más tarde, mediante el decreto 315/2007 se instruye al Ministerio de Defensa para tomar posesión de Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima, Comercial, Industrial y Naviera (TANDANOR S.A.C.I.yN.) y proceder a su reorganización. En el mismo decreto se declara la nulidad del decreto 1957/1990 y 2281/1991 que hacían referencia al traspaso de acciones de la empresa en su privatización.

6. Aerolíneas Argentinas S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Aerolíneas Argentinas (1950)	Ley 26.466	Transporte comercial de pasajeros con el objetivo de 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.

Un caso paradigmático por su nivel de resonancia política y económica, fue la recuperación de **Aerolíneas Argentinas S.A.** La compañía fue creada en 1950 por el decreto 26.099. En el mismo se la constituye como Empresa del Estado pero con facultades para actuar privada y públicamente. En el año 1979 por el Decreto 808/79 se propone su transformación a Sociedad del Estado. Una vez declarada la emergencia administrativa en 1989, Aerolíneas es incluida en el listado de empresas a privatizar. En ese mismo año, mediante el decreto 1591/89 se sienta el marco para su privatización parcial con participación estatal no mayoritaria. En 1990 se llama a la licitación pública para que se efectúe la privatización y por el decreto N° 1354/90 se establece la adjudicación de Aerolíneas Argentinas al consorcio integrado por Iberia Líneas Aéreas de España S.A. y Cielos del Sur, quedándose el Estado con la titularidad de un 5% del total de las acciones.

Hacia 1994 Iberia atravesó una importante crisis interna que llevó a dejar a las acciones de Aerolíneas en manos de la Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI) que es el ente público empresarial encargado de gestionar las empresas de titularidad pública. En este contexto,

Aerolíneas se enlaza con Austral Líneas Aéreas debido a que esta última pertenecía a Cielos del Sur.

En el año 2001, Aerolíneas y Austral pasan a ser parte del consorcio español cuyo nombre era Grupo Marsans que tenía a su cargo líneas aéreas privadas. Fue en el año 2008 que, para rescatar a Aerolíneas de la crisis que venía atravesando, el Estado Argentino sanciona la Ley 26.466 que declara la expropiación de todas las empresas pertenecientes al Grupo Aerolíneas Argentinas (Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y Austral Líneas Aéreas, Cielos del Sur Sociedad Anónima y empresas controladas: Optar Sociedad Anónima, Jet Paq Sociedad Anónima y Aerohandling Sociedad Anónima). Desde entonces, Aerolíneas Argentinas opera como empresa pública bajo la órbita del Sector Público Nacional.

7. Operadora Ferroviaria y 8. Adm. de Infraestructuras Ferroviarias S.E.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (1996)	Ley 26.352	7. Gestiona las líneas urbanas de pasajeros, los servicios regionales, y servicios de larga distancia. 8. Desarrollo de planes, programas, proyectos y obras concretas desplegadas en 3 campos de acción: desarrollo humano, integración productiva del territorio e infraestructura.

El mismo año que se recupera Aerolíneas Argentinas, se sanciona la Ley 26.352 que crea **Operadora Ferroviaria S.E.** y **Administradora de Infraestructuras Ferroviarias S.E.**, ambas compañías actuantes bajo la jurisdicción del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios. Su creación fue precedida por el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF) creado en 1996 bajo el decreto 1383/96 para la administración de los bienes pertenecientes a Ferrocarriles Argentinos que se encontraba en proceso de liquidación. En el 2000, la ENABIEF se fusiona con la Dirección Nacional de Bienes del Estado y se crea el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) mediante el Decreto 443/00 para llevar a cabo la misma tarea, hasta que en 2008 se crean las dos sociedades del estado ferroviarias mencionadas.

Ambas sociedades pasarán en 2015 a formar parte de la sociedad Nuevos Ferrocarriles Argentinos.

9. Radio y Televisión Argentina S.E.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Sistema Nacional de Medios Públicos (2001)	Ley 26.522	Administración, operación, desarrollo y explotación de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva del Estado Nacional.

Por otra parte, en el año 2009 se crea **Radio y Televisión Argentina S.E.** como producto de una reformulación y reestructuración de las sociedades que la precedieron. En 1980 mediante la

Ley 22.285 se estableció que los servicios de radiodifusión en la República Argentina serían competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional. En 1989 mediante la Ley 23.696 se declara la emergencia administrativa nacional para prestar servicios públicos y se llama a la privatización de empresas y sociedades del Estado que alcanza a todos los medios de comunicación administrados por el Estado con excepción de: L.S 82, ATC (Argentina Televisora Color), Canal 7, L.R.A Radio Nacional de Buenos Aires, Radio difusión argentina al exterior (RAE) y las emisoras que integran el servicio nacional de radiodifusión. También integran el listado de privatizaciones la radio Belgrano, Radio Excelsior, TV Canal 11 y TV Canal 13.

En el 2001 mediante el Decreto 94/01 se crea el Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. (SNMP) con el propósito de reunir en un solo organismo a todos los servicios a cargo del Estado Nacional que estuvieren estrechamente relacionados con los medios de comunicación social. En este sentido, integraban al SNMP: Telam y ATC S.A. Un año más tarde, la agencia Telam deja de formar parte del SNMP.

En el año 2009 mediante el Decreto 1526/2009 se declara en estado de liquidación el SNMP y se crea posteriormente, mediante la Ley 26.522, Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado que se encarga de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva del Estado nacional y tiene a su cargo la operación de la TV Pública, LRA Radio Nacional, Unidad de Negocios de Radio Nacional y Radiodifusión Argentina al Exterior (RAE).

10. Proyecto Túnel de Baja Altura - Chile y Argentina		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
-	Ley 26.561	Construcción de un cruce ferroviario en la Cordillera de Los Andes, que una Luján de Cuyo, en la provincia de Mendoza con los Andes, en la V región de Chile. Facilitando el intercambio de bienes y servicios dentro del continente como de la región con el resto del mundo y aliviando el tráfico que circula por el Paso Cristo redentor, que actualmente se encuentra saturado

A finales de este mismo año, se pone en marcha el **Proyecto Túnel de Baja Altura - Ferrocarril Trasandino Central entre Chile y Argentina** mediante la Ley 26.561 promulgada en diciembre del 2009. En la misma, se aprueba el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile y se establecen una serie de objetivos para ambos países. En el marco de estos objetivos se aprueba el protocolo del proyecto mencionado anteriormente el cual supone el diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación del túnel.

11. Centro de Ensayos de Alta Tecnología S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones

-	s/d	Brinda servicios de ensayos ambientales a la industria satelital, aeronáutica, electrónica, automotriz, de defensa, de energía y de bienes de capital en general, para satisfacer necesidades de la industria nacional al complementar los procesos productivos .
---	-----	---

En el año 2010 por otra parte, se constituye el **Centro de Ensayos de Alta Tecnología S.A.** como producto de un acuerdo entre la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT S.A). e INVAP S.E. y se recupera la **Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A.**

12. Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Fábrica Militar de Aviones (1927)	Ley 26.501	Dedicada a la producción de aeronaves y la investigación aeroespacial. Apunta a recuperar y modernizar la Industria Aeronáutica Argentina incorporando tecnología de punta, generando socios estratégicos en la región y desarrollando nuevos procesos de producción para alcanzar estándares de excelencia mundial.

Esta última tiene sus orígenes en 1927. Para este entonces era una empresa perteneciente al Estado y se la conocía bajo el título de Fábrica Militar de Aviones. Así se mantuvo hasta 1944. Este año, se dio inicio a numerosas transformaciones, tanto en su nombre como jurisdicción que acabarían recién en 1980. Para 1995 dicha empresa se encontraba bajo el nombre de Área Material Córdoba. Ese mismo año se sanciona la Ley 24.045 que la declara sujeta a privatización y se efectúa su concesión al grupo norteamericano Lockheed Martin Aircraft.

Fue hasta 2009 que estuvo en manos de organismos extranjeros privados. Con la Ley 26.501 se autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a ejercer la opción de compra de las acciones de Lockheed Martin Aircraft Argentina Sociedad Anónima y se la instituye con una nueva denominación social que es la hoy conocida Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” (FAdeA).

13. YPF S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1922)	Ley 26.741	Explorar, desarrollar y extraer hidrocarburos convencionales y no convencionales y producir, distribuir y comercializar combustibles para abastecer la demanda energética.

Otro caso emblemático es el de **YPF S.A.** La empresa fue fundada en 1922 durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear pero en 1989, como producto de la emergencia

administrativa, es incluida en el listado de empresas para su concesión, asociación y/o contratos de locación. En 1992 bajo la Ley N° 24.145 se hace efectiva su privatización y se constituye como Sociedad Anónima. Las acciones de esta empresa pasaron entonces a estar en manos de compañías privadas como Repsol (petrolera española), Grupo Petersen (empresarios argentinos), inversores privados y sólo un mínimo porcentaje de sus acciones seguía siendo parte del Estado Argentino.

Para el año 2012 se presenta el proyecto de Ley 26.741 para la expropiación del 51% del patrimonio de YPF S.A. perteneciente a Repsol YPF Gas S.A. Este proyecto fue convertido en ley en ese mismo año por lo que se efectivizó la recuperación de una parte de las acciones de YPF S.A a distribuirse un cincuenta y un por ciento (51%) al Estado nacional y el cuarenta y nueve por ciento (49%) restante se distribuiría entre las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI).

La transferencia de las acciones sujetas a expropiación entre el Estado nacional y las provincias que componen la OFEPHI aún se encuentra pendiente por lo que actualmente el Estado Nacional - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas- es titular de las acciones que representan el 51% del capital social de la Sociedad. La cantidad de acciones cuyos derechos ejerce el Estado Nacional asciende a 200.590.525, las cuales incluyen 200.589.525 acciones clase D y 1.000 acciones Clase A¹. De este modo, el Estado Nacional, en poder del 51% de las acciones, participa mayoritariamente en la designación de los directores titulares y suplentes.

14. Belgrano Cargas y Logística S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Belgrano Cargas S.A. (1990) y Ferrocarril General Belgrano S.A.	Decreto 566/2013	Opera las principales líneas ferroviarias cargueras de nuestro país para reimpulsar las posibilidades de producción y dinamizar las economías regionales con criterio federal.

En lo que respecta al rubro de transporte, en el año 2013 se constituye mediante el decreto 566/2013 la sociedad **Belgrano Cargas y Logística S.A.** bajo la órbita del Ministerio del Interior y Transporte. El devenir legal que hizo posible su creación en 2013 comienza en 2008 con la firma del Decreto 1771/08 que da por terminada la concesión que Belgrano Cargas S.A. tenía sobre el Ferrocarril General Belgrano desde fines de la década de 1990. Esta última empresa, a su vez, se encontraba gerenciada por la Sociedad Operadora de Emergencia S.A. (SOESA) desde 2006. Dicho contrato fue terminado en 2013 por disposición del Ministerio del Interior y Transporte.

15. Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Ferrocarril General Belgrano S.A. (1993)	Resolución 533/2013	Desarrollar actividades en las áreas de recursos humanos y capacitación que resultan fundamentales en el marco del proyecto estratégico para la recuperación

¹ YPF S.A. Estados Contables Consolidados al 31 de Diciembre de 2014 y comparativos Pag. 61.

		de la actividad ferroviaria
--	--	-----------------------------

En ese mismo año se decreta el cese de actividades de la empresa Ferrocarril General Belgrano creada en 1993 por el Decreto 1774/93 y se cambia por medio de la Resolución 533/13 su denominación social a la de **Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A. (ADRHF)**. Dos años más tarde, mediante el Decreto 428/2015, la ADRHF pasó a formar parte de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) que había sido creada en el 2008 junto con la Administradora de Infraestructuras Ferroviarias para llevar adelante el reordenamiento de la actividad ferroviaria.

16. Nuevos Ferrocarriles Argentinos S.E.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino ('50)	Ley 27.132	Reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas, renovación y mejoramiento de la infraestructura ferroviaria e incorporación de tecnologías y servicios que coadyuven a la modernización y a la eficiencia del sistema de transporte público ferroviario

Las tres empresas ferroviarias mencionadas previamente (ADIF, Belgrano Cargas y Logística, y Operadora Ferroviaria), fueron fusionadas mediante la Ley 27.132 del 2015 en lo que se conoce como **Nuevos Ferrocarriles Argentinos S.E.** con el objetivo de lograr la *“reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas, la renovación y el mejoramiento de la infraestructura ferroviaria y la incorporación de tecnologías y servicios que coadyuven a la modernización y a la eficiencia del sistema de transporte público ferroviario”* (art. 1).

No obstante su creación en 2015, los antecedentes de Ferrocarriles Argentinos se retrotraen hasta 1956 con el funcionamiento de la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA). Esta última reemplazó a la Empresa Nacional de Transportes (ENT) que venía llevando a cabo el manejo de los ferrocarriles nacionalizados desde 1940 y comenzó a operar como encargada de la red ferroviaria del país. Esta fue privatizada en 1990.

17. Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E.		
Antecedente	Normativa de creación/recuperación	Objetivo/ Funciones
-	Ley 27.161	Prestación del Servicio Público de Navegación Aérea, con excepción de los servicios de navegación aérea prestados por el Ministerio de Defensa en los aeródromos por razones de defensa nacional

Por último, en Julio de 2015 se crea la **Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E.** mediante la Ley 27.161. Dicha empresa se integra por el Ministerio del Interior y Transporte y el Ministerio de Defensa, y tiene por objeto la prestación del Servicio Público de Navegación Aérea.

De este modo finaliza el proceso de creación y recuperación activa de empresas públicas iniciado en 2003.

2.3. Escenario actual de las empresas públicas

Como mencionamos previamente, en la actualidad, el Sector Público Nacional cuenta con 52 empresas públicas. Estas revisten distintas formas jurídicas, surgen o resurgen en particulares momentos históricos, como consecuencia de distintos factores políticos, económicos y sociales, nacionales e internacionales, y se vuelcan a diversas actividades económicas. El propósito de esta sección, es detallar el estado actual del consorcio de empresas del Sector Público Nacional, observando sus particularidades.

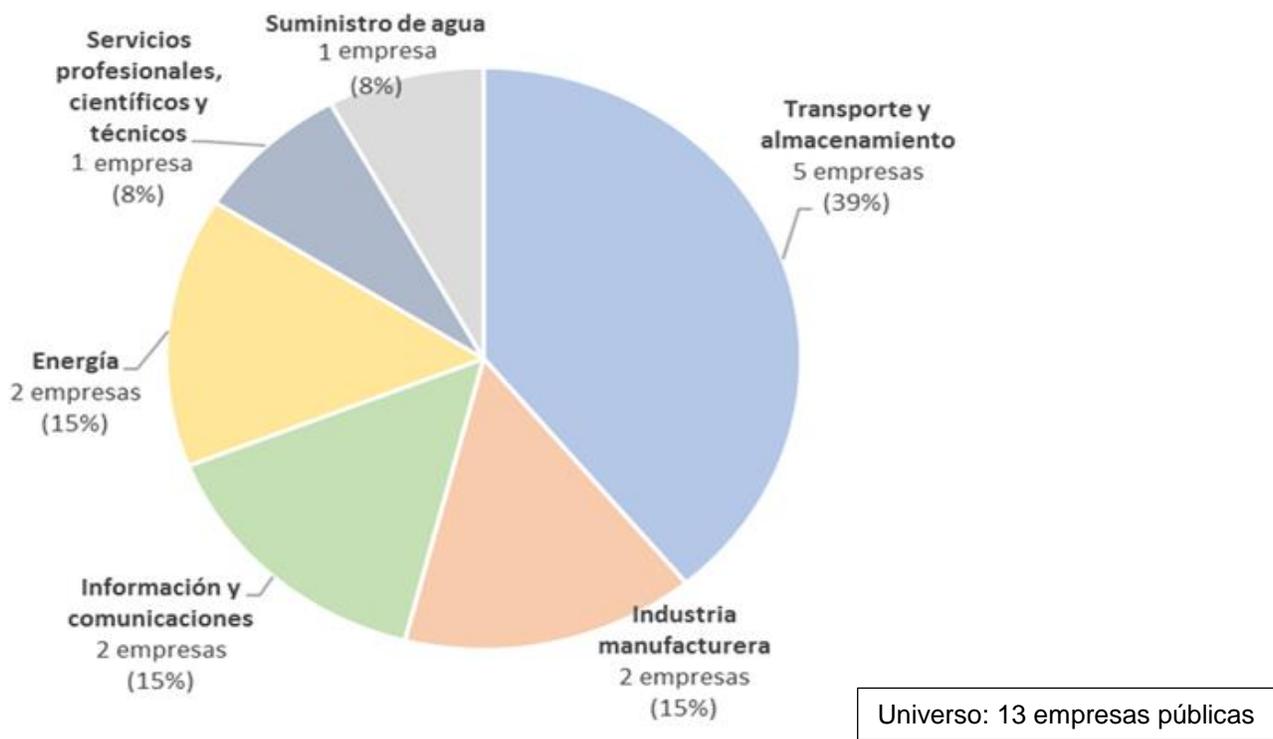
2.3.1. Clasificación por actividad económica

Si utilizamos el Clasificador de Actividades Económicas (CLAE) desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para clasificar las empresas por rubro de actividad, podemos apreciar que prácticamente el 40% de las empresas incorporadas durante la última década a la órbita estatal (1 de 13) corresponden al “Servicio de Transporte y Almacenamiento” (Aerolíneas Argentinas S.A., Nuevos Ferrocarriles Argentinos S.E., Correo Argentino S.E., Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E. y el Proyecto Ferrocarril Trasandino Central).

Por otra parte, la recuperación de YPF S.A. y de Energía Argentina S.A. (ENARSA) pone de relieve un marcado esfuerzo por parte del Estado, de posicionarse de manera estratégica en el rubro de energía (“Explotación de minas y canteras” y “Suministro de Electricidad”). YPF S.A produce actualmente el 40% del total de producción de petróleo (OETEC, 2015) y ENARSA aumentó en 300% la energía eléctrica entregada al Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) entre 2011 y 2014 (ENARSA, 2014) .

En lo que respecta al rubro “Información y Comunicaciones” se incorporaron dos nuevas empresas, a saber: Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT) y Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA). Por su parte, la re-estatización de la Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” (FADEA) y de Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR) supusieron un crecimiento sustantivo en el rubro “Industria manufacturera”.

Gráfico 4. Nuevas empresas públicas por actividad económica 2003-2015 (en porcentajes)

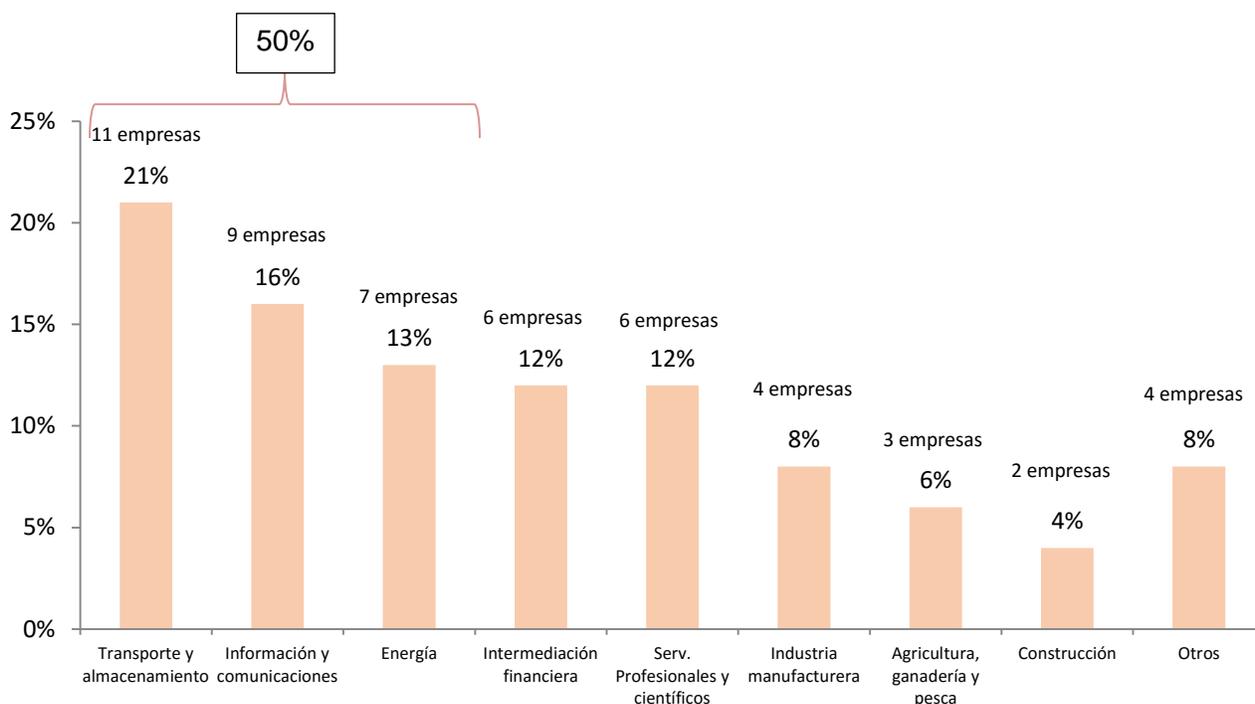


Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

Por último, la creación del Centro de Ensayos de Alta Tecnología corresponde al rubro de “Servicios profesionales, científicos y técnicos” y la recuperación de Aguas y Saneamientos S.A. al rubro de “Suministro de agua; cloacas, gestión de residuos, recuperación de materiales y saneamiento público”.

Estas 13 incorporaciones dejaron un universo de Empresas Públicas con un fuerte énfasis en la provisión de servicios de transporte, energía y comunicaciones (Ver Anexo 2 - Nómina de empresas públicas 2015 - Detalle).

Gráfico 5. Empresas públicas por clasificación de actividad económica a Dic – 2015 (en porcentajes)



**Energía incluye dos empresas dedicadas a explotación de minas y canteras y cinco empresas dedicadas al suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.*

***Otros incluye una empresa de enseñanza, una de suministro de agua y cloacas, una de servicios artísticos, culturales y deportivos, y una de administración pública, defensa y seguridad social obligatoria.*

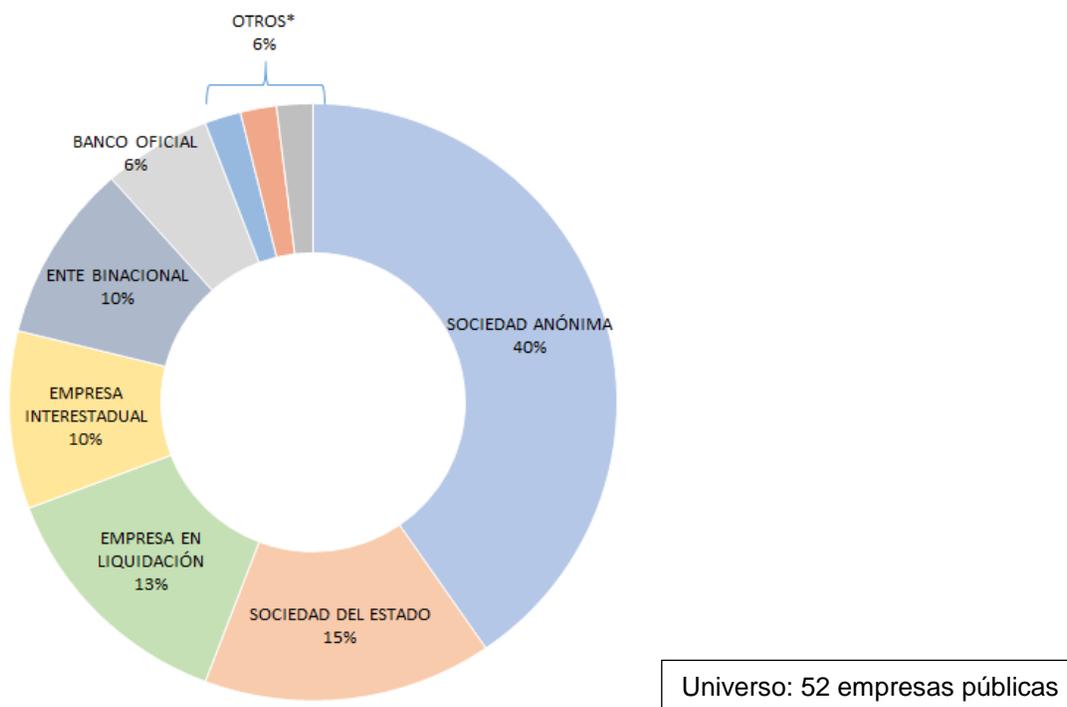
Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

2.3.2. Clasificación por regímenes jurídicos

Si tomamos en consideración los distintos tipos de empresas que forman parte del universo de Empresas Públicas del Sector Público Nacional, podemos apreciar que de las 13 nuevas compañías incorporadas en los últimos 12 años, 9 son sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, 3 son sociedades del estado y 1 califica como ente/empresa binacional.

En este sentido, el universo de 52 empresas públicas quedó conformado de la siguiente manera (Ver Anexo 2 - Nómina de empresas públicas 2015 - Detalle):

Gráfico 6. Empresas públicas por clasificación jurídica (en porcentajes)



*Otros incluye: una Empresa Pública, una Sociedad de Economía Mixta y Otra organización empresarial.

Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

El 40% de las empresas públicas están constituidas como sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Esta figura jurídica particular resulta especialmente atractiva debido a que el régimen jurídico de las mismas proporciona ventajas en cuanto a la participación de dividendos, responsabilidad limitada y flexibilidad en la participación societaria. La participación estatal mayoritaria en sociedades anónimas no es estatutaria y permanente, a diferencia de otros tipos de sociedades públicas, sino que es accidental e informal. De esta manera, la menor o mayor participación del estado en la sociedad se realiza a través de la adquisición de acciones sin el compromiso de seguir integrando la sociedad en un futuro, otorgándole un amplio grado de flexibilidad al Estado en su participación en las sociedades, de acuerdo a las diferentes situaciones financieras y económicas que se pueda presentar. Estas ventajas explican en cierta medida la proliferación de esta figura jurídica.

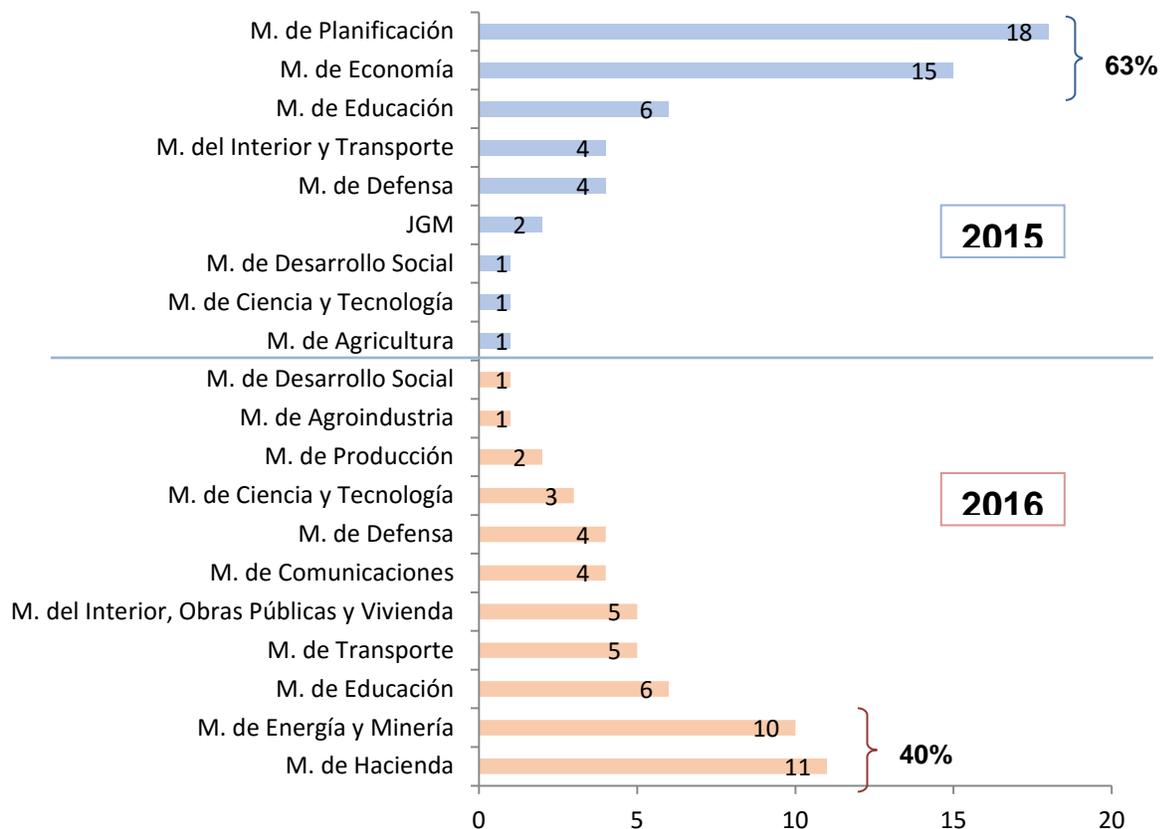
2.3.3. Empresas públicas por clasificación jurisdiccional. Cambios y continuidades

Al mes de diciembre de 2015, la administración central del Poder Ejecutivo Nacional contaba con 18 jurisdicciones, a saber, 16 ministerios más la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Presidencia de la Nación.

Algunas de estas jurisdicciones no poseían empresas públicas bajo su órbita, como el Ministerio de Cultura, Seguridad o Salud, entre otras; mientras que algunas concentraban el control sobre un importante número de organizaciones empresariales. Este era el caso del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con 18 empresas bajo su jurisdicción, y el

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con 15 (Ver Anexo 2. Nómina de empresas públicas 2015 - Detalle).

Gráfico 7. Distribución de empresas públicas por jurisdicción (Diciembre 2015 – Junio 2016)



Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

Un dato interesante a tener en cuenta es que estos dos ministerios concentraban el control sobre el 63% de las empresas públicas nacionales de entonces.

Con la asunción de Mauricio Macri como presidente y la mutación de la estructura ministerial (creación de 4 nuevos ministerios y reordenamiento de funciones entre los existentes), esta concentración comienza a atenuarse. Mientras que en 2015 las 52 empresas se distribuían entre 9 ministerios, hoy lo hacen entre 11, y son 9 los ministerios que cuentan con 2 o más empresas en su estructura.

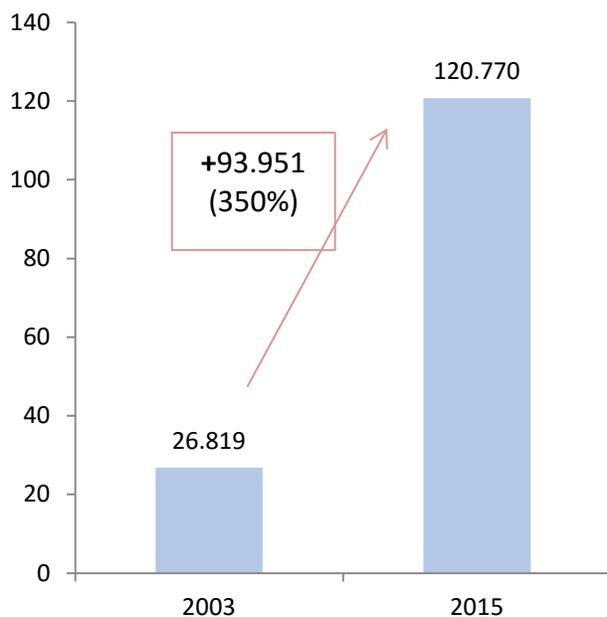
No obstante ello, el Ministerio de Energía y Minería (creado como producto de la división institucional del Ministerio de Planificación), y el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas aún poseen el control sobre el 40% de las empresas públicas.

2.3.4. Dotación de recursos humanos

Los recursos humanos del Sector Público Nacional se incrementaron en un 60% entre 2003-2015, esto es, 290.000 nuevos empleados públicos.

De los 290.000 nuevos empleados incorporados en la última década al Sector Público Nacional, poco menos de 100.000 fueron empleados de empresas públicas creadas o re-estatizadas. Las empresas públicas pasaron de contar con alrededor de 27.000 empleados en 2003, a casi 121.000 en 2015 (creció 3,5 veces su dotación). Si bien dicho aumento parece alarmante, consideramos necesario aclarar que en lo que respecta a las empresas públicas no estamos hablando, en todos los casos, de generación de nuevos puestos de trabajo sino más bien de transferencia de puestos de trabajo del sector privado al sector público. Es decir, estamos frente a una transferencia de responsabilidades sobre la gestión de dichos recursos, pero no necesariamente la creación de nuevos puestos de trabajo.

Gráfico 8. Crecimiento de los recursos humanos de las empresas públicas 2003-2015



Por otra parte, si realizamos un breve recorrido histórico, podemos apreciar que durante la década de los 80 la tasa de empleo público era considerablemente alta con alrededor

de 1.000.000 de empleados públicos, de los cuales aproximadamente el 40% eran empleados de empresas públicas y bancos oficiales, siendo el Estado un actor protagónico en la economía nacional. Durante la década de los 90 el Estado Nacional redujo drásticamente la cantidad de recursos humanos empleados mediante la privatización de un amplio número de empresas públicas, pasando aproximadamente 240.000 empleados al mercado laboral privado.

Fuente: GPS del Estado

Frente a este devenir histórico, consideramos necesario mencionar, para colocar en perspectiva y aportar claridad a los datos brindados, que muchas de las empresas adquiridas producto de la reestatización, al momento de su privatización, concentraban volúmenes de personal muy superiores a los actuales. Esto se puede ilustrar con dos casos paradigmáticos. En 1990 la YPF estatal tenía un plantel de 50.000 agentes que por la privatización y ajuste de personal se redujo a 5.000 personas. Con su recuperación por parte del Estado, su planta de personal se incrementó hasta alcanzar los 22.000 empleados, pero no volvió a recuperar el número de recursos de los que disponía previo a su privatización. En este sentido es importante, por otra parte, mencionar que, a finales de la década de 1980, YPF era responsable de más del 97% del total de la producción del petróleo y que actualmente su participación es prácticamente la mitad. El caso de Ferrocarriles Argentinos es similar: en 1990 su planta de personal alcanzaba a las 100.000 personas; mientras que los Trenes Argentinos de hoy día, en manos del Estado, suman poco más de 20.000 personas.

Por lo tanto, si bien aumentó el indicador global de una forma considerable, para llevar adelante un análisis riguroso del incremento, consideramos necesario tener en cuenta que estamos frente a empresas que formaban parte del Estado Nacional previo a 1990 con un volumen de personal varias veces mayor, y que, para cuando fueron re-estatizadas, contaban con una planta de empleados que estaba reducida respecto de su nómina original.

Cuando pasamos a observar la actualidad de las empresas públicas argentinas vemos que no todas tienen el mismo tamaño ni emplean a la misma cantidad de trabajadores. Mientras que algunas alcanzan una dotación de recursos humanos superior a los 20.000, existen otras que cuentan con menos de 100. Esto depende del servicio que proveen, su extensión territorial, el alcance de la prestación, y el porcentaje de participación en el mercado, entre otras variables.

En la nómina actual de empresas públicas, las que más personal emplean son: YPF S.A. con 22.032 trabajadores, Ferrocarriles Argentinos S.E. con 21.619, el Banco de la Nación Argentina con 18.002, Correo Oficial de la República Argentina S.A. con 17.231 y Aerolíneas Argentinas S.A. con 12.000 aproximadamente².

Como contracara, las empresas que cuentan con menor cantidad de empleados son: Radio de la Universidad Nacional del Litoral S.A. con 80 trabajadores, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A. con 69, Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA) con 59 y Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. con 29. Adicionalmente, las empresas que se encuentran en liquidación presentan una dotación entre 1 y 10.

No obstante lo mencionado previamente, es necesario dejar asentado que, del total de 52 empresas, sólo fue posible hallar información sobre la dotación de sus recursos humanos para 33 empresas (y sólo 7 de ellas lo publican en sus sitios web), mientras que son 19 las que no brindan datos al respecto a través de ningún medio (Ver Anexo 2 - Nómina de empresas públicas 2015 - Detalle).

² No existen cifras oficiales publicadas desde el año 2013. Este dato resulta extraído de discursos del presidente de la compañía.

3. Acceso a la información en las empresas públicas

3.1. Transparencia y rendición de cuentas

La OCDE reconoce en su documento “Directrices para el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas” (2011) una serie de desafíos que deben enfrentar los Estados cuando se instituyen como propietarios de empresas.

Estos son, entre otros: el establecimiento de un marco jurídico y regulatorio que evite las distorsiones del mercado, una actuación acorde a los objetivos generales de la propiedad estatal, trato equitativo de los accionistas, mejorar la calidad de los consejos de administración de las empresas públicas y el **desarrollo de una estrategia de transparencia en la gestión**.

Poniendo especial foco en este último punto, entendemos que una estrategia de transparencia debe centrarse en el fortalecimiento de 4 ejes centrales: “la incorporación de sistemas de transparencia, compras y control; la mejora de la gestión del personal; la producción y gestión de la información; y la apertura de la empresa a la participación de la sociedad” (Elena, S. y Stalker, G, 2012: 2).

La información sobre la decisión, el diseño, la implementación y evaluación de las estrategias desarrolladas por las empresas públicas debe ser pertinente, completa, confiable y abierta a la ciudadanía en su conjunto en tanto insumo vital para facilitar la toma de decisiones, rendición de cuentas y control por parte de las autoridades gubernamentales (Poder Ejecutivo) y políticas (Poder Legislativo), así como también de los propios ciudadanos. Esto resulta fundamental debido a que la empresa pública persigue el interés general, y no la mera maximización de sus utilidades, y que para tal fin dispone y administra fondos públicos.

En definitiva, para cumplir con el objetivo primario de una política de divulgación de datos y transparencia entendemos que resulta fundamental desarrollar una estrategia de control efectiva (de acuerdo a los estándares de calidad reconocidos internacionalmente) que promueva un diálogo permanente entre las instituciones responsables de la auditoría (las cuales deben ser independientes), los directorios de las empresas y la sociedad civil, y la transparencia de los actos públicos. Sólo fortaleciendo los sistemas de control y fomentando mayores niveles de transparencia, es posible limitar la discrecionalidad del accionar de sus responsables.

En esta línea, entendemos que la sanción de una ley que garantice el derecho a acceder a la información pública es esencial para promover la transparencia, permitir el control ciudadano y combatir la corrupción.

3.2. Ley de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública, entendido como el derecho que tienen todos los ciudadanos a conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, se vio fortalecido de manera significativa durante los últimos años en la región.

La Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) elaboró en el año 2008 la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública. La misma se basó en la premisa de que sólo mediante una gestión transparente, apoyada en datos abiertos, logrará optimizarse el funcionamiento, los servicios prestados y los resultados alcanzados

por las empresas propiedad del Estado. Esta Ley significó un aporte sustancial para los Estados en procesos de formulación, revisión y reforma de su legislación

La ley señala, entre otros puntos, que las normas que garantizan el derecho de acceso a la información son de aplicación para todas las ramas del gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal) y todos los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y otros entes de propiedad del Estado o controlados por el mismo. Sus disposiciones alcanzan también a todas aquellas organizaciones privadas, instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado (esto incluye a las empresas privadas a las que se les ha otorgado, mediante permiso, licencia, concesión de la prestación de un servicio público o la explotación de bienes del dominio público).

En Argentina se han dado numerosas iniciativas que intentaron sumarse a esta corriente mundial. Sin embargo estas han sido dispares y aisladas. Algunas provincias, por ejemplo, sancionaron leyes de acceso a la información pública (Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca, Mendoza, Córdoba, La Pampa, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro, Buenos Aires, Misiones y CABA); otras implementaron iniciativas de gobierno abierto o de gobierno transparente (CABA y Santa Fe respectivamente) (Elena, S. y Stalker, G.; 2012: 2).

A nivel nacional, en 2003 se dictó el Decreto PEN 1172/03 que regula el acceso a la información producida solamente por el Poder Ejecutivo Nacional y establece que todas sus oficinas, empresas, sociedades y otras dependencias están obligadas a responder los pedidos de acceso a la información. Estas disposiciones deberán ser aplicadas tanto a las organizaciones privadas que reciben subsidios o aportes del sector público nacional como a las que presten servicios públicos.

A pesar de los esfuerzos colocados en establecer determinados lineamientos, el Decreto 1172/2003 resulta insuficiente e incompleto. Lo que ocurre efectivamente en la práctica es que “la información pública se hace accesible de manera dispar y sin seguir los estándares internacionales de disponibilidad y reutilización. Este panorama genera una falta de transparencia y comunicación sobre lo público que reduce los niveles de participación ciudadana y aumenta la desconfianza en las instituciones públicas” (Elena, S. y Stalker, G.; 2012: 2).

En resumidas cuentas, en la actualidad, Argentina no cuenta con una **Ley Nacional de Acceso a la Información Pública** que garantice este derecho en los tres poderes del Estado. No obstante ello, actualmente se encuentra con media sanción del Congreso, el proyecto oficial presentado por el diputado nacional Pablo Tonelli (PRO). El mismo está siendo debatido en las comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores y aguardando su firma.

En lo que respecta a las empresas públicas puntualmente, tal como lo detallan Elena y Stalker (2012), es menester diseñar e implementar una política de transparencia activa³ que las obligue a mantener siempre a disposición del público, a través de sus sitios web, la información relevante sobre las actividades que se están desarrollando. Esta información debe cumplir con ciertos estándares como: estar disponible en forma completa y clara, y ser actualizada al menos una vez al mes. Además, debe ofrecerse de manera proactiva e incluir:

³ Comité Jurídico Interamericano, Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, OEA/Ser.Q. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), 7 de agosto 2008, principio 4.

- **El marco normativo:** las leyes, reglamentos y estatutos vigentes al momento de constituirse la empresa o sociedad; y otras normas que le atribuyan responsabilidades, funciones o tareas, que definan su objeto social específico. Se debe incluir el enlace (link) a cada norma.
- **La estructura orgánica:** debe estar disponible a través de un organigrama en el que se indiquen, con claridad, todas las unidades u órganos internos de la empresa y se especifiquen sus funciones y competencias.
- **La composición del directorio:** debe incluir información que permita identificar a los responsables de la gestión y administración de la empresa, su giro comercial y las actividades que le sirven de apoyo o soporte instrumental.
- **Los estados financieros:** deben contener la información que exigen los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados o las Normas Internacionales de Información Financiera. Se debe incluir también un enlace a las memorias anuales.
- **La información consolidada del personal:** debe incluir su remuneración global, el número total de trabajadores –diferenciados por lugar de desempeño (si existiera más de uno)– y el número específico que se desempeña en cada sector.

Con todo, es necesario destacar que esta política de transparencia no puede ser llevada a cabo a través de iniciativas aisladas y adoptadas de manera discrecional, sino que deben promoverse y respetarse desde y en todos los niveles de gobierno. Esta información resulta sustantiva para mejorar tanto la transparencia como el ejercicio de derechos y el monitoreo de políticas públicas por lo que es fundamental que sea de calidad, confiable y oportuna, que facilite la toma de decisiones y el control por parte de los ciudadanos; a la vez que funcione como insumo estratégico para los procesos ligados a la eficacia y eficiencia.

3.3. La información en las empresas públicas argentinas: transparencia web

En Argentina no existe una estrategia nacional de publicación de información periódica y proactiva, delineada institucional y normativamente. Un escaso número de empresas, en forma discrecional, difunden la información considerada relevante, y actualizan sus datos. La gran mayoría presenta información incompleta o desactualizada, e incluso, en algunos casos, nula. En este sentido, podemos afirmar que la ausencia, dispersión y heterogeneidad de los datos recabados reviste niveles altos y contrarios a los fines de la transparencia, dificultando en forma creciente la construcción de información fidedigna.

Este panorama encuentra su explicación en tres limitaciones del Decreto 1172/2003, a saber:

- 1) Imprecisión: la diversidad de tipos legales y de participación del Estado que presenta el universo de “empresas públicas” del Estado Nacional, abre las puertas a interpretaciones divergentes.
- 2) Discrecionalidad: no existe especificación de las excepciones a la obligación de la normativa. Las excepciones no son detalladas ni claras, lo que abre la puerta a mayores niveles de discrecionalidad.
- 3) Deficiencia: no existen mecanismos de aplicación ni control. Se verifica la ausencia de un órgano gerente y autónomo que se encargue de ejecutar y controlar su cumplimiento.

Adicionalmente a estos factores, se encuentra una problemática de tipo estructural que afecta negativamente el cumplimiento de la norma. Existe una “falta de compromiso normativa de los funcionarios responsables con el principio de acceso a la información y el predominio de una cultura burocrática propensa al secreto y el ocultamiento” (Elena, Pichón Riviere y Ruival, 2013: 1).

Para poner de relieve la insuficiencia y/o ausencia de cumplimiento del Decreto 1172/2003, nos proponemos en los siguientes apartados analizar la información publicada por las empresas en sus sitios web oficiales (datos abiertos). “La concepción de datos abiertos promueve el principio universal de que esta información se pueda utilizar, reutilizar (en formatos modificables) y redistribuir; y que no debe haber discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos” (Aportes para la discusión sobre la Ley de Acceso a la Información Pública, 2010).

Para este análisis, decidimos excluir a las empresas en liquidación, ya que no se encuentran en funcionamiento, e incluir a las empresas que integran Ferrocarriles Argentinos en forma separada por no contar este holding con una web que centralice la información de sus tres compañías (Belgrano Cargas y Logística, Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios y Operadora Ferroviaria).

3.2.1. Sitio web

Como punto principal a destacar, encontramos que no todas las empresas públicas cuentan con sitio web oficial. De las 48 empresas que estamos contabilizando (excluyendo las 7 residuales), 6 (13%) no poseen sitio web oficial. Estas son: Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado, aunque las empresas integrantes de este grupo sí lo poseen; Empresa Argentina de Navegación Aérea, empresa de creación reciente (2015); Emprendimiento productivo y educativo “La Gleba” S.A., que si bien posee una dirección URL esta se encuentra desactivada; Vehículo Espacial de Nueva Generación S.A., la Comisión Nacional del Puente Buenos Aires-Colonia, de la cual se esperaba su disolución en 2011, pero no se halló normativa que la concluyera efectivamente y la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura – Ferrocarril Trasandino Central.

3.2.2. Marco normativo

Respecto del marco normativo relevamos, por un lado, la publicación de la normativa de creación/re-estatización de las compañías, y por el otro, del estatuto o leyes que establecen y regulan su funcionamiento, objetivos y responsabilidades.

En el primer punto apreciamos que sólo 10 empresas de 48 (21%) publican la normativa que les dio origen en sus sitios web. La publicación del estatuto o normas de funcionamiento, por su parte, presenta niveles similares. En este caso son 13 de 48 los que presentan normativa relativa a sus responsabilidades, funciones y organización (27%).

3.2.3. La estructura orgánica

Son pocas las empresas que explicitan su estructura orgánica. Sólo 19 de 48 empresas (40%) ilustran su organización interna, las unidades administrativas que la conforman y las relaciones que guardan entre sí cada una de ellas. De hecho, en algunos casos se visualizan las unidades, pero no se especifica qué tipo de relación jerárquica o de coordinación presentan.

3.2.4. La composición del directorio.

En lo que respecta al gobierno de toda empresa, decidimos relevar la presencia de tres datos elementales:

- o Presidente: identificación en el sitio web de la máxima autoridad de la empresa. Si bien la publicitación de este dato resulta fundamental, apenas el 69% de las empresas lo publican (33 de 48). Esto no significa que no se conozca quién está a cargo de la misma, de hecho, en varios casos se puede hallar este dato en fuentes extraoficiales.

- o Miembros del directorio: 30 de 48 presentan el detalle de los miembros que integran el directorio de la compañía (63%).
- o Accionistas: 34 empresas (71%) especifican los principales titulares de su capital accionario aunque no en todos los casos se detallan las proporciones de esta participación.

3.2.5. Los estados financieros

Bajo el concepto de estados financieros agrupamos determinada información financiera que consideramos relevante que las empresas publiquen en sus sitios oficiales, de acuerdo a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados o las Normas Internacionales de Información Financiera.

- o Estados contables: sólo 11 empresas de 48 (23%) publican en sus portales oficiales información sobre sus aspectos patrimoniales, económicos y financieros.
- o Informes de gestión: apenas 7 empresas DE 48 (15%) presentan pública y digitalmente resúmenes ejecutivos con los datos más relevantes sobre el trabajo realizado a lo largo de cada año.
- o Memoria y balance: 10 empresas (21%) presentan en sus sitios web documentos de memoria y balance, entendiendo a éste como un estado contable que completa, amplía y comenta la información contenida en los otros documentos mencionados, detallando los logros, resultados, hechos y objetivos de profundo interés para los accionistas de la compañía.

Adicionalmente a los puntos analizados previamente, tomamos en cuenta si la información publicada se encontraba actualizada. El resultado de este relevamiento es que no sólo son escasas las empresas que brindan información sobre su situación financiera y económica, sino que además, aquellas que la publican no respetan un régimen de actualización periódica. Sólo el 13% de los casos presentan información actualizada a 2015 (6 de 48).

3.2.6. Información consolidada del personal

En lo que respecta a la información sobre los recursos humanos empleados por cada empresa (contratados y planta permanente), sólo 7 (15%) la incluyen en su sitio web. De estas 7, sólo 3 se encuentran actualizadas al año 2015.

Además de los escasos niveles de presencia de información sobre los recursos humanos, prácticamente no existe información publicada acerca de la modalidad de contratación de dicho personal.

3.2.7. General

A modo de resumen, ilustramos y ordenamos en la siguiente tabla los resultados de nuestras observaciones:

Tabla 1. Empresas públicas que presentan información (por indicadores)

Variables e indicadores relevados	Cant. Empresas	% sobre universo total
¿Cuántas empresas tienen sitio web?	42	88%
I. Estructura		
a. Estructura organizacional	19	40%
II. Gobierno		
a. Presidente	32	67%
b. Directorio	30	63%
c. Accionistas	33	69%
III. Marco Normativo		
a. Normativa de creación	9	19%
b. Normativa que la regule	12	25%
IV. Estados Financieros		
a. Estados contables	11	23%
b. Informes de gestión	7	15%
c. Memoria y balance	10	21%
d. Datos actualizados	6	13%
V. Recursos Humanos		
a. Dotación de empleados	11	23%
b. Datos actualizados	3	6%

Fuente: elaboración propia, CIPPEC

Tomando en cuenta los puntos relevados y sintetizados en la tabla 1, elaboramos **un índice de transparencia web de las empresas públicas** donde calificamos de 1 a 10 (ponderando los trece puntos relevados. Ver Anexo 4) el nivel de información brindado por cada una de las empresas.

Quienes obtuvieron entre 0 y 3 se consideran con **“Bajo”** nivel de transparencia, 4 a 7 nivel **“Medio”** y 8 a 10 nivel **“Alto”**.

A partir de este esquema, podemos concluir que el 65% (31) de las empresas relevadas presentan bajos niveles de transparencia, un 27% (13) presenta niveles medios, y apenas el 8% (4) posee niveles de transparencia altos (Ver Anexo 5. Puntaje obtenido por empresa en el Índice de Transparencia Web).

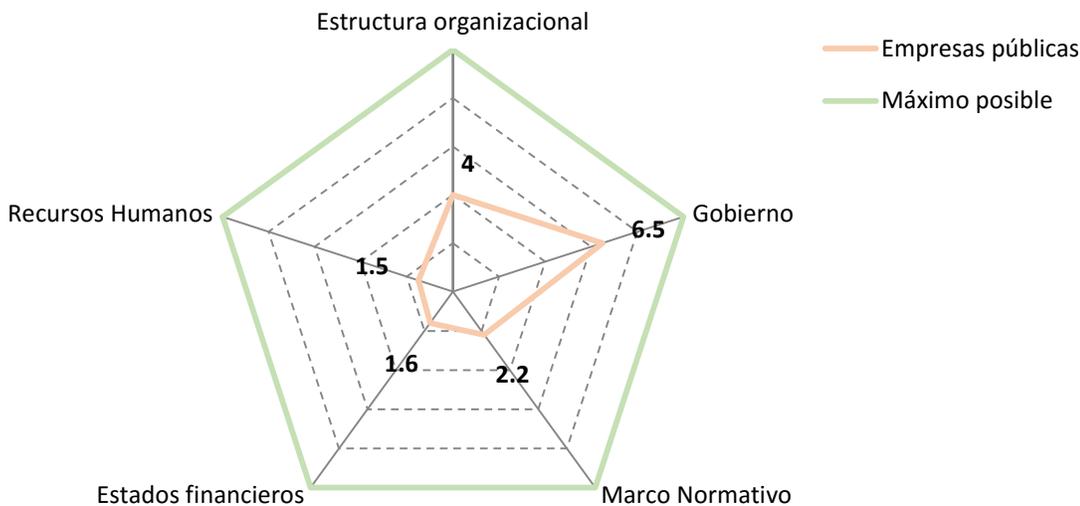
Tabla 2. Empresas por nivel de Transparencia Web

Alto (8 a 10)	Bajo (0 a 3)	
<ul style="list-style-type: none"> -YPFS.A. -BANCO HIPOTECARIO -SOFSE -BICE 	<ul style="list-style-type: none"> -RTA S.E. -ADM. GRAL. DE PUERTOS S.E. -COVIARA -TANDANOR -CASA DE LA MONEDA S.E. -POLO TECNOLÓGICO CONSTITUY. S.A. -PARQUE TECNOLÓGICO DEL LITORAL CENTRO -INTEA -CORREO OFICIAL S.A. -EDUC.AR S.E. -TELAM S.E. -FADEA -CORPORACIÓN MERCADO CENTRAL -AR-SAT -DIOXITEK S.A. -YMAD -CENTRO DE ENSAYOS DE ALTA TECNOLOGÍA S.A. -EUDEBA -VENG S.A. -COMISIÓN BINACIONAL PUENTE BUENOS AIRES - COLONIA -PROYECTO TUNEL DE BAJA ALTURA FERROCARRIL TRASANDINO CENTRAL -EMPENDIMIENTO PRODUCTIVO Y EDUCATIVO "LA GLEBA" S.A. 	<ul style="list-style-type: none"> -INTERCARGO S.A. -EBISA -BELGRANO CARGAS Y LOGÍSTICA S.E. -FERROCARRILES ARGENTINOS S.E. -EANA S.E. -FERROCARRILES ARGENTINOS S.E. -SERV. DE RADIO Y TELEVISIÓN DE LA UNIV. DE CORDOBA S.A. -RADIO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL S.A. -YCRT -NUCLEOELECTRICA ARG. S.A.
Medio (4 a 7)		
<ul style="list-style-type: none"> -BANCO NACIÓN -SEDESA -ENTIDAD BINACIONAL YACYRETÁ -SEGUROS DE DEPÓSITOS S.A. -LOTERÍA NAC. S.E. -CORP. ANTIGUO PUERTO MADERO -COMISIÓN REGIONAL DEL RÍO BERMEJO (COREBE) -COMISIÓN TÉCNICA MIXTA DE SALTO GRANDE -COMISIÓN MIXTA ARGENTINO - PARAGUAYA DEL RÍO PARANÁ -CORPORACIÓN INTERESTADUAL PULMARÍ -ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA) -ADMINISTRADORA DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS -AEROLÍNEAS ARGENTINAS -AySA 		

Fuente: CIPPEC

Teniendo en cuenta todas las categorías de información previamente mencionadas, podemos decir que las empresas públicas nacionales presentan un bajo nivel de transparencia general, alcanzando un promedio de apenas 3/10.

Gráfico 9. Promedio de transparencia por categoría de información de las empresas públicas



Fuente: elaboración propia, CIPPEC

Este bajo nivel de transparencia en la información brindada por las empresas públicas en sus sitios webs oficiales obstaculiza la posibilidad de la ciudadanía de identificar el grado de cumplimiento de los objetivos de las compañías y de crear nuevo conocimiento en base a estos datos. Esta situación va en detrimento de la confianza y la credibilidad sobre el accionar del Estado en general, y de las empresas públicas en particular.

4. Impacto de las empresas públicas

4.1. Las empresas públicas en la economía argentina

Las empresas públicas desempeñan un rol de suma importancia en las políticas económicas de la Argentina. Sean creadas para suplir fallas de mercado en la provisión de bienes públicos, para contrarrestar el poder de las empresas privadas, para proveer servicios más convenientes en determinados sectores, o para impulsar el desarrollo en áreas estratégicas de la economía, tienen un fuerte impacto en el empleo, en la distribución del ingreso, y en la inversión. Simultáneamente, y por su misma naturaleza, la dinámica de crecimiento de las empresas públicas suele incidir de manera significativa en el gasto público, condicionando muchas veces su magnitud y composición, y generando desequilibrios fiscales persistentes cuando no son eficientemente gestionadas.

Desde el sector comunicaciones, energético, financiero, transporte, cultural, educativo y las más diversas ramas de la industrias, prácticamente no hay actividad económica donde las empresas del Estado no tengan presencia. Para dimensionar la magnitud de las empresas públicas, actualmente los ingresos totales (corrientes y de capital) de las 30 empresas públicas que figuran en el presupuesto consolidado del sector público nacional equivalen al 15,8% del Producto Interno Bruto (PIB) y el total de sus gastos equivalen el 10,1% del gasto público total Nacional. Si se suman las 23 empresas públicas restantes que sus partidas no figuran en el presupuesto, la relevancia es aún mayor.

Sin embargo, si algo caracteriza a las empresas públicas, es su enorme heterogeneidad. Esa diversidad está determinada no sólo por el sector donde se insertan, el objetivo para el cual fueron creadas, la actividad que realizan, su relevancia social y/o económica, sino también por el tipo de gestión que desarrollan. Teniendo en cuenta algunas de esas características, se pueden ensayar distintas tipologías en base a su impacto socioeconómico así como también considerando su impacto fiscal.

4.2. Impacto socioeconómico

La importancia de las empresas públicas en el país es significativa. Se estima que estas firmas mueven más de 100.000 millones de pesos en concepto de ingresos corrientes (monto equivalente a un 1,5% del PIB o el 6,5% del total de la recaudación tributaria de 2015) y generan alrededor de 120.000 puestos de trabajo (aproximadamente un 10% del total de empleos asalariados privados que genera la industria manufacturera)⁴. Pero además, a causa de la fuerte capacidad de compra que tienen este tipo de empresas, sus actividades impulsan el funcionamiento de muchas pequeñas y grandes firmas que actúan como proveedoras de bienes y servicios de las empresas estatales. Si se tiene en cuenta el efecto indirecto que esto tiene en el empleo y en la sociedad, la relevancia estratégica es incuestionable.

Para clarificar su importancia estratégica, se eligió analizar las firmas del Estado según dos grandes dimensiones: su “relevancia económica” y su “relevancia social”. Para cada una de ellas se optó por la elaboración de un indicador sintético que condensa la información obtenida de distintas

⁴ Los datos de ingresos provienen de las 30 empresas públicas que figuran en el presupuesto consolidado del sector público nacional en 2015 y los datos de empleo proceden de ‘GPS del Estado’

variables. Si bien el indicador solo pudo elaborarse para un total de 30 empresas, que son las que brindan información al público⁵ permite un primer acercamiento a conocer qué tipo de importancia tienen las empresas públicas en la Argentina.

En el plano económico (“relevancia económica”) se consideró que el alto impacto queda determinado por tres factores: volúmenes de facturación de la empresa (se usó información del resultado económico sin transferencias), nivel de inversión (se utilizó el dato de “gasto en capital”) y el grado en que se hace uso de tecnología desarrollada o la pertenencia a sectores considerados estratégicos para la economía (tomando como criterio aquellos caracterizados como tales en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020⁶). Todas estas variables fueron puntuadas para cada empresa del 1 al 10. En el primer caso la puntuación se corresponde con el decil al que pertenecen dentro del total de la muestra, mientras que para el caso de su grado de uso tecnológico/estratégico se optó -con el fin de mantener el mayor grado de objetividad posible- por utilizar una variable discreta que solamente toma los valores 0 o 10 según el sector donde opera la empresa (0 si el sector no es tecnológico ni estratégico, 10 en el resto de los casos). El indicador sintético del impacto económico es un promedio de estas variables, quedando su valor lógicamente comprendido entre 1 (bajo impacto económico) y 10 (alto impacto económico).

De manera análoga, la dimensión social (“relevancia social”) se evaluó con un indicador sintético que abarca la cantidad de mano de obra empleada (de acuerdo al decil donde se encuentra la empresa) así como también si la empresa atiende alguna problemática o necesidad social (y/o aquellas que con su actividad mejoran la distribución del ingreso de alguna parte de la sociedad). Para esto último se utilizó también una variable discreta que solamente toma los valores 0 y 10, siendo este último valor utilizado cuando la empresa enfatiza sus objetivos del plano social dentro de su misión y objetivo. Como ocurre en el caso económico, El indicador sintético del impacto social es un promedio de estas variables, tomando valores entonces entre 1 (bajo impacto social) y 10 (alto impacto social).

Así, si se combinan estas dos dimensiones, se puede establecer la siguiente clasificación de empresas públicas: Empresas Públicas Estratégicas, Empresas Públicas Inclusivas, Empresas Públicas Dinámicas y Empresas Públicas Estériles.

⁵ La falta de información en el 42% de las empresas del Estado enfatiza la necesidad de una mayor transparencia en los recursos y usos de estos que se hace en estas entidades.

⁶ De acuerdo a este criterio los sectores estratégicos son: Agroindustria, Ambiente y desarrollo sustentable, Desarrollo Social, Energía, Industria y Salud.

Tabla 3. Clasificación de Empresas Públicas según relevancia estratégica

		IMPACTO ECONOMICO	
IMPACTO SOCIAL	Nivel de relevancia	Alto	Bajo
	Alto	Empresas públicas estratégicas	Empresas públicas inclusivas
	Bajo	Empresas públicas dinámicas	Empresas públicas estériles

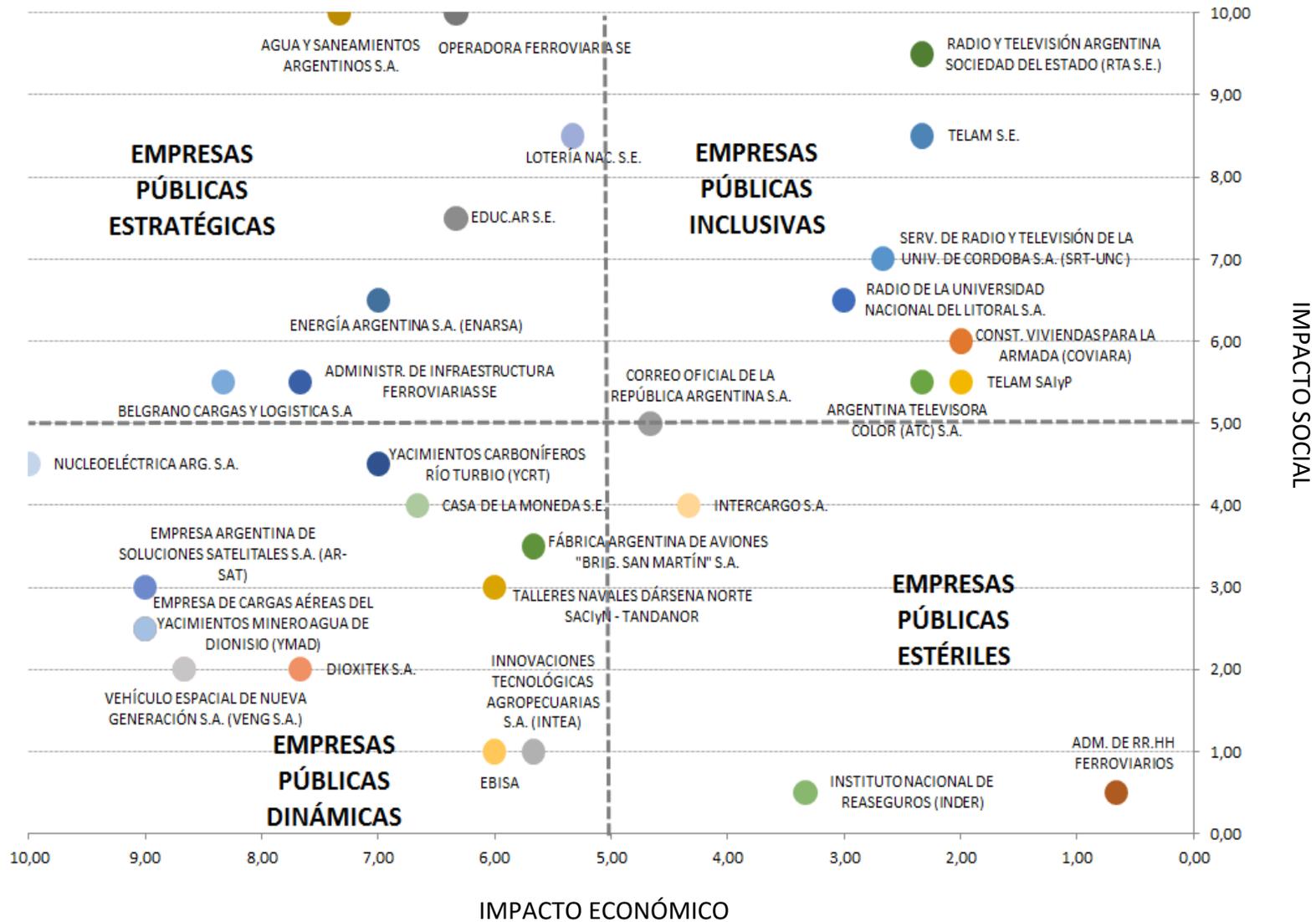
Fuente: CIPPEC

Las **Empresas Públicas Estratégicas** son las más importantes porque promueven el desarrollo económico y social a la vez. Algunos casos de firmas públicas estratégicas en el país son Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA), que brinda servicios esenciales de agua potable para una parte importante de la población, u Operadora Ferroviaria S.E (coordinada por Nuevos Ferrocarriles Argentinos) que controla y gestiona todos los ferrocarriles del país promoviendo la integración regional y permitiendo conectar las economías regionales con los grandes centros de consumo del país. Estas empresas son consideradas estratégicas para la economía, pero además todas ellas absorben una cantidad importante de mano de obra que por lo general superan los 10.000 empleados, e incluso en muchos casos el empleo es de alta calificación. Así no sólo tienen impacto fuerte para la economía, sino también para la sociedad. Para las empresas volcadas a sectores estratégicos, la inversión juega como un mecanismo clave porque dinamiza el empleo y la demanda. En la actualidad, las empresas públicas participan en el 47,3% de la inversión real del sector público nacional y la mayoría de esas inversiones se concentran en empresas como ENARSA, Nucleoeléctrica, AYSA y AR-SAT.

En un escalón más abajo están las **Empresas Públicas Dinámicas** que son muy relevantes a nivel económico, pero tienen menos efectos sociales inmediatos. Algunos casos en el país pueden ser: Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias (INTEA) dedicada a la comercialización y difusión de tecnología en empresas del sector agropecuario; Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR), uno de los mayores astilleros navales de Sudamérica que se especializa en la reparación y conservación de las embarcaciones, o la firma Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A (EBISA) dedicada a la comercialización de energía eléctrica proveniente de los aprovechamientos binacionales. Son empresas de menor impacto social, con menor incidencia en la distribución del ingreso, que a la vez no superan los 1.000 empleados, y en algunos casos absorben menos de 100. Sin embargo manejan niveles altos de inversión, de tecnología y realizan importantes volúmenes de ventas.

Las **Empresas Públicas Inclusivas** en tanto, son firmas con relevancia social pero de bajo impacto económico. Algunos ejemplos de estos son Radio y Televisión Argentina (RTA S.E) que facilita el acceso de la sociedad a servicios tecnológicos básicos de comunicación así como también Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba S.A. (SRT-UNC) o la Radio de la Universidad Nacional del Litoral S.A.; que ayudan a reforzar la función social tanto de la universidad como de los medios de comunicación, incrementar el nivel de difusión y divulgación de conocimiento, y fomentar un tratamiento de la información libre e independiente.

Gráfico 10. Matriz de empresas públicas según su relevancia estratégica

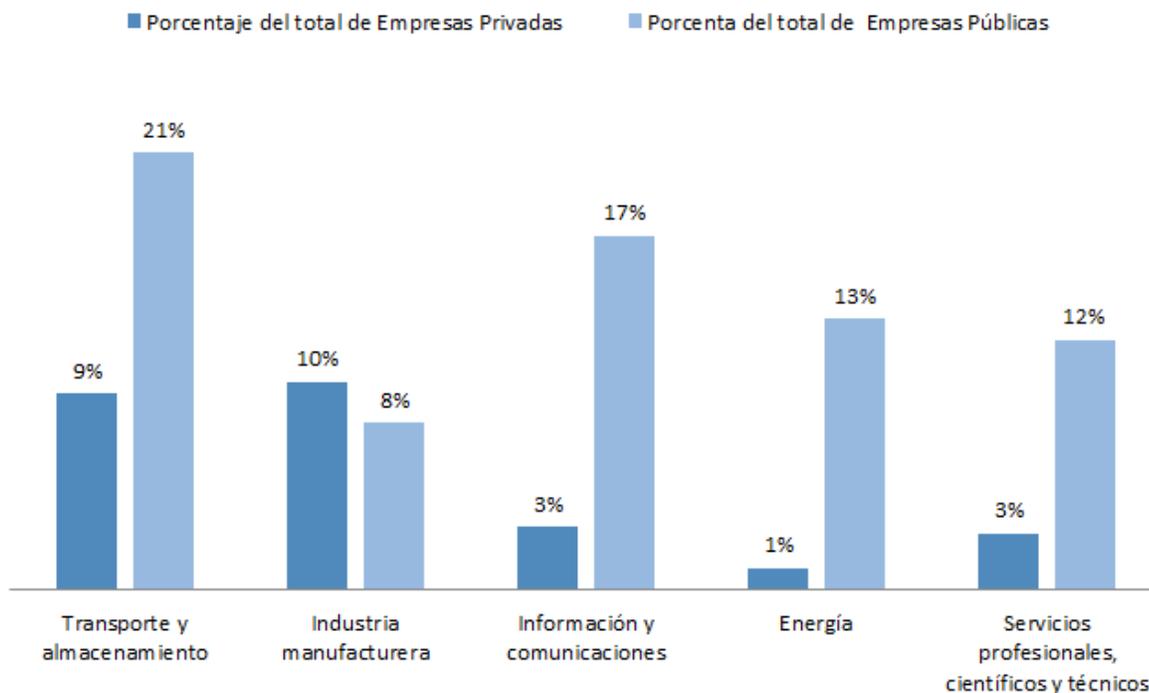


Fuente: CIPPEC

Por último, hay un cuarto grupo de firmas que no tienen fuertes impactos económicos ni sociales, y son las denominadas **Empresas Públicas Estériles**. Por lo general estas empresas tienen bajo impacto en la distribución del ingreso, no prestan servicios con alta incidencia social, absorben poca cantidad de empleo, no necesitan grandes volúmenes de inversión y en muchos casos son empresas que han dejado de funcionar sin embargo generan gastos innecesarios o algún impacto negativo como externalidad. Por lo general suelen ser firmas que atienden un mercado muy pequeño o muy específico, e incluso también pueden atender una necesidad o problemática social particular. En la Argentina un ejemplo de una empresa pública estéril es el Instituto Nacional de Reaseguros (INDER) que se encuentra en liquidación. La clave de estas empresas está en transformarlas para que se impulsen y reviertan su situación de escaso empleo y bajo impacto.

Un aspecto interesante en la Argentina es que después de la convertibilidad muchas de las firmas que se crearon o re-estatizaron fueron empresas estratégicas, aunque también las hubo de las otras categorías. La mayoría de las empresas estratégicas creadas han sido del sector transporte y almacenamiento (el 39%), la industria manufacturera (el 15%), la información y las comunicaciones (15%) y la energía (15%). Actualmente del total de empresas públicas, el 60% se concentra en estos sectores, mientras que del total de empresas privadas, sólo el 25% se abocan a dichas actividades.

Gráfico 11. Porcentaje de empresas públicas y privadas por actividad económica.



Fuente: GPS del Estado, CIPPEC y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Resulta importante destacar el énfasis colocado por parte del Estado argentino en dichos rubros, ya que otros países de la región como Uruguay, Ecuador y Brasil transitaron el período post-neoliberalismo devolviendo peso al Estado, pero sin concentrar las re-estatizaciones en rubros estratégicos de su economía.

En este sentido el Sector Público Nacional Argentino viene a cubrir sectores a los que el Sector Privado atiende marginalmente, dado los altos costos de entrada que suponen y la incertidumbre en cuanto a la rentabilidad.

No obstante ello, dentro de cada sector, la importancia de estas empresas es variable. En algunas ramas va desde el monopolio y el control total de la oferta como en los ferrocarriles con la empresa Operadora Ferroviaria S.E; en otras las empresas actúan como un agente más del mercado promoviendo la competencia y asegurando la provisión de servicios básicos como pueden ser YPF, Aerolíneas Argentinas o Banco Nación; y en otras ramas estas empresas públicas aseguran un nivel mínimo de inversión y desarrollo tecnológico, además de que promueven la innovación como es el caso de los satélites en el sector de información y las comunicaciones con la empresa AR-SAT.

Un caso de especial atención se dio en el sector energético con la creación de la firma ENARSA en el año 2004 y la re-estatización de YPF en el 2012. Se trata de dos empresas estratégicas que hoy permiten al Estado controlar en su totalidad la exploración y explotación de petróleo y gas en el continente y la plataforma marítima del país, permitiendo así recuperar la soberanía hidrocarburífera. Por otro lado, la re-estatización de la empresa YPF, ha permitido recuperar la falta de inversión y la escasa producción que se acumuló en el sector durante la gestión privada y que había llevado a que el país importará en 2011 más gas y petróleo del que producía. Si se considera que en la Argentina se encuentra uno de los yacimientos de *Shale* más grandes del mundo -Vaca Muerta-, este hecho adquiere particular importancia ya que el país podría potencialmente catapultarse entre los principales productores y exportadores de ese recurso con un impacto muy significativo en la economía argentina.

En este contexto, no hay dudas de la relevancia que tienen las empresas estratégicas para el país. Sin embargo, la mera existencia de estas firmas gestionadas por el Estado es condición necesaria pero no suficiente para garantizar el desarrollo económico y social. Para poder explotar efectivamente las potencialidades que ellas encierran hace falta que su funcionamiento esté acompañado por políticas públicas específicas que también sean estratégicas; es decir por el diseño e implementación de planes concretos que contemplen objetivos, acciones, decisiones, políticas de conducta interna y relaciones con agentes externos. De no estar presente este componente, se corre el riesgo de construir y conservar una red de empresas estancas que poco abonan al desarrollo nacional, perdiendo así oportunidades únicas para dar un salto cualitativo en materia productiva.

4.3. Impacto fiscal

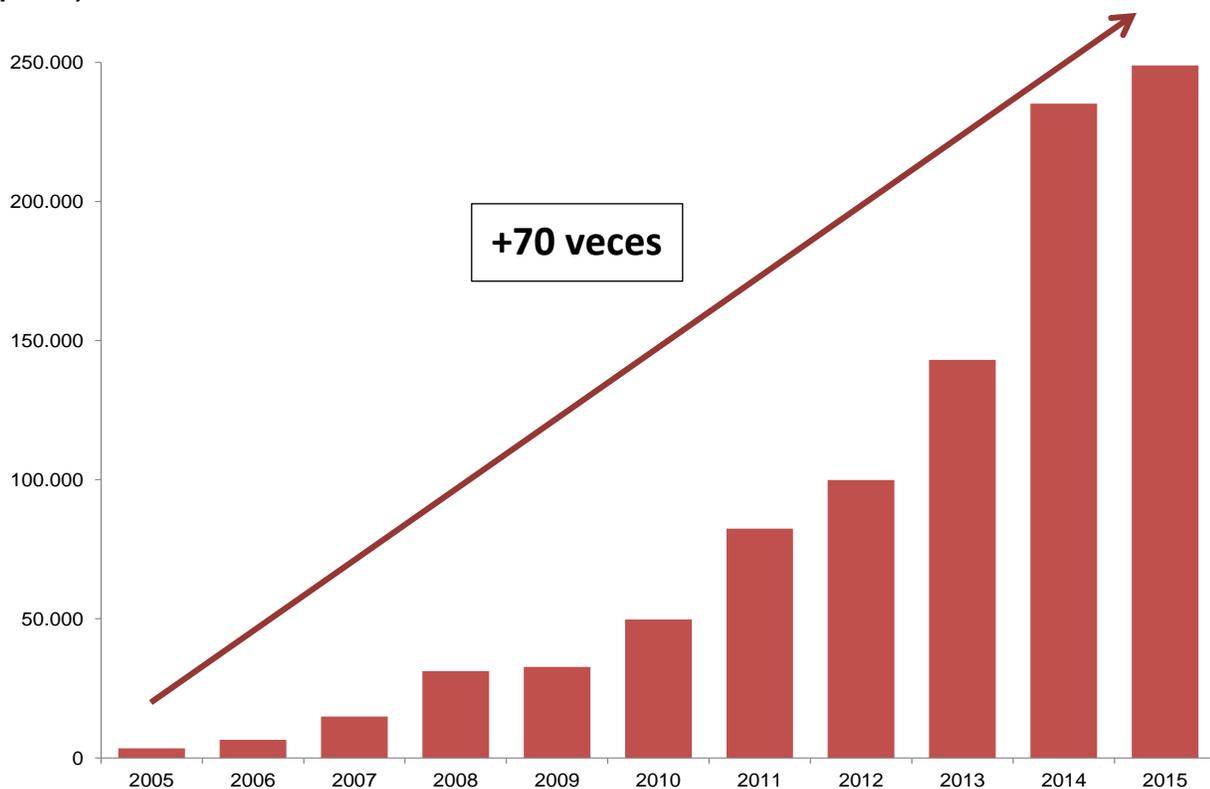
El funcionamiento eficiente de las empresas públicas es fundamental para la economía. Cuando el resultado del ejercicio de las empresas públicas es deficitario, es el Estado quién de forma recurrente se hace cargo de este déficit, ya sea a través de más endeudamiento, emisión monetaria, aumento de impuestos o en el mejor de los casos por redistribución del ingreso de otras empresas públicas. En la actualidad el 4,4% del gasto público total son transferencias que el Estado hace a empresas públicas deficitarias, aunque en ese porcentaje no está contabilizado ni YPF ni Aerolíneas Argentinas que tienen déficits importantes⁷.

⁷ Si bien se desconoce la magnitud total del déficit, cabe mencionar que en 2014 la Administración Pública Nacional destinó 3.810 millones de pesos a YPF y 4.430 millones a Aerolíneas Argentinas para gastos corrientes y de capital. Para

A ello se suma que los subsidios económicos otorgados por el Estado para gastos corrientes y de capital se han incrementado sustancialmente en los últimos 10 años. Entre 2005 y 2015, los subsidios presentaron un aumento acumulado en 70 veces (ver gráfico 11), muy por encima del promedio de la inflación registrada en el mismo período.

Si bien estas transferencias incluyen como destinatarios también a fondos fiduciarios y al sector privado, resulta metodológicamente necesario resaltar algunos casos específicos que permiten dar cuenta de los incrementos en los subsidios dirigidos a las empresas públicas. En este sentido, las transferencias recibidas por ENARSA –ente que registra los mayores niveles de déficit fiscal como se verá a continuación- se incrementaron en más de 100 veces entre 2006 y 2015; mientras que los subsidios destinados a AySA crecieron en una proporción cercana a las 350 veces en el mismo período⁸.

Gráfico 12. Evolución de los subsidios a sectores económicos entre 2005 y 2015 (en millones de pesos)



Fuente: CIPPEC, sobre datos de ASAP.

Estas transferencias realizadas por el Estado Nacional a las empresas públicas se rigen actualmente, y desde el año 2002, por la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25.561). Esta ley fue votada por primera vez a principios de enero de 2002 en un

poner en contexto estas cifras, dichas transferencias corresponden a un 82% del total de fondos destinados al Pro.Cre.Ar ese mismo año.

⁸ En ambos casos la variación porcentual no pudo ser calculada con respecto a 2005 debido a que de acuerdo a datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) ninguna de las dos empresas registró ingresos por parte del estado en carácter de subsidio económico ese año.

contexto de fuerte crisis económica y social y su vigencia original fue establecida hasta diciembre de 2003⁹, aunque las sucesivas prórrogas la extienden hasta el día de la fecha¹⁰.

El texto declara en su artículo 1° el estado de “emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria”, y delega en el Ejecutivo una serie de facultades extraordinarias, entre ellas, la posibilidad de efectuar todas las reasignaciones que estime conveniente dentro del total presupuestario, brindándole al Poder Ejecutivo un alto nivel de discrecionalidad para modificar el destino de sus recursos¹¹.

Si bien el contexto excepcional de crisis en el que esta ley surge se contrapone a la coyuntura económica y social actual, los gobiernos del período 2003-2015 arguyeron la necesidad de continuar con la utilización de este instrumento para hacer frente a los avatares económicos.

Tal como se destacara en 2011 (CIPPEC, Diaz Frers, L.), estas facultades delegadas permiten al Ejecutivo tener una injerencia mayor en cuestiones que, según la Constitución Nacional, deben ser debatidas en el Congreso, contribuyendo a la centralización en el proceso de toma de decisiones. Aunque este tipo de centralización puede resultar eficaz para la gestión de gobierno, es posible que redunde en un debilitamiento de la práctica institucional de someter a discusión las decisiones de política pública¹².

A su vez, y en un contexto de manejo de transferencias con alto nivel de discrecionalidad, surge le interrogante sobre cómo debe evaluarse el desempeño económico de las instituciones que dependen presupuestariamente del Estado. En este sentido, empresas públicas eficientes no son necesariamente las que de por sí tienen ganancias y no pérdidas. Una firma eficiente es también aquella que impide el despilfarro, el gasto innecesario y principalmente provee una cantidad máxima de bienes o servicios dada una cantidad fija de recursos, que no necesariamente es reflejo de ‘superávit’. Es que los beneficios no sólo dependen de la eficiencia sino también de cuestiones de gestión empresarial como las estrategias, la tecnología, la buena administración de las operaciones y la capacidad para afrontar problemas, amenazas y aprovechar oportunidades. Aunque no hay dudas de que el resultado financiero o impacto fiscal en las empresas públicas sigue siendo una buena medida, al menos aproximada, de la eficiencia de este tipo de firmas.

En la Argentina el impacto fiscal que tienen las empresas públicas es muy heterogéneo. Como no están disponibles los balances de todas las empresas públicas no es posible establecer datos completos del impacto total, pero sí de se puede tener una medida aproximada con las empresas que brindan esa información (Ver Anexo 2 - Nómina de empresas públicas 2015 - Detalle). Así, si no se contabilizan las transferencias del Estado, de las 30 empresas públicas que figuran en el

⁹ Si bien el artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa, establece la posibilidad de realizar excepciones en determinadas materias de administración y contextos de emergencia pública. Sin embargo, en estos casos, lo que el Poder Ejecutivo decida excepcionalmente, deberá tener un plazo fijado.

¹⁰ La ley 25.561 fue prorrogada numerosas veces, siendo la última de ellas en octubre de 2015 y extendiendo la vigencia de la norma hasta diciembre de 2017

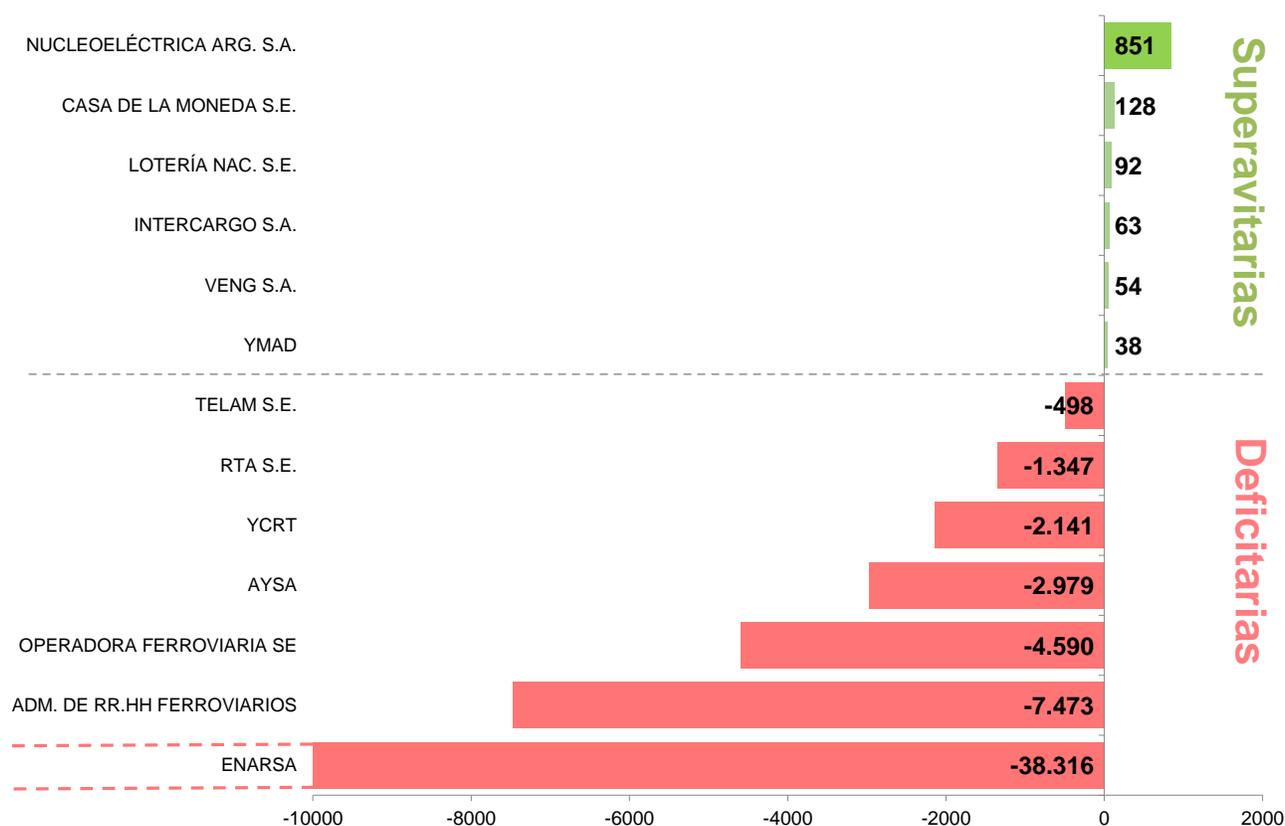
¹¹ “Se entiende por discrecionalidad a la capacidad que tiene el gobierno nacional para tomar decisiones para efectuar transferencias a empresas públicas por fuera de lo establecido previamente por las leyes de afectación de recursos de origen nacional con destino a las mismas. Como una excepción a esta definición, se consideran como no discrecionales algunas transferencias creadas por decretos del PEN, que por su régimen de distribución se asemejan a una ley especial de afectación específica” (ASAP, 2011: 5)

¹² Diaz Frers, L (09 de Noviembre de 2011). “Ley de Emergencia Económica: características fundamentales” en Chequeado.com

presupuesto nacional, el 60% tiene déficit fiscal, y sólo un 40% tiene superávit. Las empresas más comprometidas que tienen resultado negativo son Energía Argentina (ENARSA) con un déficit fiscal de \$38.316 millones, le sigue Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios con un déficit de \$7.437 millones, Operadora Ferroviaria S.E con \$4.590 millones, Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AYSA) con \$2.979 millones y Yacimientos Carboníferos Río Turbio con \$2.141 millones. En el otro extremo las principales firmas con superávit fiscal son: Nucleoeléctrica Arg. S.A con un resultado fiscal positivo de \$851 millones, Casa de la Moneda con \$128 millones, Lotería Nacional con \$93 millones e Intercargo S.A con \$63 millones.

Una característica interesante, es que en los polos, los niveles en términos absolutos son ampliamente diferentes, porque mientras las firmas más deficitarias tienen enormes cantidades de déficit, las más superavitarias tienen bajos niveles de superávit en relación con las otras. (En este análisis no se computó a YPF y Aerolíneas Argentinas, dos de las empresas públicas más grandes del país, que no están en el presupuesto y, como se mencionó previamente, se presume que tendrían niveles de déficit fiscales muy importantes, especialmente Aerolíneas Argentinas).

Gráfico 13. Impacto fiscal de las principales empresas deficitarias y superavitarias



Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

Más allá de esto, medir la eficiencia en las empresas públicas no es una tarea fácil. Ciertamente que recurrirse a medidas tradicionales -como por ejemplo la facturación por empleado- probablemente este tipo de empresas arroje resultados muy inferiores en comparación al sector privado. Sin embargo, hay diversos factores que hacen que en las empresas públicas sea más difícil determinar cuándo se está maximizando la producción en función de sus recursos. Por ejemplo,

algunas empresas públicas buscan maximizar el beneficio social y esto implica estudiar un sinnúmero de variables, muchas inconmensurables; también en ocasiones los bienes y servicios públicos se valoran sólo por sus costos; algunos productos son difíciles de cuantificar; otras empresas producen muchas externalidades e incluso habitualmente hay ausencia de precios de mercado. Estos factores son solamente algunos ejemplos de cómo la diversidad de regulación y formas de intervención pública dificultan la tarea de medir la eficiencia de las empresas públicas.

Sin embargo, en función de estas características, y contemplando el nivel de relevancia socioeconómica de cada empresa, se pueden establecer las siguientes categorías de empresas según su impacto fiscal:

- ❑ Empresas Públicas Estratégicas Altamente deficitarias, Equilibradas y Rentables;
- ❑ Empresas Públicas Inclusivas Altamente deficitarias, Equilibradas y Rentables;
- ❑ Empresas Públicas Dinámicas Altamente deficitarias, Equilibradas y Rentables; o
- ❑ Empresas Públicas Estériles Altamente deficitarias, Equilibradas, y Rentables;

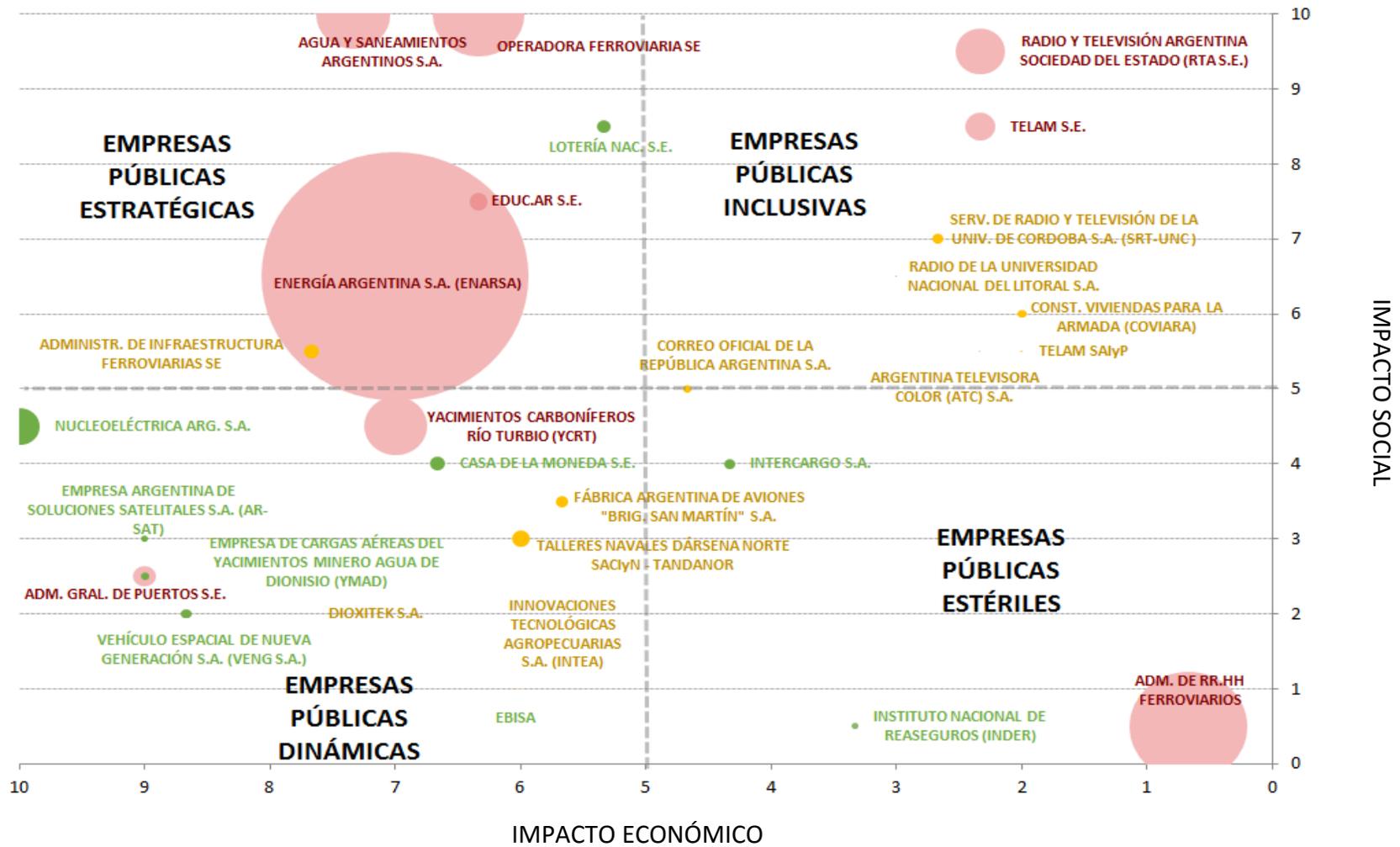
Tabla 4. Clasificación de empresas públicas según relevancia socioeconómica e impacto fiscal

		IMPACTO ECONOMICO					
		Alta			Baja		
Nivel de relevancia		Altamente deficitarias	Equilibradas	Rentables	Altamente deficitarias	Equilibradas	Rentables
IMPACTO SOCIAL	Alta	Empresas públicas estratégicas			Empresas públicas inclusivas		
	Baja	Empresas públicas dinámicas			Empresas públicas estériles		

Fuente: CIPPEC

Al ensayar esta tipología en Argentina nos encontramos con que la mayoría de las empresas altamente deficitarias se encuentran clasificadas como de alto impacto social (cuadrantes superiores), lo cual es lógico dado que a menudo se trata de segmentos que no generan ganancias sino que sus beneficios económicos -de haberlos- llegan de manera indirecta a la sociedad. A su vez, los déficits más importantes se encuentran en el segmento “estratégico”; nuevamente, resulta razonable al menos a priori que el Estado acepte resultados negativos en empresas que considera pilares fundamentales dentro de sus planes de desarrollo económico y social en el largo plazo. Sin embargo, esto no significa que deba aceptarse sin cuestionamiento este hecho, ya que estos déficits deberían tener como contrapartida efectiva la realización de acciones concretas que abonen a estos objetivos estratégicos del país. Como se dijo previamente, es necesario que este tipo de instituciones estén acompañadas por políticas públicas que modelen su funcionamiento ya que su existencia es condición necesaria pero no suficiente para que contribuyan al desarrollo local.

Gráfico 14. Matriz de empresas públicas según su relevancia estratégica y su impacto fiscal*



*El tamaño de las burbujas da cuenta de la magnitud del déficit (en rojo) o superávit (en verde). Las empresas en color amarillo son aquellas que fueron clasificadas como "equilibradas".

Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

5. Estudio de caso: Banco de la Nación Argentina

5.1. Justificación elección del caso

Entre la diversidad de compañías que integran el universo de empresas públicas del Estado Nacional, se destacan como un subgrupo los Bancos Oficiales. Los mismos presentan características particulares que difieren del resto de las empresas públicas, fundamentalmente por su naturaleza y finalidad. Estos se instituyen como las instituciones financieras del gobierno operando en el mercado financiero, y no en la órbita fiscal, como sí lo hacen aquellas empresas que integran el sector público nacional no financiero.

En adición a que los Bancos Oficiales son algunas de las instituciones que incorporan en mayor medida las prácticas de buen gobierno corporativo y presentan mayores niveles de información, consideramos pertinente trabajar en un análisis exhaustivo del Banco de la Nación Argentina particularmente, por ser el principal Banco Público del país y el “brazo” financiero del Estado Nacional. Además de tratarse de la principal institución crediticia del país (otorgando un 17% del total de préstamos; lo cual constituye una participación de casi el doble del banco que le sigue en importancia), el Banco Nación lidera el ranking de depósitos del Sistema Financiero y brinda asistencia a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas contribuyendo al desarrollo de los sectores productivos cualquiera fuera la actividad económica en toda la extensión del territorio nacional. Adicionalmente, promueve y apoya la inserción de bienes, tecnología y servicios argentinos en el ámbito internacional. Así, el BNA se consolida como una de las empresas públicas más importantes del país.

Como lo mencionamos previamente, la relevancia estratégica del Banco Nación no sólo proviene de sus aportes al desarrollo económico del país, sino también por su impacto positivo sobre el bienestar de la sociedad acercándose a aquellos sectores marginados de la banca privada. Esto es posible por su gran infraestructura territorial, ya que el BNA también se consolida como la entidad financiera de mayor tamaño tanto en términos de empleados como de sucursales.

Si bien el caso del Banco Nación nos resulta ilustrativo en tanto ejemplo de buen funcionamiento y empresa estratégica, creemos necesario destacar que esta experiencia es prácticamente excepcional en lo que respecta a las empresas públicas argentinas. Existe una enorme heterogeneidad entre las performances de las empresas públicas, con extremos deficitarios (y compañías estériles). En este sentido, el Banco se posiciona entre los mejores y mayores niveles de desempeño, incluso en uno de los segmentos más competitivos de la economía.

5.2. Historia del Banco Nación

El Banco de la Nación Argentina fue creado en 1891 durante la presidencia de Carlos Pellegrini, mediante la Ley 2.841 promulgada el 16 de octubre de ese mismo año. El fin de su creación, en palabras del entonces presidente, resultó ser la constitución de un “*gran Banco Nacional que abarque en su giro a la República entera*” para “*atender a las exigencias del presente y al desarrollo económico del porvenir*”.

En sus inicios el Banco buscaba investirse, fundamentalmente, como un medio para resolver los embates de la crisis económica de ese entonces (que había dejado al anterior Banco Nacional en

la quiebra) y promover las actividades económicas del modelo agro-exportador iniciado en la Argentina a fines del siglo XIX.

El banco se instituyó como una entidad autárquica del Estado, con autonomía presupuestaria y administrativa. Actualmente se rige por las disposiciones de la Ley de Entidades Financieras, la Ley 21.799 y las demás normas legales concordantes, y coordina su acción con las políticas económico-financieras que establezca el gobierno nacional.

En los más de 100 años que nos separan de su fundación, el BNA ha evolucionado notablemente, desarrollando nuevas funciones y penetrando nuevos mercados.

En sus inicios su actividad se encontraba volcada fundamental y elementalmente a la asistencia al sector agropecuario. Hoy en día, la realidad es un poco distinta ya que éste lleva adelante múltiples tareas. La institución se encuentra comprometida ya no sólo con el apoyo al sector agropecuario sino que también a las pequeñas y medianas empresas, así como a los segmentos de población menos favorecidos, tiene participación en el mercado de capitales, financia importantes proyectos del sector público, impulsa líneas de crédito para el desarrollo del entramado productivo de las economías regionales, participa en el mercado de seguros, y en el desarrollo de tecnologías para medios de pago.

En el mercado local, el crecimiento del BNA ha sido tal que le ha permitido consolidarse como el líder del sistema financiero (ver apartado 6.3). Paralelamente, la injerencia del Banco no se limita a la plaza argentina. En sintonía con las transformaciones en las relaciones económicas entre las naciones, acontecida a nivel mundial, el BNA expandió sus fronteras habilitando más de trece sucursales en el exterior, la última de ellas en Pekín, China.

5.3. Posición relativa del BNA en el mercado financiero

Se trata del principal banco argentino en materia del volumen de depósitos con más de \$330.000 millones de pesos colocados a marzo de 2016 (último dato disponible), un 23,9% del total. A ello se suma que el Banco representa alrededor de un cuarto de los activos del sistema financiero así como también del patrimonio neto correspondiente. A ello se suma, como se ha mencionado previamente, que el BNA se constituye como la principal institución crediticia del país (otorgando un 17% del total de préstamos).

A diferencia de lo que sucede con muchas otras empresas públicas, el Banco posee una relación financiera caracterizada por una fuerte reciprocidad en relación al sector público: se fondea valiéndose de sus depósitos pero también opera como prestamista para este segmento (Ver gráficos 12 y 13). Paralelamente, el BNA también se vincula fuertemente con el sector privado no financiero, teniendo por objetivo diversificar y ganar territorio. Lidera este segmento como principal receptor de depósitos (18,9% del total) y prestamista (con un 12,5% del mercado).

Gráfico 15. Depósitos totales por sector.

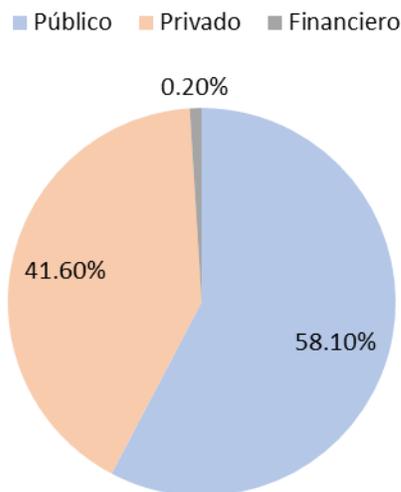
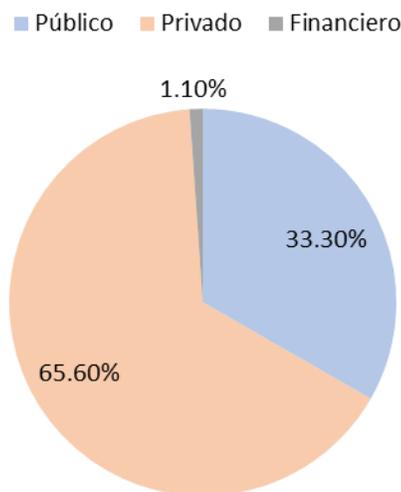


Gráfico 16. Préstamos totales por sector



Fuente: Memoria y Balance General Consolidado (2013) del Banco de la Nación Argentina.

Con respecto a las análisis de eficiencia, el Banco ha mostrado un desempeño similar e incluso en ocasiones mejor al de sus competidores provenientes del sector privado; constituyéndose así como un caso exitoso de una empresa pública que ha logrado articular sus objetivos sociales con sus metas económicas. En marzo 2016 (último dato disponible), el BNA exhibió un riesgo menor al promedio de sector financiero¹³, a la vez que los indicadores de rentabilidad¹⁴ y eficiencia¹⁵ también lo posicionaban en niveles superiores a la media.

Finalmente, el BNA es también la entidad financiera con mayor cantidad de sucursales en el país; distribuidas a menudo por criterios alineados con sus objetivos sociales más que económicos. A pesar de ello, indicadores comparativos como cantidad de préstamos por sucursal arrojan resultados apenas por debajo del promedio¹⁶ lo cual se ve altamente compensado por el gran volumen con el que opera y su nivel de eficiencia.

¹³ El indicador “Cartera irregular al sector privado no financiero” que da cuenta de la calidad de la cartera crediticia de la institución mostró un valor de 1,7 para el BNA mientras que el promedio fue de 1,8.

¹⁴ El indicador financiero más preciso para valorar la rentabilidad del capital es el Return on Equity (ROE). Este ratio mide el rendimiento que obtienen los accionistas de los fondos invertidos en la sociedad; es decir, el ROE trata de medir la capacidad que tiene la empresa de remunerar a sus accionistas. En marzo de 2016 el ROE asociado al BNA fue de 45 mientras que para el sistema financiero en promedio tomó el valor de 36,2.

¹⁵ El indicador ROA (Return on Assets) muestra la relación entre el beneficio logrado en un determinado período y los activos totales de una empresa. Se utiliza para medir la eficiencia de los activos totales de la misma independientemente de las fuentes de financiación utilizadas y de la carga fiscal del país en el que la empresa desarrolla su actividad principal. De acuerdo al último dato disponible (marzo 2016), el BNA mostró una mejor performance que el total del sistema financiero (5,55 vs. 4,45).

¹⁶ De acuerdo al ranking del sistema financiero elaborado por la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA; septiembre 2015) Banco Nación otorga 145 millones de pesos por sucursal en calidad de préstamos mientras que el promedio ronda los 165 millones.

5.4. Gobierno y administración

Las principales actividades del Banco Nación, así como su estructura gubernamental, se encuentran definidas por el código de gobierno societario de la propia institución. Dicho reglamento establece que la conducción del BNA está a cargo de un directorio compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y diez Directores, todos los cuales son designados de manera directa por el poder ejecutivo por un período de 4 años, tal como ocurre en una enorme cantidad de países.

El directorio del BNA es uno de los pocos que establece requisitos para el acceso, aunque estos solo se limitan a cuestiones de nacionalidad (o naturalización con 10 años de ejercicio de la ciudadanía) y nada se dice al respecto de la formación profesional o idoneidad de quienes acceden. Si quisiéramos limitar la interferencia política en el nombramiento de los miembros del directorio y fortalecer su independencia tanto como su profesionalismo, resultaría fundamental trabajar en este punto, desarrollando un proceso de designación estructurado que garantice el acceso no sólo en base a criterios de confianza/políticos, sino también de competencias (OCDE, 2011).

El Directorio actual del Banco Nación se encuentra presidido por Lic. Carlos Alberto Melconian, designado por el actual Presidente Ing. Mauricio Macri mediante el Decreto 159/2015. La vicepresidencia se encuentra a cargo del Lic. Enrique Szewach, y los miembros del directorio son: Sr. Miguel Ángel Arce, Lic. Atilio Benedetti, Dra. Alicia Inés Caballero, Sr. Carlos Alberto Castellani, Ing. Alejandro Guillermo Henke, Lic. Jorge Lawson, Lic. Facundo Martínez Maino, Cdor. Claudio Alberto Mauro, Lic. Ercilia Antonia Nofal y Dr. Luis María Ribaya.

Entre las principales responsabilidades del directorio se encuentran: la elaboración del presupuesto, la definición de las modalidades y condiciones en que operará el Banco, la sanción de los reglamentos internos, y el establecimiento de los regímenes de contrataciones y subvenciones a los cuales se ajustará la sociedad.

Si bien el directorio, en tanto órgano de gobierno de máxima jerarquía, es quien fija las políticas y los objetivos estratégicos que orientan las operaciones del BNA, la administración del mismo es responsabilidad de la alta gerencia. El gerente general, junto con el comité de subgerentes generales que lo asiste, debe conducir las actividades que realiza la sociedad (ya sean de índole comercial, de control u operativas), de manera tal de garantizar el cumplimiento de las metas preestablecidas. El gerente general es designado por el directorio a propuesta del Presidente (tal como ocurre en otros países como Australia, Nueva Zelanda, Alemania, Finlandia, etc). Actualmente, la gerencia general del Banco se encuentra en manos del Cdor. Raúl Armando Duzevic.

Anualmente, el directorio aprueba un plan de acción en concordancia con un plan de negocios, en los cuales se definen los objetivos del ejercicio económico, los proyectos a emprender y los recursos materiales y humanos que serán empleados. La alta gerencia se encarga de comunicar ambos planes a los distintos niveles de la organización, asignando a cada unidad tareas, responsabilidades específicas, prioridades y tiempos de ejecución.

5.5. Estructura del Grupo Banco Nación

El Banco de la Nación Argentina ha desarrollado el Grupo B.N.A a través del cual complementa sus actividades. Dicho grupo se instituye como un holding que nuclea nueve compañías en las cuales el Banco participa en su capital social:

-Nación Seguros: compañía creada en el año 1994 para participar junto con la AFJP en el Sistema Previsional. Provee asesoramiento en forma personalizada para llevar adelante todo lo referido a la contratación de un seguro.

-Nación Reaseguros: ofrece servicios y capacidades de reaseguro mediante contratos proporcionales y no proporcionales en todos los ramos.

-Nación Seguros de Retiro: empresa abocada a la capitalización de ahorros para la constitución de fondos jubilatorios.

-Nación Servicios: creada en 1989, se especializa en brindar soluciones tecnológicas y comerciales para medios de pago.

-Nación Factoring: centrada en el segmento pyme, esta empresa del Grupo Nación se especializa en el financiamiento de capital de trabajo, proveyendo un servicio que va desde el descuento de instrumentos de créditos hasta la gestión de cobranzas y protección crediticia.

-Nación Leasing: nace en julio de 2002. Se orienta a facilitar a las empresas la renovación de su equipo, promoviendo la incorporación de nuevos bienes de capital.

-Pellegrini S.A.: creada en 1994, es líder en patrimonio administrado de la Industria de Fondos Comunes de Inversión.

-Nación Bursátil S.A.: brinda asesoramiento en lo que respecta al mercado de capitales, proveyendo información en tiempo real sobre precios y tendencias de los activos.

-Nación Fideicomiso: creada en 2001, es el órgano fiduciario del Banco Nación. Se aboca al financiamiento de proyectos productivos especialmente enfocados en las pymes y las economías regionales. Promueve la figura del fideicomiso como vehículo de inversión para los agentes privados.

Asimismo, el Banco Nación tiene participación en los directorios de otras compañías relacionadas con la actividad financiera, de acuerdo a lo que establece el artículo 15 de su Carta Orgánica:

- o Fundación Empretec.
- o Garantizar Sociedad de Garantía Recíproca
- o Mercado Abierto Electrónico
- o Compensadora Electrónica S.A.
- o Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)
- o Link, Visa Argentina, entre otras.

5.6. Controles y auditorías

Las actividades del BNA son sometidas a un doble proceso de control. En primer lugar, existe una instancia de fiscalización interna, en la que se verifica no sólo la efectividad y la eficiencia de las operaciones, sino también la adecuada protección de los activos de la sociedad, así como el cumplimiento de las normas y las leyes que rigen a las entidades bancarias. La evaluación y monitoreo debe realizarse de manera independiente y objetiva sobre la entidad y sus empresas controladas para agregar valor y mejorar las operaciones del Banco.

Por otra parte, el BNA, en conformidad con la ley de administración financiera (Ley N° 24.156), se encuentra auditado por la Auditoría General de la Nación, como ente de control externo del sector público nacional. La observancia de las normas incluidas en la Carta Orgánica, leyes, decretos, resoluciones y disposiciones son fiscalizadas por un Síndico designado por el Poder Ejecutivo Nacional. Esta segunda instancia de fiscalización se ve reforzada por la contratación de auditores externos al banco, quienes, junto con la AGN, se encargan de la revisión de los estados contables de la sociedad. Por normativa, el responsable de llevar a cabo la Auditoría Interna en la Entidad Financiera no debe ser el mismo que ejerce la auditoría externa. De este modo se garantiza la independencia y la objetividad de ambas funciones, tal como lo sugieren las directrices para el buen gobierno corporativo de la OCDE (2011).

En adición a los mecanismos de auditoría interna y externa mencionados previamente, el Banco Central de la República Argentina plantea la necesidad de implementar normas mínimas de control interno como mecanismo para proporcionar una seguridad razonable en cuanto al logro de los objetivos de la entidad en materia de efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información contable, cumplimiento de las leyes y normas aplicables.

5.7. Recursos humanos

El Banco de la Nación Argentina es, dentro del ámbito de las empresas públicas, uno de los principales empleadores del país. Cuenta con una planta permanente de 18.002 trabajadores, de los cuales 17.763 se desempeñan en el ámbito nacional. Los restantes 239 son empleados por alguna de las 13 sucursales que el banco ha abierto en el exterior.

El personal del BNA está sometido al régimen de contratación privada: ¹⁷Ley 20.744 de Contrato de Trabajo. Asimismo, en tanto empleados de banco, se rigen por el convenio 18/75, el cual nuclea a los trabajadores de todas las entidades bancarias, sean éstas de carácter privado o público.

Convencido de la importancia de mantener la calidad de los recursos humanos, el banco ha estructurado una serie de políticas orientadas a potenciar el desempeño del personal. En este sentido, se busca estimular el sentido de pertenencia de los agentes. Para ello se establecen una serie de beneficios que son extensivos al empleado y su familia. Entre ellos se destacan: la Bolsa de Libros para hijos de empleados, Colonia de Vacaciones, Gastos de Educación Especial para hijos de empleados con capacidades distintas y Subsidio por Ayuda Escolar Anual. Por otra parte, los trabajadores del BNA cuentan con una línea de crédito particular, a través de la cual pueden solicitar préstamos para la vivienda. A esto beneficios se agrega como instrumento de impulso para el logro de las metas comerciales, un Programa de Estímulo y Motivación para la Red de Sucursales, Gerencias Zonales y Casa Central. Esta consiste en incentivos económicos al personal, cuya liquidación se efectúa trimestralmente a partir del cumplimiento de las metas fijadas, y la implementación periódica de jornadas de capacitación, diseñadas para dotar a los empleados de las más eficientes herramientas de gestión. EL instituto "Malvinas Argentinas", perteneciente a la Gerencia de Planificación, Desarrollo y Capacitación del Banco, es el encargado de diseñar los

¹⁷ El conjunto de los empleados de empresas públicas, sin distinción entre personal de entidades financieras y personal de entidades no financieras, se encuentra regido por la ley 20744. Por otra parte, su inclusión o no dentro de un convenio colectivo específico dependerá del rubro laboral en que se desempeñen.

cursos que preparan al personal para ejercer su rol de manera eficiente. Estos programas permiten mejorar el clima laboral, ofrecer nuevas oportunidades de crecimiento a los empleados, facilitar la incorporación de herramientas de gestión modernas, y mejorar los procesos internos de la entidad. El objetivo último es, claro está, mejorar el servicio de atención al cliente.

5.8. Transparencia

Además de las múltiples instancias de control y como parte de la política de transparencia de la compañía, el BNA brinda al público en general toda la información financiera que pueda requerirse en su sitio web www.bna.com.ar. El mismo presenta información acerca de la institución y los productos que brinda, y la misma es actualizada constantemente.

En simultáneo, en la página del Banco Central de la República Argentina (www.bcra.gov.ar) pueden consultarse estados contables, indicadores financieros, composición del Directorio y miembros de la Gerencia, entre otra información vinculada con el banco.

5.9. General

Como hemos mencionado con anterioridad, el análisis del caso del Banco Nación resulta paradigmático no sólo por tratarse de una compañía pública financiera de relevancia estratégica para el desarrollo del país, sino además, por tratarse de una empresa cuya organización presenta importantes avances en materia de buen gobierno corporativo¹⁸.

Las buenas prácticas de transparencia de la información y rendición de cuentas del Banco Nación parecieran tener su correlato en la existencia de un órgano autárquico supremo, el Banco Central de la República Argentina que, en su función de regular el sistema financiero y aplicar la Ley de Entidades Financieras¹⁹, compele a todas las instituciones del país bajo su tutela a presentar balances mensuales, estados de deudores y demás información que sirva para el análisis de la situación del sistema²⁰.

Si observamos los resultados del índice de transparencia desarrollado en la sección 3 de este documento, podemos apreciar que efectivamente las entidades financieras del Estado, a saber: Banco Nación, Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Banco Hipotecario, son las que presentan los mayores y mejores niveles de información.

A diferencia de lo que ocurre con los bancos oficiales, cuando observamos aquellas organizaciones empresariales que forman parte del sector público no financiero, apreciamos que el control público se fragmenta y que los niveles de publicidad y periodicidad de la información son sustancialmente más bajos salvo excepciones concretas, por ejemplo, el caso de SOFSE e YPF. Los altos niveles de información de YPF pueden ser explicados, en gran medida, por ser la única

¹⁸ Distintos organismos internacionales consagran la necesidad de incorporar prácticas de buen gobierno corporativo en la gestión de las empresas públicas. Algunos de ellos son: OCDE (2011), Banco Mundial (2014), CAF (2015), IBGC (2016).

¹⁹ Ley 21.526

²⁰ El Banco Central de la República Argentina ejerce la supervisión de la actividad financiera y cambiaria por intermedio de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias.

empresa pública argentina no financiera que cotiza en la bolsa de comercio y que por tanto, debe satisfacer un régimen de publicación de información más riguroso²¹.

Si bien actualmente se evidencian altos niveles de heterogeneidad en la información publicada entre las empresas públicas argentinas, y en este escenario el Banco Nación, junto con el BICE y el Banco Hipotecario, constituyen casos aislados, entendemos que es imperioso subrayar su performance en tanto pone de relieve la posibilidad efectiva de implementar prácticas de buen gobierno corporativo en las empresas públicas argentinas.

Para incrementar el volumen y mejorar la calidad de la información pública brindada por aquellas empresas estatales que no integran el sistema financiero, entendemos que una potencial línea de trabajo consistiría en fortalecer el rol que actualmente desempeñan los organismos con funciones regulatorias y de contralor. Además de llevar adelante el control sobre la buena prestación de los servicios públicos, consideramos necesario que estos prevean mecanismos de publicación sistemática y periódica de información relevante sobre las entidades que tutelan.

²¹ Las sociedades que cotizan en bolsa deben cumplir los requisitos que prevean los reglamentos de las respectivas bolsas (arts. 28 y 30, LOP), entre ellos brindar toda la información considerada necesaria para la toma de decisiones de los accionistas. (CNV, 2007)

Reflexiones finales

Hacia un entramado de empresas públicas estratégico, dinámico e inclusivo

El nacimiento de las empresas públicas sucede generalmente con el fin de solventar las fallas de mercado en la provisión de bienes públicos. A ello se añaden razones de política industrial o desarrollo regional. Sin embargo, a lo largo del tiempo, estas se han enfrentado a diversos obstáculos que pusieron en cuestión su idoneidad para cumplir los objetivos propuestos.

En Argentina, como en el resto de los países, las empresas públicas juegan un papel relevante en la economía, especialmente aquellas que proveen servicios públicos e infraestructura. Si bien a menudo los objetivos de máxima de las empresas públicas difieren de los de las empresas privadas, la importancia para la economía de un funcionamiento eficiente de estos servicios no puede ser minusvalorada, puesto que “de lo contrario entraría en pérdidas sistemáticas que la podrían hacer políticamente inviable a mediano plazo” (Vives, X; 2007: 3). Como se mencionó previamente, muchas de estas instituciones cumplen un rol estratégico, y de su funcionamiento y posibilidad de subsistencia depende de manera directa una red de empresas e individuos, por lo que su viabilidad cobra, aún, una mayor importancia.

La evidencia empírica revela que uno de los grandes problemas de las empresas públicas argentinas es la imposibilidad de alcanzar niveles aceptables de eficiencia. Algunos de los problemas más comunes son la asignación ineficiente de recursos (en particular de los recursos humanos), la producción de bienes para los que no existe demanda, el desarrollo de actividades productivas guiadas principalmente por criterios de conveniencia política y el favoritismo partidario. Esto no quiere decir que este tipo de empresas deban perseguir objetivos de rentabilidad análogos a los del sistema privado, pero aun así es importante mencionar que, ante recursos limitados, se vuelve particularmente relevante atender a cuestiones de eficiencia que atentan contra un correcto desenvolvimiento de las mismas. Como se mencionó previamente, la mera existencia de empresas públicas en áreas estratégicas no garantiza el correcto cumplimiento de este rol, sino que es necesario que haya un acompañamiento por parte de políticas públicas claras que las regulen y den forma a su funcionamiento, para así minimizar estos problemas de eficiencia. Solo mediante la coordinación y la planificación se podrá avanzar hacia un entramado de empresas públicas estratégico, dinámico e inclusivo.

Hacia un entramado de empresas públicas más transparente

Como ha quedado de relieve a lo largo de este documento, y más específicamente en la tercera sección sobre transparencia y acceso a la información pública, en la actualidad, las empresas públicas argentinas presentan una tendencia generalizada al oscurantismo. La información de sus sitios web se encuentra dispersa, fragmentada, así como también desactualizada e incompleta.

Frente a este escenario, y con el propósito de garantizar el pleno goce del derecho a la información, entendemos que resulta necesario promover la incorporación de buenas prácticas de transparencia.

En esta línea, la OCDE en “Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas” (2011) brinda recomendaciones para la implementación de buenas prácticas de divulgación y transparencia.

Estas suponen, en líneas generales, el desarrollo de información consistente y agregada sobre las empresas, la publicación anual de un informe agregado, el desarrollo de procedimientos eficientes de auditoría interna y externa basadas en estándares internacionales, y la difusión en detalle aquella información que resulte de interés particular para el Estado y el público en general (objetivos, estructura, factores de riesgo, ayuda financiera, compromisos asumidos, transacciones, etc.).

Asimismo, las Directrices de la OCDE en gobierno corporativo brindan recomendaciones en torno a otros aspectos de la gobernanza de las empresas públicas, a saber:

1. Marco jurídico y regulatorio efectivo para Empresas Públicas
2. La actuación del Estado como propietario
3. Tratamiento equitativo de los accionistas
4. Las relaciones con partes interesadas
5. Las responsabilidades de los directorios de empresas públicas

Si bien estos aspectos se encuentran fuera del alcance del presente trabajo, consideramos que las recomendaciones brindadas por la OCDE redundarían en mayores niveles de transparencia y *accountability*.

Un problema muy común a la hora de evaluar el funcionamiento de las empresas públicas en Argentina es la falta de claridad en la definición *ex ante* de los objetivos. Cuando esto ocurre, resulta sumamente dificultoso determinar el éxito o fracaso en la consecución de los mismos. Esto se complejiza aún más si tenemos en cuenta que los objetivos de una empresa pública a menudo contrastan con el objetivo central de maximización de valor típico de una empresa privada, y se vuelcan, en muchos casos, a la maximización del impacto social. Por tal motivo, y en sintonía con las directrices elaboradas por OCDE (2011), es importante trabajar, no sólo en el establecimiento de objetivos claros, sino también de indicadores que permitan medir *ex post* su nivel de satisfacción.

Para asegurar el buen funcionamiento de las compañías estatales, la persecución de los objetivos estratégicos y la transparencia en la gestión, resulta determinante el establecimiento de determinados mecanismos de control externos e internos.

Tanto los órganos de auditoría interna como externa, deben funcionar de manera efectiva (conforme a las *International Standards on Auditing - ISAs*), produciendo reportes periódicos que permitan, además de incrementar el valor y mejorar las actividades de la propia organización, informar a la ciudadanía sobre el estado de situación organizacional, financiero, económico y humano de cada compañía.

Para garantizar una auditoría de calidad es menester que los auditores cumplan con determinados requerimientos éticos²², escepticismo y juicio profesional, y que trabajen con evidencia suficiente y adecuada.

²² Integridad, objetividad, confidencialidad, comportamiento profesional, competencia y diligencia profesional (ISAs)

En lo que respecta a los auditores externos específicamente, es menester que estos sean independientes de la administración y de los accionistas dominantes.

En Argentina, la Auditoría General de la Nación establece como organismos auditables 38 de las 52 empresas públicas relevadas en este proyecto. Se registran informes de auditoría para 34 de las 38 empresas auditables aunque el 75% de estas empresas, un total de 25, fueron auditadas por última vez con anterioridad al año 2013.

En este sentido, podemos remarcar la necesidad de incrementar la frecuencia de las auditorías así como su alcance, de modo tal que no quede ninguna empresa sin ser sometida, anual o bianualmente, a un control externo riguroso e independiente.

En sintonía con los mecanismos de auditoría, el diseño de una estrategia robusta de divulgación y transparencia tiene un efecto multiplicador y fortalecedor de la rendición de cuentas de las empresas públicas, otorgándole a la ciudadanía la oportunidad de conocer y el poder de “auditar” su rendimiento a partir de información pública.

En lo que respecta a este último punto, desarrollado más extensivamente en el capítulo 3, consideramos que resulta perentorio sancionar una Ley de Acceso a la Información Pública que supere las deficiencias que presenta el actual Decreto 1172/2003 y que comprenda a los tres poderes del Estado y a otros organismos creados por la Constitución Nacional.

Para que la nueva Ley de Acceso a la Información reduzca efectivamente la brecha de implementación actual, es necesario, por un lado, ampliar el alcance y circunscribir las libres interpretaciones de la norma mediante una especificación detallada de los organismos a los que se vincula y de las excepciones de la obligación de informar (teniendo en cuenta la heterogeneidad de formas jurídicas existentes). Asimismo, sería altamente conveniente la creación de un órgano garante y autónomo encargado de ejecutar y controlar el cumplimiento de la norma.

Consideramos recomendable incorporar en esta nueva norma, un apartado específico de transparencia activa que compele a las empresas del Estado a difundir a través de sus sitios web, de manera completa, clara, exhaustiva y actualizada, la información atinente a los puntos que desarrollamos en el Capítulo 3, a saber: marco normativo, estructura orgánica, composición del directorio, estados financieros y recursos humanos. El cumplimiento de estas obligaciones debería ser auditado periódicamente por el órgano creado por la ley para tal fin.

Por último, para el efectivo acatamiento de la ley y para morigerar una cultura burocrática tradicionalmente oscurantista, resulta pertinente que el órgano garante creado para la ejecución de la norma, desarrolle, por un lado, un esquema de multas sancionatorias, y por el otro, lleve adelante campañas sistemáticas de sensibilización al público en general sobre la existencia y las modalidades de ejercicio del derecho de acceso a la información, y la capacitación de funcionarios sobre su responsabilidad.

Futuras líneas de investigación

A lo largo de este documento se ha puesto en evidencia, tal como fue advertido al inicio de nuestro trabajo, el vacío historiográfico y la ausencia de información que existe sobre las empresas públicas argentinas. Frente a un escenario de fragmentación y dispersión de información de la envergadura del que hoy presentan las empresas públicas argentinas, son muchos los desafíos de reconstrucción pero también las oportunidades que se abren.

En esta línea, consideramos que el mapeo de las empresas públicas realizado por CIPPEC en este trabajo, reviste un primer acercamiento exhaustivo a este universo poco conocido, y un aporte fundamental para la posterior elaboración de un diagnóstico más acabado.

Además de aportar luz sobre este complejo entramado organizacional, entendemos que nuestro trabajo abre numerosos interrogantes y líneas de investigación en la materia sobre las que creemos elemental continuar trabajando.

A continuación se enumeran algunas de ellas:

- Elaborar un marco lógico-metodológico para la realización de un diagnóstico integral y sistémico de las empresas públicas.
- Ante la ausencia de información clara, consolidada y actualizada sobre las empresas que forman parte del Sector Público Provincial, realizar un mapeo y caracterización exhaustiva del universo de empresas públicas subnacionales, que tenga en cuenta tanto su impacto económico, fiscal y en la inversión, como su estructura, información disponible y recursos humanos.
- Avanzar en la elaboración de un sistema de indicadores de eficiencia específico para las empresas públicas, donde se contemplen sus objetivos sociales y se incluya una metodología para medir la utilidad social de las mismas. Este sistema de indicadores, a su vez, debería contar con alguna variable que indique las potencialidades sin explotar de cada empresa, dando cuenta de la diferencia entre aquellas cuyo sector o actividad principal las limita por ser económicamente estéril con respecto a aquellas que aún cuentan con un amplio espectro para desarrollarse pero que aún no lo han hecho.
- Desarrollar análisis sobre las implicancias que tiene para la gestión de las políticas públicas, la expansión del Estado empresario. Analizar el caso argentino: ¿qué sucede con la coordinación, integralidad de la gestión, definición y consecución de objetivos y rendición de cuentas en un contexto de mayor descentralización de la gestión?
- Realizar un diagnóstico de las empresas nacionales respecto de las prácticas de buen gobierno corporativo. El mismo contemplará el marco legal regulatorio, monitoreo de su aplicación efectiva, relevamiento de las instituciones intervinientes, identificación de los obstáculos a su implementación y detección de oportunidades de mejora.
- Analizar, además de los niveles de información publicada en sitios web, los niveles de transparencia y *accountability* de las empresas públicas nacionales.

- Desarrollar índice de transparencia que comprenda todos los elementos necesarios para una política de transparencia integral (sistema de compras, licitaciones, publicidad de decisiones del directorio, etc.).
- Tomando como base el índice de transparencia web elaborado para las empresas públicas nacionales de Argentina, realizar un análisis comparado con empresas públicas de la región, que permita destacar la situación de Argentina en materia de transparencia respecto a la de otros países de Latinoamérica.
- Realizar un análisis comparado sobre la implementación de prácticas de buen gobierno corporativo (OCDE - Banco Mundial - CAF - BID) entre empresas de distinta naturaleza, tamaño e impacto, que ponga de relieve los desafíos actuales de la administración pública en la gestión de estas organizaciones, y las potencialidades/oportunidades de mejora de las prácticas existentes.
- Realizar estudios comparativos con otros países de acuerdo a la tipología presentada para explorar límites y posibilidades de cada actividad económica y así elaborar recomendaciones para aquellas empresas públicas que no estén haciendo uso pleno de sus posibilidades.
- Diseñar una agenda de trabajo a nivel regional para abordar y consensuar criterios metodológicos asociados a la definición de empresas públicas, protocolos de gestión, buenas prácticas de gobierno corporativo que permita el intercambio de lecciones aprendidas.

Bibliografía

ACIJ, ADC, CELS, CIPPEC, ELA, FOPEA, FARN, MEI, FEIM y Poder Ciudadano (2010). Estándares mínimos para una ley de acceso a la información pública en Argentina.

ASAP (2011). Presupuesto Nacional 2011. Transferencias a Provincias y Municipios. Buenos Aires, Argentina.

Cavarozzi, Marcelo. (1996) "El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina", Rosario, Homo Sapiens Ediciones

Chavez, D. y Torrez, S. (2013). "La reinención del Estado". Montevideo, Uruguay.

Comisión Nacional de Valores (2007). "Acciones. Educación Mercado de Capitales". Buenos Aires, Argentina.

Comité Jurídico Interamericano (agosto de 2008). Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, OEA/Ser.Q. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), principio 4. Link: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

Elena, S. y Pichón Rivière, A. (abril de 2014). Una nueva oportunidad para sancionar una ley nacional de acceso a la información pública. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°132**. Buenos Aires: CIPPEC.

Elena, S.; Pichón Rivière, A.; y Ruival, A. (noviembre de 2013). La brecha de implementación del decreto de acceso a la información en las empresas públicas. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°125**. Buenos Aires: CIPPEC

Elena, S. y Stalker, G. (septiembre de 2012). ¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado. **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°110**. Buenos Aires: CIPPEC

Gordillo, A (2013) El control de las empresas públicas. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Buenos Aires.

Kowalski, P, M. Büge, M. Sztajerowska and M. Egeland (2013). "State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications". OECD

OECD, (2005). Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A survey of OECD countries. Paris.

OECD, (2011). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. Paris

OECD, CAF, World Bank and SIGEN (2014). Transparency and accountability framework for Latin American State-Owned enterprises.

Schclarek, A; Re Crespo, S y Torres, L. (Agosto de 2012). "Empresas del Estado: Errores del Pasado, Soluciones a Futuro". CIPPES.

Vives, X. (febrero de 2007). El buen gobierno de las empresas públicas. Barcelona: IESE Business School. Universidad de Navarra

Anexo

Anexo 1. Empresas públicas privatizadas en la década de los 90

Empresa	Destino
Administración General de Puertos AGP	Privatizada
Aerolíneas Argentinas S.E.	Privatizada
Aeropuertos	Concesionado
Agua y Energía Eléctrica S.E.	Privatizada
Area Material Córdoba Aviones	Privatizada
Argentina Televisora Color(A.T.C.)	Disuelta
Astillero Ministro Manuel Domecq García	Disuelta
Astilleros y Fábricas Navales AFNE S.A.	Provincializado
Banco Hipotecario Nacional	Privatizada
Banco Nacional de Desarrollo BANADE	Disuelta
Caja Nacional de Ahorro y Seguro	Privatizada
Canal 11, Dicon Difusión S.A.	Privatizada
Canal 13, Río de la Plata S.A.	Privatizada
Carboquímica Argentina	Privatizada
Carolina S.A. Minera	Disuelta
Compañía Azucarera las Palmas	Disuelta
Conarsud S.A. Asesoría y Consultoría	Disuelta
Consultara S.A. Consultara de la Armada	Disuelta
Corporación Argentina de Productores (CAP)	Disuelta
Empresa Desarrollos Especiales S.A. EDESA	Disuelta
Empresa Líneas Marítimas Argentinas ELMA	Privatizada
Empresa Nacional de Correos y Telégrafos	Disuelta
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	Privatizada
Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas	Disuelta
Establecimientos Altos Hornos	Privatizada
Fábrica Militar de Acido Sulfúrico	Privatizada
Fábrica Militar de Tolueno Sintético	Privatizada
Fábrica Militar de Vainas y Conductores elec.	Privatizada
Fábrica Militar General San Martín	Privatizada
Fábrica Militar Pilar	Privatizada
Fábrica Militar San Francisco	Privatizada
Ferrocarril Belgrano S.A.	Concesionado
Ferrocarriles Argentinos S.A.	Concesionado
Ferrocarriles Metropolitanos S.A.	Concesionado
Fondo Nacional de la Marina Mercante	Disuelta
Forja Argentina S.A.	Liquidada
Gas del Estado S.E.	Privatizada
Hidroeléctrica Norpatagónica S.A.	Privatizada
Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A	Privatizada

Hipódromo Argentino	Concesionado
Induclor Sociedad Anónima Mixta	Privatizada
Indupa S.A.	Privatizada
Instituto Nacional de Reaseguros S.E.	Disuelta
Interbaires S.A.	Privatizada
Intercargo S.A.	Privatizada
Junta Nacional de Carnes	Disuelta
Junta Nacional de Granos	Privatizada
LR3 Radio Belgrano	Concesionado
LR5 Radio Excélsior	Concesionado
LV3 Radio Córdoba	Concesionado
Llao Llao Holding	Privatizada
Monómetros Vinílicos	Privatizada
Obras Sanitarias de la Nación	Concesionado
Petropol	Privatizada
Petroquímica Bahía Blanca S.A	Privatizada
Petroquímica General Mosconi	Privatizada
Petroquímica Río Tercero	Privatizada
Polisur Sociedad Mixta	Privatizada
Redes de Acceso a grandes ciudades	Concesionado
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires	Privatizada
Sociedad Mixta Siderurgia Argentina SOMISA	Privatizada
Talleres Navales Dársena Norte	Privatizada
Tanque Argentino Mediano S.E. TAMSE	Disuelta
Tecnología Aeroespacial S.A. TEA	Disuelta
Yacimientos Carboníferos Fiscales	Concesionado
Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.E.	Privatizada

Fuente: Memoria de las privatizaciones de la Dirección Nacional de Normalización Patrimonial, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Anexo 2. Nómina de empresas públicas 2015 – Detalle por fecha de creación, jurisdicción, régimen jurídico, actividad económica, nivel de transparencia web, dotación de recursos humanos, y resultado económico y financiero sin transferencias

Nombre Completo de la Empresa	SIGLAS	Fecha de creación	Jurisdicción	Régimen Jurídico	Act. Económica	Nivel de transp.	RR.HH.	Resultado Econ. s/ transf	Resultado Finan. s/ transf
Administración General de Puertos S.E.	AGP	14/09/1987	MINT	Sociedad del Estado	Transporte y almacenamiento	BAJO	534	84,825	-283,873
Aerolíneas Argentinas S.A.	Aerolíneas	22/09/2008	MINT	Sociedad Anónima	Transporte y almacenamiento	MEDIO	10,782	s/d	s/d
Empresa Nacional de Soluciones Satelitales S.A.	AR-SAT	05/04/2006	MINPLAN	Sociedad Anónima	Información y comunicaciones	BAJO	547	41,105	24,089
Argentina Televisora Color S.A.	ATC	03/04/1992	MECON	En liquidación	Información y comunicaciones	BAJO	0	-885	-885
Agua y Saneamientos Argentinos S.A.	AySA	22/03/2006	MINPLAN	Sociedad Anónima	Suministro de agua y cloacas	MEDIO	6,698	-3,218,002	-2,979,008
Banco de la Nación Argentina S.A.	BNA	01/01/1891	MECON	Banco Oficial	Intermediación financiera	MEDIO	18,002	s/d	s/d
Banco Hipotecario S.A.	Hipotecario	14/09/1886	MECON	Banco Oficial	Intermediación financiera	ALTO	2,477	s/d	s/d
Banco de Inversión y Comercio Exterior	BICE	13/01/1992	MECON	Banco Oficial	Intermediación financiera	ALTO	267	s/d	s/d
Casa de la Moneda S.E.	CMONEDA	27/08/1977	MECON	Sociedad del Estado	Intermediación financiera	BAJO	1,714	128,293	128,293
Centro de Ensayos de Alta Tecnología S.A.	CEATSA	01/09/2010	MINPLAN	Sociedad Anónima	Servicios prof., cient. y técnicos	BAJO	s/d	s/d	s/d
Comisión Técnica Mixta de SALTO GRANDE	C.T.M. Salto Gde.	s/d	MINPLAN	Empresa Binacional	Energía	MEDIO	s/d	s/d	s/d
Comisión Binacional Puente Buenos Aires - Colonia	COBAICO	s/d	MINPLAN	Empresa Binacional	Construcción	BAJO	s/d	s/d	s/d
Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná	COMIP	s/d	MINPLAN	Empresa Binacional	Servicios prof., cient. y técnicos	MEDIO	s/d	s/d	s/d
Comisión Regional del Río Bermejo	COREBE	21/12/1982	MINPLAN	Empresa Interestadual	Servicios prof., cient. y técnicos	MEDIO	s/d	s/d	s/d

Corporación Antiguo Puerto Madero	Corp. Pto. Madero	23/11/1989	MINPLAN	Empresa Interestadual	Servicios prof., cient. y técnicos	MEDIO	s/d	s/d	s/d
Corporación Interestadual Pulmarí	Pulmarí	07/12/1988	MINDEF	Empresa Interestadual	Agricultura, ganadería y pesca	MEDIO	s/d	s/d	s/d
Corporación Mercado Central	CMCBA	14/09/1967	MECON	Empresa Interestadual	Adm. pública	BAJO	s/d	s/d	s/d
Correo Oficial de la República Argentina S.A.	CORASA	14/06/2004	MINPLAN	Sociedad Anónima	Transporte y almacenamiento	BAJO	17,231	57,000	-43,000
Construcción de Vivienda para la Armada	COVIARA	01/01/1966	MINDEF	Empresa Pública	Construcción	BAJO	59	-45,000	-45,000
DIOXITEK S.A.	DIOXITEK	01/01/1982	MINPLAN	Sociedad Anónima	Ind. Manufacturera	BAJO	191	985	671
Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E.	EANA S.E.	30/07/2015	MINT	Sociedad del Estado	Transporte y almacenamiento	BAJO	s/d	s/d	s/d
Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud S.A.	EDCADASSA	01/01/1989	MECON	En liquidación	Transporte y almacenamiento	BAJO	s/d	s/d	s/d
EDUC.AR S.E.	EDUC.AR S.E.	17/05/2000	MINEDU	Sociedad del Estado	Enseñanza	BAJO	421	-187,268	-187,268
Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A.	EEBISA	14/07/1997	MINPLAN	Sociedad Anónima	Energía	BAJO	29	2,000	2,000
Energía Argentina S.A.	ENARSA	03/11/2004	MINPLAN	Sociedad Anónima	Energía	MEDIO	157	-33,620,766	-38,316,668
Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A.	ENCOTEL	01/01/1992	MECON	En liquidación	Transporte y almacenamiento	BAJO	s/d	s/d	s/d
Entidad Binacional Yacypretá S.A.	EBISA	17/07/1992	MINPLAN	Empresa Binacional	Energía	MEDIO	2,333	s/d	s/d
Editorial Universitaria de Buenos Aires	EUDEBA	01/01/1958	MINEDU	Soc. Economía Mixta	Información y comunicaciones	BAJO	s/d	s/d	s/d
Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín"	FADEA S.A.	19/04/2010	MINDEF	Sociedad Anónima	Industria manufacturera	BAJO	1,702	-89,985	-80,260
Ferrocarriles Argentinos S.E.	Ferrocarriles	21/05/2015	MINT	Sociedad del Estado	Transporte y almacenamiento	BAJO	21619.00	s/d	s/d
Adm. de Infraestructuras Ferroviarias	ADIF	27/03/2008	MINT	Sociedad del Estado	Transporte y almacenamiento	MEDIO	599	-122,000	-122,000
Adm. de RR.HH. Ferroviarios	ADRFH	11/06/2013	MINT	Sociedad Anónima	Transporte y almacenamiento	BAJO	20,054	-7,473,667	-7,473,667
Belgrano Cargas y Logística	BELGRANO CARGAS	22/05/2013	MINT	Sociedad del Estado	Transporte y almacenamiento	BAJO	120	23,319	0

Operadora Ferroviaria	SOFSE	27/03/2008	MINT	Sociedad del Estado	Transporte y almacenamiento	ALTO	846	-4,590,000	-4,590,000
Instituto Nacional de Reaseguros	INDER	20/10/1952	MECON	En liquidación	Intermediación financiera	BAJO	8	26,231	26,035
Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias	INTEA	01/01/1993	MINAGRI	Sociedad Anónima	Agricultura, ganadería y pesca	BAJO	69	1,434	1,434
INTERCARGO S.A.	INTERCARGO	21/07/1994	MECON	Sociedad Anónima	Transporte y almacenamiento	BAJO	1,879	37,110	63,208
Emprendimiento Productivo y Educativo "La Gleba"	LA GLEBA	10/12/1997	MINEDU	Sociedad Anónima	Agricultura, ganadería y pesca	BAJO	s/d	s/d	s/d
Líneas Aéreas Federales S.A.	LAFSA	23/05/2003	MECON	En liquidación	Transporte y almacenamiento	BAJO	s/d	s/d	s/d
Lotería Nacional S.E.	Lotería	09/04/1990	MINDES	Sociedad del Estado	Serv. Artíst., culturales, dep. y de esparcimiento	MEDIO	1,025	232,357	92,817
Nucleoeléctrica Argentina S.A.	NASA	02/09/1994	MINPLAN	Sociedad Anónima	Energía	BAJO	2,577	2,950,881	851,056
Polo Tecnológico Constituyentes	PTC	06/08/1998	MINEDU	Sociedad Anónima	Servicios prof., cient. y técnicos	BAJO	s/d	s/d	s/d
Entidad Binacional Túnel de baja altura-Ferrocarril Trasandino Central	EBIFETRA	14/12/2009	MINPLAN	Empresa Binacional	Transporte y almacenamiento	BAJO	s/d	s/d	s/d
Parque Tecnológico del Litoral Centro SAPEM	PTLC	22/08/2002	MINCYT	Sociedad Anónima	Servicios prof., cient. y técnicos	BAJO	s/d	s/d	s/d
Radio Universidad Nacional del Litoral	RUNL	01/01/1931	MINEDU	Sociedad Anónima	Información y comunicaciones	BAJO	80	-1,838	-2,088
Radio y Televisión Argentina S.E.	RTA	10/10/2009	JGM	Sociedad del Estado	Información y comunicaciones	BAJO	2,674	-1,347,155	-1,347,155
Seguros de Depósitos S.A.	SEDESA	18/04/1995	MECON	Sociedad Anónima	Intermediación financiera	MEDIO	s/d	s/d	s/d
Sistema Nacional de Medios Públicos	SNMP	30/01/2001	MECON	En liquidación	Información y comunicaciones	BAJO	s/d	s/d	s/d
Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba	SRT-UNC	01/01/1972	MINEDU	Sociedad Anónima	Información y comunicaciones	BAJO	277	-69,531	-69,531
Talleres Navales Dársena Norte	TANDANOR	03/04/2007	MINDEF	Sociedad Anónima	Industria Manufacturera	BAJO	623	-162,670	-162,670
Telam Agencia Nacional de	TELAM	06/12/2002	JGM	Sociedad del	Información y	BAJO	927	-487,199	-498,607

Noticias				Estado	comunicaciones				
TELAM SAlyP	TELAM SAlyP	s/d	MECON	En liquidación	Información y comunicaciones	BAJO	4	-3,499	-3,499
Vehículo Espacial de Nueva Generación S.A.	VENG	01/01/1998	MINPLAN	Sociedad Anónima	Industria Manufacturera	BAJO	396	59,982	54,715
Yacimientos Carboníferos Río Turbio	YCRT	06/08/1958	MINPLAN	Otros entes púb. Empr.	Energía	BAJO	2,961	-2,141,465	-2,141,465
Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio	YMAD	09/01/1959	MINPLAN	Empresa Interestadual	Transporte y almacenamiento	BAJO	475	221,212	38,527
YPF S.A.	YPF	07/05/2012	MECON	Sociedad Anónima	Energía	ALTO	22,032	s/d	s/d

Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

Anexo 3. Nuevas empresas por tipo de incorporación (2003-2015)

Empresa	Tipo de incorporación	Fecha de incorporación	Normativa
CORREO OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA S.A.	REESTATIZACIÓN	14/06/2004	Decreto 721/2004
ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA)	CREACIÓN	03/11/2004	Ley 25.943
AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A.	REESTATIZACIÓN	22/03/2006	Decreto 304/2006
EMPRESA ARGENTINA DE SOLUCIONES SATELITALES S.A. (AR-SAT)	CREACIÓN	05/04/2006	Ley 26.092
TALLERES NAVALES DÁRSENA NORTE- TANDANOR	REESTATIZACIÓN	03/04/2007	Decreto 315/2007
ADM. DE INFRAEST. FERROVIARIAS S.E	CREACIÓN	27/03/2008	Ley 26.352
OPERADORA FERROVIARIA S.E.	CREACIÓN	27/03/2008	Ley 26.352
AEROLÍNEAS ARGENTINAS S.A.	REESTATIZACIÓN	22/09/2008	Ley 26.412
RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA (RTA S.E.)	CREACIÓN	10/10/2009	Ley 26.522
FÁBRICA ARGENTINA DE AVIONES "BRIG. SAN MARTÍN" S.A.	REESTATIZACIÓN	19/04/2010	Decreto 509/2010
CENTRO DE ENSAYOS DE ALTA TECNOLOGÍA S.A.	CREACIÓN	01/09/2010	s/d
YPF S.A.	REESTATIZACIÓN	07/05/2012	Ley 26.741
BELGRANO CARGAS Y LOGÍSTICA	CREACIÓN	22/05/2013	Decreto 566/2013
ADM. DE RECURSOS HUMANOS FERROVIARIOS	CAMBIO DENOM.	11/06/2013	Resolución 533/2013
FERROCARRILES ARGENTINOS SOCIEDAD DEL ESTADO	CREACIÓN	21/05/2015	Ley 27.132
EMPRESA ARGENTINA DE NAVEGACIÓN AÉREA SOCIEDAD DEL ESTADO (EANA S.E.)	CREACIÓN	30/07/2015	Ley 27.161
ENTIDAD BINACIONAL PARA EL PROYECTO TUNEL DE BAJA ALTURA - FERROCARRIL TRASANDINO CENTRAL	CREACIÓN	14/12/2009	Ley 26.561

Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

Anexo 4. Valores atribuidos a cada uno de los indicadores

Categorías de información relevadas	Valor por categoría
I. Estructura	1
a. Estructura organizacional	1
II. Gobierno	2
a. Presidente	1
b. Directorio	0,5
c. Accionistas	0,5
III. Marco Normativo	2
a. Normativa de creación	1
b. Normativa que la regula	1

IV. Estados Financieros	3
a. Estados contables	1
b. Informes de gestión	0,5
c. Memoria y balance	0,5
d. Datos actualizados	1
V. Recursos Humanos	2
a. Dotación de empleados	1
b. Datos actualizados	1
Total	10

Fuente: elaboración propia, CIPPEC

Anexo 5. Puntaje obtenido por las empresas en el índice de transparencia web

Empresa	Puntaje	Nivel
YPF S.A.	8,5	Alto
BANCO HIPOTECARIO S.A.	8	Alto
OPERADORA FERROVIARIA S.E.	8	Alto
BANCO DE INVERSIÓN Y COMERCIO EXTERIOR (BICE)	7,5	Alto
BANCO DE LA NACIÓN ARG.	7	Medio
ENTIDAD BINACIONAL YACYRETÁ	7	Medio
SEGUROS DE DEPÓSITOS S.A. (SEDESA)	5,5	Medio
LOTERÍA NAC. S.E.	5	Medio
CORP. ANTIGUO PUERTO MADERO S.A.	5	Medio
COMISIÓN REGIONAL DEL RÍO BERMEJO (COREBE)	5	Medio
COMISIÓN TÉCNICA MIXTA DE SALTO GRANDE	4,5	Medio
COMISIÓN MIXTA ARGENTINO - PARAGUAYA DEL RÍO PARANÁ	4	Medio
CORPORACIÓN INTERESTADUAL PULMARÍ	4	Medio
AEROLÍNEAS ARGENTINAS S.A.	3,5	Medio
AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A.	3,5	Medio
ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA)	3,5	Medio
ADMINISTRADORA DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	3,5	Medio
RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA SOCIEDAD DEL ESTADO	3	Bajo
ADM. GRAL. DE PUERTOS S.E.	3	Bajo
CONST. VIVIENDAS PARA LA ARMADA (COVIARA)	3	Bajo
TALLERES NAVALES DÁRSENA NORTE SACIyN - TANDANOR	3	Bajo

CASA DE LA MONEDA S.E.	3	Bajo
POLO TECNOLÓGICO CONSTITUY. S.A.	3	Bajo
PARQUE TECNOLÓGICO DEL LITORAL CENTRO SAPEM - PTLC	3	Bajo
INNOVACIONES TECNOLÓGICAS AGROPECUARIAS S.A. (INTEA)	3	Bajo
CORREO OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA S.A.	3	Bajo
EDUC.AR S.E.	2,5	Bajo
TELAM S.E.	2	Bajo
FÁBRICA ARGENTINA DE AVIONES "BRIG. SAN MARTÍN" S.A.	2	Bajo
CORPORACIÓN MERCADO CENTRAL	2	Bajo
EMPRESA ARGENTINA DE SOLUCIONES SATELITALES S.A.	2	Bajo
DIOXITEK S.A.	2	Bajo
YACIMIENTOS MINERO AGUA DE DIONISIO (YMAD)	2	Bajo
CENTRO DE ENSAYOS DE ALTA TECNOLOGÍA S.A.	1,5	Bajo
EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES (EUDEBA)	1	Bajo
EMPRENDIMIENTO PRODUCTIVO Y EDUCATIVO "LA GLEBA" S.A.	1	Bajo
INTERCARGO S.A.	0,5	Bajo
EMPRENDIMIENTOS ENERGÉTICOS BINACIONALES S.A.	0,5	Bajo
BELGRANO CARGAS Y LOGÍSTICA S.E.	0,5	Bajo
FERROCARRILES ARGENTINOS SOCIEDAD DEL ESTADO	0	Bajo
EMPRESA ARGENTINA DE NAVEGACIÓN AÉREA	0	Bajo
SERV. DE RADIO Y TELEVISIÓN DE LA UNIV. DE CORDOBA S.A.	0	Bajo
RADIO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL S.A.	0	Bajo
YACIMIENTOS CARBONÍFEROS RÍO TURBIO (YCRT)	0	Bajo
NUCLEOELÉCTRICA ARG. S.A.	0	Bajo
VEHÍCULO ESPACIAL DE NUEVA GENERACIÓN S.A. (VENG S.A.)	0	Bajo
COMISIÓN BINACIONAL PUENTE BUENOS AIRES - COLONIA	0	Bajo
PROY. TUNEL DE BAJA ALTURA - FFRR TRASANDINO CENTRAL	0	Bajo

Fuente: CIPPEC

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org