

## **LAS EMPRESAS PÚBLICAS A LA LUZ DE SUS CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN ARGENTINA**

***Verónica L. Cáceres***

Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora del CONICET. Investigadora y docente en la UNGS y docente en la UNLU. [vcaceres@campus.ungs.edu.ar](mailto:vcaceres@campus.ungs.edu.ar)

### **Resumen**

Pensar en clave histórica el devenir de la intervención del Estado mediante las empresas públicas invita a pensar sus transformaciones, continuidades y rupturas a lo largo de los distintos regímenes de acumulación. En Argentina desde mediados del siglo XIX, el Estado ocupó un rol central mediante el establecimiento del marco institucional para la conformación de los mercados de factores, el estímulo de las actividades empresariales privadas y un conjunto de acciones que contribuyeron a unificar un mercado nacional.

La intervención estatal mediante distintas empresas públicas se fundamentó en retos variados como la falta de inversión privada, la incapacidad de ampliar infraestructuras; la provisión de servicios que el mercado lo lograba abastecer; el control de los monopolios; la redistribución del ingreso; estimular la industrialización y controlar la producción de bienes estratégicos. Desde fines de los ´70, en el marco de un intento refundacional de la sociedad, tuvo lugar un proceso de “privatizaciones periféricas”, de descentralización y transferencia de servicios básicos desde el nivel nacional a las provincias, situación agudizada en los ´90 con las privatizaciones de las empresas más importantes de servicios de infraestructura e hidrocarburos. Ya en el marco de la crisis de inicio del siglo XXI tuvo un lugar un periodo de renegociación de contratos y re-estatización de algunas empresas. Estos cambios han dado lugar en la actualidad a la presencia de un complejo mosaico de empresas con distintas formas técnico-jurídicas. En esta ponencia se contextualiza, los grandes rasgos de las distintas etapas que han tenido las empresas públicas como instrumentos de la política económica; para reflexionar en torno a los principales aportes al desarrollo económico y social.

### **1. Introducción**

Las empresas públicas han ocupado un papel medular en el desarrollo económico y social. La crisis del capitalismo que tuvo lugar en 2008 ha dado un nuevo ímpetu al rol de las empresas públicas en el desarrollo (Chávez y Torres, 2013) y, la pandemia en curso ha reconfigurado un escenario (que estará por evaluarse los próximos años). La bibliografía especializada sostiene que no existe una única forma de definir a las empresas públicas. En el caso de Argentina, la Ley de Administración financiera Nº 24.156 incluye dentro de las empresas públicas a “todas aquellas Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), 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” (artículo 8). Otras referencias señalan que se trata de empresas que 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). Kowlaski *et al* (2013) señala que existe consenso en considerar una empresa pública a aquellas donde la participación del Estado en las acciones supera el 50%, en forma directa o indirecta, y tanto a nivel nacional como subnacional. Así también puede señalarse que considera que las empresas públicas tienen una misión pública explícita, se orientan al interés general y la responsabilidad por la gestión y administración de bienes y servicios públicos; y mientras enfrentan el contralor propio según el tipo societario, la rendición de cuentas es realizada frente a las autoridades gubernamentales -del Poder Ejecutivo en tanto titular de las acciones (Sindicatura General de la Nación)-, políticas -del Poder Legislativo (Auditoría General de la Nación), la ciudadanía en general en tanto usuarios o consumidores (Diéguez y Valsangiacomo, 2016:3).

En este trabajo se entiende que las empresas públicas conforman un tipo de empresas cuya función apunta a contribuir al bienestar general y su desempeño operativo tiene incidencias en las condiciones de vida de la población, en la salud pública, en el territorio y en el ambiente, entre otras aristas críticas. Puntualmente realizan una actividad empresarial en la que combinan factores de la producción para producir bienes y servicios públicos. Participan en sectores estratégicos y críticos de la economía: como son energía hidrocarburos, minerales, servicios de infraestructura urbana y financieros. Así también son empresas que han promovido industrias en sectores donde la iniciativa privada no ha estado disponible y se ha recurrido a ellas como instrumento en contextos de crisis económica.

En la historiografía de nuestro país se ha abordado escasamente el rol de las empresas públicas y, específicamente, las causas del “crecimiento” de la intervención estatal. Hay importantes trabajos que sientan la mirada en empresas públicas específicas (Ugalde (1983), Schvarzer (1979, 1982 y 1986), Rougier (2017, 2019, 2008), Schvarzer y Gómez (2006), Justo (2014), Boneo (1979 y 1980) etc.). No obstante, hay un menor desarrollo respecto a investigaciones que enfatizan en la génesis y derrotero sobre la intervención estatal mediante empresas públicas, sus etapas y controversias. Tendientes a cubrir esta área de vacancia se destacan trabajos recientes publicados en la Revista Cuadernos del INAP que revalorizan el tema (Zapino (2021a, 2021b, 2021c), Iramain (2021 y 2022) y Rougier (2021)).

Una de las características que tiene la aproximación al estudio de las empresas públicas, como sostiene Rougier (2008) son las “dificultades teóricas existentes a la hora de precisar los alcances de la intervención pública debido a su propia naturaleza. De hecho, no existe un cuerpo teórico específico para el análisis de las empresas públicas”. Por lo que no es sencilla “su integración a las teorías del Estado o de la burocracia estatal. Los enfoques neoclásicos no tienen respuestas frente las actividades empresariales del Estado (así como pocos elementos teóricos para el análisis de las empresas en general); la teoría marxista y la literatura sobre planificación, aunque con perspectivas más ricas, tampoco aportan desarrollos conceptuales específicos sobre las empresas públicas” (Rougier, 2008:).

Cabe señalar que el Estado siempre interviene en la economía, y su intervención a través de las empresas públicas conforma una de sus modalidades que ha tenido distintas

etapas a lo largo de los distintos regímenes de acumulación. En la actualidad a nivel nacional existe un mosaico heterogéneo de empresas públicas signadas por los cambios o movimientos pendulares en su trayectoria y en las que, especialmente, aquellas que prestan servicios públicos han incluido etapas de centralización, descentralización, privatizaciones y re-estatizaciones. A lo largo del texto se procura contribuir especialmente a contextualizar las distintas etapas que han tenido las empresas públicas como instrumentos de la política económica en Argentina; para reflexionar, desde allí, en torno a los principales aportes al desarrollo económico y social.

## **2. Derrotero histórico**

Desde mediados del siglo XIX el Estado ocupó un rol central no solo mediante el establecimiento del marco institucional para la conformación de los mercados de factores (tierra, trabajo y capital) y el estímulo de las actividades empresariales privadas. Sino que desplegó un conjunto de acciones que contribuyeron a la conformación de un “mercado nacional unificado” y en donde tuvieron lugar la creación de organismos públicos, de dependencias orientadas a la prestación de algunos servicios, como los ferrocarriles (Bellini y Rougier, 2008).

Con anterioridad al despliegue de los ferrocarriles es posible encontrar importantes iniciativas del Estado (como promotor, organizador, regulador, etc.) de las actividades financieras. Así Diéguez y Valsangiamo (2016) sostienen que la intervención mediante empresas públicas tuvo como “punto de partida” la creación del Banco de Buenos Aires (de descuentos) en 1822, como iniciativa privada fomentada por el Estado, para pasar a ser una entidad mixta en 1826, en 1854 ser un banco público y en 1863 adquirir la nominación actual. Se trata del primer banco hispanoamericano y a lo largo de su trayectoria ha asumido cambios en las denominaciones, empresariales y organizacionales (San Martín, 2012). Para Ugalde (1983), el puntapié inicial estuvo ligado a la creación del correo en 1826 sobre lo que fueran las postas coloniales.

Más allá de lo cual, tras la expansión del capitalismo mundial, con grandes potencias ya consolidadas e industrializadas, la incorporación de Argentina tuvo lugar como exportador de bienes primarios (especialmente alimentos y materias primas) e importador de manufacturas y de bienes de capital. Esta etapa estará ceñida de profundas transformaciones sociales y económicas, de creación de instituciones públicas y del aparato estatal (Lanciotti y Regalsky, 2014). Así durante el modelo agroexportador (1860-1930) se fortaleció la conformación del Estado y las relaciones capitalistas de producción, en la que la dotación de recursos naturales posicionó al país como “centro de atracción” para Gran Bretaña, potencia hegemónica de la época (Ferrer, 2008). El modelo de acumulación imperante se sustentó, como es conocido, en la exportación de grandes cantidades de materias primas con énfasis en la demanda de la potencia hegemónica (lana, cuero, carnes y cereales); con la estancia como unidad productiva, con una fuerte concentración de la tierra, con la producción mediante latifundios y su explotación mediante arrendatarios; con una fuerte dependencia económica respecto al mercado internacional; con extranjerización de la economía; con inversiones extranjeras concentradas en las grandes obras públicas; y la construcción de un sistema férreo con miras en el puerto de Buenos Aires (Ferrer, 2008). Este periodo estuvo relacionado también con la conformación de una cultura rentística, como plantea Rapoport (2000), cabe recordar que, para 1914 el 5% de los propietarios poseía el 55% de las explotaciones agropecuarias, con una elite que vivía de una sustancial renta agraria.

Estas características serán centrales para comprender la expansión de parte de las infraestructuras que tendrán lugar los siguientes años.

Inicialmente, en el caso de los ferrocarriles, el gobierno de la provincia de Buenos Aires tendrá un rol destacado en su conformación, ya en 1862 cuando determinó que el Ferrocarril del Oeste quedará a su cargo, tras el fracaso inicial de la dirección empresaria, cabe señalar que este fue fundado por actores privados en 1857 (Schvarzer y Gómez, 2006). Siguiendo esta tendencia el gobierno nacional pasó a desplegar esfuerzos en la construcción del tendido ferroviario para integrar otras ciudades como Córdoba, Mendoza y Tucumán. Ciertamente, las líneas férreas en la zona pampeana fueron conformadas por capitales extranjeros y con empréstitos y garantías que reducían el riesgo. Hacia 1887, durante el gobierno de Celman, se observa un viraje en la política con un avance en la privatización de las líneas férreas más rentables a capitales británicos, por entonces, el ferrocarril conformaba una actividad de notoria importancia no solo para la integración del mercado interno (mediante el traslado de mercancías de consumo) y para la economía exportadora sino en una condición, menos explorada, la integración del vasto territorio.

En los años que siguieron, el Estado nacional retomó la gestión de un conjunto de líneas ferroviarias diseminadas y adquirió algunas líneas privadas tras experiencias fallidas (Regalsky y Salerno 2008). No obstante, de acuerdo a las historiadoras Salerno y Palermo (2006) la organización compleja que demandaba el ferrocarril, en términos de recursos financieros, humanos, y tecnológicos se constituyó de forma lenta y recién en 1909 se creó una organización especializada: la Administración General de Ferrocarriles del Estado. Hacia inicios del siglo XX los ferrocarriles más importantes fueron Oeste, Sud, Central y Buenos Aires al pacífico. La reparación de trenes dio lugar a actividades industriales en los talleres con instancias de formación de aprendices. La creación de la Administración General de Ferrocarriles implicó un cambio en la organización en tanto pasó a contar con un Administrador General, nombrado por el ejecutivo, con acuerdo del Senado y un Consejo de Administración (Regalsky y Salerno, 2008).

Además de los ferrocarriles, el Estado será responsable de otras áreas esenciales como la conformación del servicio postal<sup>1</sup> y de las Obras Sanitarias. En este último, la ciudad de Buenos Aires se convirtió en la primera ciudad de la región en contar con el servicio de agua (en 1869) cuando estaba bajo la jurisdicción de la provincia. Las razones se vincularon directamente con la crisis sanitaria desatada por las epidemias de cólera y de fiebre amarilla que habían azotado a la ciudad. El desarrollo de las redes de infraestructura se efectuó en el marco de la inserción del país en el mercado internacional, situación que repercutió en el crecimiento de la población de la ciudad que, por entonces, presentaba una actividad portuaria relevante y se constituía como sede del gobierno provincial y más adelante del gobierno nacional (Cáceres, 2016). Al mismo tiempo advertía notables problemas de salubridad, producto de las precarias condiciones de provisión de agua y resolución del saneamiento doméstico y creciente contaminación de las aguas. Justamente Laurelli (1988:47) sostiene que el desarrollo de los servicios se vinculó con la concurrencia de dos circunstancias, por un lado, la ciudad como “asentamiento de la oligarquía pampeana, de grupos financieros, comerciantes y prestadores de servicios no escapa el proceso de “modernización” desencadenado por

---

<sup>1</sup> En 1876, con la Ley nº 816 y la unificación de los servicios postales y telegráficos se creó bajo el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos, que asumió la responsabilidad de correos, telégrafos, encomiendas, giros postales, etc.

este grupo de vecinos frente al modelo europeo”, y por otro, “el azote de epidemias que desde el siglo XIX castigaban sin respetar jerarquías sociales”.

Inicialmente el servicio de agua dependió de la Dirección del Ferrocarril del Oeste, pero en 1870 la legislatura bonaerense creó la Comisión de Aguas Corrientes, Cloacas y Adoquinado, organismo que asumió la responsabilidad sobre el servicio<sup>2</sup>. El Estado provincial conformó y financió esta Comisión, de forma similar a lo efectuado en ciudades del viejo continente como Londres, pero se diferenció al centralizar estas actividades de su ámbito de actuación y no en la de los municipios como en las ciudades europeas (Rey (2000) y Regalsky (2010)). La situación se modificó a inicios de la década del ochenta a partir de la desvinculación política de la ciudad respecto de la provincia, con la federalización de la ciudad de Buenos Aires cuando esta ciudad quedó bajo la jurisdicción nacional. En ese entonces se creó la Comisión de Obras de Salubridad dependiente del Ministerio del Interior para responsabilizarse por la provisión de agua en la ciudad. Como sucedió en ferrocarriles, será en el gobierno de Celman, en 1888, en la que se decidió transferir las infraestructuras a una empresa privada británica *The Buenos Aires Water Supply and Drainage Company*, experiencia que duró poco tiempo. La crisis de financiamiento que enfrentó el gobierno y golpeó a su acreedor el banco *Baring Brothers* contribuyó a que el servicio pasará, nuevamente, a mano del estado.

Especialmente a inicios del Siglo XX se darán cambios institucionales que transformarán al organismo responsable de la provisión, que tendrá un alcance nacional y mayor autonomía, primero será con la creación de la Dirección General de Obras de Salubridad de la Nación en 1889, y en 1912, con la sanción de la ley 8889, con la creación de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), con un directorio con facultades importantes para la gestión del servicio (Regalsky y Salerno, 2008). Parte del financiamiento de la construcción de las obras sanitarias se alcanzó con la asignación del 50% de los ingresos de Lotería Nacional y la emisión de bonos. En esta etapa, como señala Schvarzer, la intervención del Estado constituyó una herramienta de integración y desarrollo, procurando atraer al capital extranjero. El desarrollo de la explotación primaria se complementó con la expansión de un entramado de infraestructuras (ferroviarias, sanitarias, financieras, entre otras) desplegadas, construidas y gestionadas por empresas estatales.

Tanto la Administración General de Ferrocarriles como OSN, por su carácter autónomo, por la posibilidad de “generar recursos y administrarlos, pueden considerarse los primeros casos de empresa estatal, que precedieron como tales a otra que tomaría mayor importancia en las visiones retrospectivas, la de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)” (Regalsky y Salerno, 2008). Justamente hacia 1920, se observan dos eventos que van a tener impacto en las empresas públicas en otros sectores estratégicos: por un lado, uno se relaciona con la explotación petrolera, un recurso crítico para la producción, tras el descubrimiento de yacimientos, ya en 1907. Por entonces, de acuerdo a Bellini y Rougier (2008), entre los desafíos que enfrentaba la explotación de hidrocarburos se encontraba la propia resistencia a la creación de nuevas empresas públicas por parte de los sectores dominantes. Para 1922, en el gobierno de Alvear, la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, con la presidencia de la empresa a cargo de Mosconi, logra integrarse e inaugurar destilerías propias en La Plata, provincia de Buenos Aires. La integración será uno de los logros centrales de estos años y aunque se promueven proyectos de nacionalización de los pozos, estos no prosperan tras la

---

<sup>2</sup> Ley provincial N° 671.

irrupción del golpe de estado y el quiebre del orden democrático y de las instituciones en 1930. No obstante, en estos años se pasó de una repartición ligada a la explotación de hidrocarburos a una empresa autárquica con la que el Estado intervino en el control de un recurso estratégico.

El segundo evento tiene lugar en el sector militar y la creación de la Fábrica Militar de Aviones en 1927 dedicada a la producción de aviones para el ejército sobre la base de las “licencias y componentes de importación”; para luego, ya en la posguerra, comenzar a producir aviones con diseño propio e impulsar otras industrias Bellini y Rougier (2008). Es una lógica que apuntaba a garantizar la defensa nacional.

El colapso económico mundial de los años treinta se expresó en la contracción de la producción, del ingreso y del empleo y evidenció claros límites del modelo. La crisis puso en cuestión el pensamiento neoclásico y las ideas respecto al papel del Estado en la economía que solo reducían su función a la generación de los marcos institucionales; y tiene lugar un abandono de las ideas librecambistas, ideas arraigadas en buena parte de la dirigencia política de la época. Así, tras el golpe de estado, y ya en el gobierno de Justo, entre 1932-1934 se constituyeron, como respuestas a la crisis, las juntas reguladoras de la producción de yerba, grano, carnes, algodón que podían, según sus facultades, fijar precios, controlar la elaboración y comercialización y conformaban una herramienta mediante el cual el Estado controlaba y promovía distintos sectores. Tienen lugar fuertes controles de cambio frente a la escasez de divisas, y se crea del Banco central. Hay cierta revalorización de época del Estado actuando en todo caso frente a la crisis, aunque los sectores dominantes, bajo un régimen conservador, procuran sostener la relación privilegiada con Gran Bretaña. Como plantea Schvarzer (2008:15) “en la mentalidad de los grupos dirigentes” estos “seguían esperanzados en un regreso a la economía agro exportadora que tan buenos resultados parecía haber dado al país”.<sup>3</sup>

Una segunda etapa medular en materia de empresas públicas está ligada al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el avance del Estado empresario. La ISI promovió el reemplazo de las importaciones de producción nacional, primeramente, la industria liviana (textiles, bienes de consumo durable, entre otras) y luego ramas más complejas (acero y petroquímicos, entre otros). Tras la segunda guerra mundial el Estado asumió un papel de mayor protagonismo, y en el caso de las empresas públicas esto se observa en, por un lado, la creación de la Flota Mercante del Estado y la Dirección General de Fabricaciones Militares (1941). También hay una transformación jurídica de distintas empresas, como de OSN en 1943 y la sanciona su ley orgánica N°13.577 en 1949. Por otro, tiene lugar la nacionalización de empresas por el cual el Estado pasó a asumir la gestión de servicios, como la Primitiva Compañía de Gas de Buenos Aires (que será la base sobre la cual se creó Gas del Estado (1945), tras el vencimiento de concesiones otorgadas previamente. También por la decisión de los capitales privados (ingleses en el caso de los ferrocarriles) y norteamericanos en el caso de los teléfonos de dejar de actuar en estos sectores. Se nacionalizaron empresas de navegación aérea que luego constituyeron una nueva empresa estatal: Aerolíneas Argentinas. Cabe señalar que se trataba de sectores que requerían importantes inversiones para el sostenimiento de las actividades y se justificaba la intervención “en el fracaso de la economía liberal y en lo beneficioso que resultaba la planificación

---

<sup>3</sup> En esto se destaca la firma del pacto Roca-Runciman por la que a cambio de la compra de una cuota de carnes se le otorgan beneficios como la concesión del transporte público de la por entonces ciudad de Buenos Aires a una empresa inglesa (Corporación del transporte).

económica para el desarrollo del capitalismo” (Rougier, 2010:107). Por último, y de forma central se destaca el papel del Estado en la industria y el desarrollo de la siderurgia, con la creación de SOMISA en 1947 como empresa mixta; y la Dirección Nacional de Industrias del Estado (que aglomeraba a empresas químicas, farmacéuticas, metalúrgicas y eléctricas (ex capitales alemanes); así como de Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado, constituida sobre lo que fuera la Fábrica Militar de Aviones (para producir tractores, automotores y otros productos industriales). Es decir, a “la nacionalización de las principales empresas de servicios de transporte y comunicaciones se sumó también el ingreso del estado en actividades industriales” (Rougier, 2008:105).

Tras el golpe de estado en 1955 y el derrocamiento de Juan Domingo Perón hay un cuestionamiento a la intervención estatal y, algunos sectores, alientan limitar la propiedad pública, así se disuelve el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias. Tiene lugar una reestructuración de las empresas públicas especialmente en el sector industrial, ya durante el gobierno de Frondizi, cuando tienen lugar algunas privatizaciones de las empresas que integraban la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE)<sup>4</sup> y, especialmente, un ingreso fuerte de capitales privados en la explotación petrolera. Entre las empresas de servicios básicos en 1958 se crea, ley 14772, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) como sociedad anónima con mayoría del estado, tras la fusión de otras empresas, lo que implicó que el servicio eléctrico en el Gran Buenos Aires quedara como jurisdicción federal.

En los años sesenta, durante el gobierno de Onganía, con la política de Vasena, hay un fuerte discurso que enfatiza en la eficiencia de las empresas, se reorganizan empresas como Empresas Marítimas Argentinas (ELMA) con la sanción de la ley nacional 17.318 que estableció un régimen legal para sociedades anónimas con mayoría de capital estatal. En áreas estratégicas, para alentar mayor industrialización, y el cierre de la brecha del sector externo se conforman nuevas empresas como Hidronor, Hipasam, Petroquímica General Mosconi y Petroquímica Bahía Blanca que quedaban bajo distintas dependencias del Estado (Rougier, 2021). Tiene lugar el despliegue que da lugar a la creación de un complejo militar industrial en función de objetivos de defensa y de movilización industrial (Odisio y Rougier, 2020).

En esta etapa compleja la intervención estatal en la economía y el despliegue de empresas públicas se fundamentó en distintos motivos que incluyeron, lo que se conoce como fallas del mercado, presencia de situaciones monopólicas en áreas que requerían importantes inversiones; la insuficiente disposición del capital privado a asumir actividades riesgosas o de baja rentabilidad; la decisión de las empresas extranjeras de salir de los sectores; necesidades estratégicas, debilidades estructurales de las empresas. etc. Lo que se entrelaza factores históricos, coyunturales, militares, socioeconómicos, políticos e ideológicos (Rougier, 2010).

Para la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), la participación en el PBI de las empresas del Estado habría fluctuado entre un mínimo de 5,2% en 1958 a un máximo de 6,9% en 1980. Las dos empresas más importantes de la economía eran YPF y

---

<sup>4</sup> Creada en 1947 sobre unas 40 empresas alemanas que estaban intervenidas al final de la Segunda Guerra. Se liquidan la totalidad de las empresas durante 1966-1970 [https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Historia\\_de\\_las\\_empresas\\_del\\_estado\\_argentino](https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Historia_de_las_empresas_del_estado_argentino)

la siderúrgica SOMISA que, según estudios de Rougier (2021 y 2008) representaban el 24 % de la cúpula industrial; y para ilustrar puede señalarse que la inversión planeada por la empresa YPF equivalía a la facturación total de las cincuenta empresas que completaban la cúpula. Esta participación fue criticada y considerada por parte de los sectores dominantes como "excesivo" y "pernicioso", aunque cabe destacar que la participación de las empresas públicas en el país era menor al promedio mundial (que se acercaba al 10% en los años setenta), de igual forma si se considera en el empleo (Schvarzer, 1986). Cabe destacar que las empresas públicas demandaban diversos insumos provistos por otras empresas públicas como Techint y Pérez Companc e integraban eslabones, ofreciendo distintos insumos (Castellani, 2009).

A nivel mundial a mediados de los años setenta tuvo lugar una crisis económica que puso de manifiesto el agotamiento de las condiciones que sostuvieron la estabilidad de la acumulación en las economías centrales desde la segunda postguerra y la necesidad de las fracciones más poderosas del capital de impulsar una reestructuración socioeconómica y de los denominados estados de bienestar (y a la idea de estado empresario). Esto tuvo lugar en un contexto signado por la reversión del pensamiento keynesiano que se presentaba como la causa del déficit del sector público y del creciente proceso inflacionario según la mirada neoclásica (Rougier, 2008). En esta etapa hay dos procesos principales: el creciente predominio de la fracción financiera del capital sobre el de función productiva y la reorganización de la producción a escala mundial (facilitada por una nueva revolución científico-tecnológica con centro en la microelectrónica) que se orientó a neutralizar los obstáculos que el paradigma tecno-productivo previo y las relaciones de fuerza vigentes planteaban a la acumulación de capital (Forcinito, 2014).

En el país este proceso se articuló con la irrupción del golpe de estado en 1976 y un intento refundacional de la sociedad represivo socialmente y regresivo en términos económicos. Se dio paso a un proceso de desarticulación del modelo de industrialización y la puesta en marcha de un programa que dio inicio al modelo económico neoliberal, lo que implicó el paso de una sociedad, que apuntaba a la industrialización a otra basada en la valorización financiera vinculada con la fuga de capitales al exterior (sostenido en el endeudamiento). Según Basualdo (2006) en este período hay un cambio en el patrón de acumulación en el que la valorización financiera del capital devino en el eje ordenador de las relaciones económicas. La apertura comercial y asimétrica y financiera en un marco de apreciación cambiaria y reducción de los aranceles a las importaciones, basado en la filosofía neoliberal de confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del estado, acentuaron un proceso de desindustrialización. En esta etapa tendrá lugar un proceso denominado privatización "periférica" que implicó la privatización parcial de actividades de las empresas públicas importantes como, por ejemplo, la cesión de áreas petroleras para su explotación, a la que se sumó la venta de una parte de las empresas públicas y de los paquetes accionarios de firmas privadas que tenía el Estado. Ese proceso fue acelerado: a fines de 1980, 120 empresas en poder del sector público habían sido privatizadas, disueltas, liquidadas, entregadas en comodato, concesionadas o transferidas a la justicia, y 46 estaban en proceso aún de privatización (Rougier, 2008). Estas incluyeron hoteles, mataderos, etc., empresas que habían sido incorporadas por los regímenes de rehabilitación industrial, entre las que cabe nombrar Frigorífico Swift, FIALP, La Emilia, Compañía Azucarera Tucumana, etc. (Ugalde, 1983). También se vendió la participación accionaria de 207 empresas y otras 46 se habían dado de baja por quiebra (Rougier, 2008). Aunque no fue un proceso lineal ya que se registraron algunos casos de estatizaciones como el de la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad (Rougier, 2008).

En el caso de las grandes empresas prestadoras de servicios públicos, el proceso de privatización periférica afectó la transferencia al sector privado de servicios o prestaciones auxiliares, como el mantenimiento, transporte, consultoría, distribución, etc. (Ugalde, 1983). A su vez, se llevó adelante un proceso de descentralización, y transferencia de servicios y funciones del nivel nacional a las provincias y municipalidades. Las transferencias más importantes fueron las realizadas por Agua y Energía Eléctrica, que abarcó a pequeñas centrales, y los sistemas de distribución en baja tensión; y la realizada por OSN, quien entregó a las provincias las infraestructuras de redes, el personal, y oficinas e instalaciones que poseía en el interior para quedar reducida a la Capital Federal y Gran Buenos Aires.

En los años ochenta, el marco de acción estará condicionado por la influencia de los acreedores externos, de los grandes bancos, que desató una fuerte pugna distributiva entre los acreedores y las fracciones más concentradas del capital interno en torno de la apropiación y uso de los recursos fiscales (Forcinito (2014) y Azpiazu y Basualdo (2004)). Por entonces, se observaba un fuerte endeudamiento de las empresas públicas provocado por la política económica de Martínez de Hoz la cual retroalimentó y maduró la deslegitimación de la acción estatal en todos los planos (Rougier, 2008).

La reforma del Estado encarada inicialmente por el gobierno de Alfonsín incluía la atracción de capital privado a la industria petrolera y la venta de empresas estatales. Durante su gobierno se privatizó SIAM, por ejemplo, pero se evidenció una fuerte oposición que dilataron los proyectos. La deslegitimación de las empresas públicas se agudizó tras los eventos hiperinflacionarios, agudizado por la crisis fiscal y el “síndrome de burocratización manifiesto”. Las empresas acumulaban déficits operativos, sobreendeudamiento, desinversión, una ineficiente asignación de recursos, altos índices de incobrabilidad, deterioro tarifario, y un cúmulo importante de demandas judiciales (Rougier, 2008).

El desmantelamiento de las empresas públicas se consolidó durante el menemismo con mucha celeridad, ya en los años noventa, y en un marco de auge del pensamiento neoliberal y en el contexto de las recomendaciones del Consenso de Washington: la apertura de la economía, la reforma del estado y la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados y, en particular, de la actividad financiera de la venta de acciones y de activos, los contratos de asociación y las concesiones. Bajo distintas formas de concesión o ventas de acciones y activos se privatizaron y liquidaron diversas empresas como ENTEL, Gas del Estado y OSN. Como recuerda Rougier (2021) en el plano industrial, el estado deshizo de las empresas industriales más importantes como SOMISA, Altos Hornos Zapla, Tandano, YPF y petroquímicas. Las privatizaciones de las empresas públicas de servicios de infraestructura e hidrocarburos y la redefinición de las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo formaron parte de las piezas clave del modelo que afloraba (Forcinito, 2014). Esto les permitió a los acreedores externos recuperar, en forma de activos parte del capital asociado a la deuda externa estatizada e iniciar un nuevo ciclo de endeudamiento a partir de la firma del Plan Brady en 1992 (Forcinito, 2014). La mayor parte de las ventas y las concesiones se llevó a cabo entre 1990 y 1994. Luego entre 1994 y 2001, la cantidad de privatizaciones disminuyó, a excepción de la venta del patrimonio remanente de la firma YPF y del Banco Hipotecario Nacional (Forcinito, 2014). Durante este proceso, como explica Oszlak (2003:19) “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)”.

Así como señala la bibliografía a inicios del siglo XX no “quedaban rastros del viejo estado empresario de la posguerra”, en tanto de las “89 empresas públicas nacionales registradas hacia 1990, 27 habían sido privatizadas, 12 concesionadas, 2 se encontraban en proceso de privatización, 30 fueron liquidadas o estaban en liquidación, y sólo restaban 18 en funcionamiento, aunque algunas habían sido reestructuradas (Rougier, 2008).

En el caso de los servicios públicos con las privatizaciones el Estado concentró su accionar en las funciones de regulación, control y fiscalización, especialmente desde la emergencia de actores privados en la prestación de los servicios<sup>5</sup>. La regulación cumple la función de orientar las acciones y las decisiones de los actores privados en beneficio de los intereses sociales (Corrales, 1998) y el control y la fiscalización apuntan al seguimiento del cumplimiento de objetivos, metas y de condiciones de prestación dispuesta en las normativas vigentes. En el país la regulación de los servicios básicos se ha establecido mediante las disposiciones de los marcos regulatorios (leyes y/o decretos del Poder Ejecutivo según la jurisdicción) que indican las condiciones de prestación, que también coexisten con un heterogéneo conjunto de disposiciones como los contratos de concesión de los servicios, los convenios por obras, etc.

Luego de la crisis económica, social, política e institucional de fines de 2001, y el abandono de la convertibilidad tuvieron lugar discursos críticos del proceso de privatizaciones, pero también críticas injerencia del sector público en las actividades económicas. Se inició un periodo que incluyó la renegociación de los contratos y estatización de algunas empresas privatizadas. Se denota un fortalecimiento del rol del Estado como productor de bienes y servicios públicos (CIPPEC, 2016), así como “promotor del desarrollo sustentable” (Oszlak, 2003), lo que para algunos autores conformó un cambio y un giro de un matriz mercado céntrica hacia una “Estado céntrica” (Cavarozzi, 1996).

Durante el periodo que se inicia 2003-2015 se produjo un crecimiento de los sectores productivos y de servicios estatales incorporándose 13 nuevas empresas públicas a la órbita del Sector Público Nacional (CIPPEC, 2016)<sup>6</sup>, en un marco de crecimiento de la administración dependiente del Poder Ejecutivo y en “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” (Valsangiacomo, Brosio, Montañó y Núñez, 2016:17). De las cuales, 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. Dentro de estas últimas se destaca la recuperación “gradual” de los ferrocarriles: en 2008 se creó la Operadora Ferroviaria S.E. y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.; en 2013 se creó

---

<sup>5</sup> El abordaje de la regulación de los servicios que adoptamos se basa en los desarrollos teóricos efectuados por Vickers y Yarrow (1991); Abdala y Spiller (1999), Solanes (1999), López y Felder (2006), entre otros.

<sup>6</sup> En 2004, según la bibliografía, había 44 empresas públicas nacionales, entre ellas la Casa de la Moneda, Lotería Nacional, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias, Intercargo y Emprendimientos Energéticos Binacionales; y en los años siguientes fueron disueltas/liquidadas 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).

Belgrano Cargas y Logística S.A. y más tarde la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A. y en 2015 quedaron subsumidas en Ferrocarriles Argentinos S.E. Sin duda otro caso de relevancia fue la creación de AYSA, tras la rescisión del contrato a la empresa que tenía la concesión Aguas Argentinas S.A.

Ciertamente este proceso de re-estatización y creación de nuevas empresas tomó mayor relevancia a partir la crisis financiera y económica mundial acaecida en 2008, sumado a otros cambios importantes, en particular la re-estatización del sistema previsional. En este marco una de las políticas económicas más cuestionadas fue la política de subsidios con un énfasis en la crítica a la dimensión fiscal. Esta crítica enmascara, también, cierta crítica ideológica que no aprueba la intervención activa del Estado en la regulación de los procesos económicos, en la que entiende que donde los precios de las tarifas están deprimidos son ineficientes dado que distorsionan y no disciplinar el consumo, por lo que no hay incentivos a la inversión privada, los subsidios son inequitativos e insostenibles (Bona, 2015). Hay dos medidas que se destacan: por un lado, el congelamiento tarifario, postergando las renegociaciones contractuales y utilizando los subsidios como herramienta principal para cubrir los eventuales mayores costos de mantenimiento o la ampliación de la cobertura (FIEL, 2014); y por otro los usuarios gozaron de un subsidio indirecto (algunos componentes de las tarifas las cubría el estado nacional).<sup>7</sup>

Durante los últimos años, especialmente desde 2016, en un cambio de políticas económicas se abrió una etapa en la que la mirada en torno a las empresas públicas se centró en un discurso que cuestionaba la eficiencia en función del déficit operativo, la necesidad de transferencias del Estado nacional y las tarifas subsidiadas en el caso de los servicios públicos. Así los objetivos que se propuso el gobierno nacional, bajo la presidencia de Mauricio Macri se situaron en minimizar las transferencias, mejorar la prestación, la coordinación, y ampliar las acciones del denominado “buen gobierno” (Carta del Jefe de Gabinete, 2017).

En ese marco se pusieron en marcha en la gestión las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las empresas públicas que apunta a mejorar los resultados y tornarlas más atractivas al capital privado (modificación del marco Jurídico y regulatorio efectivo para Empresas Públicas, actuación del Estado como Propietario, tratamiento equitativo de los accionistas, las relaciones con partes interesadas, transparencia y divulgación, las Responsabilidades de los Directorios de las Empresas Pública (OCDE, 2011). Ciertamente estas directrices estarían en evaluación de su cumplimiento por parte de OCDE como requisito para el ingreso del país como miembro pleno (Valcheff, 2021). Uno de los principios es la eficiencia en el uso de los recursos propios y de los que reciba del Tesoro o ministerio sectorial, así como la maximización de la inversión en gastos corrientes y de capital para producir mejores bienes y servicios a un costo consistente con valores de mercado (Decisión Administrativa N° 85/2018). En este sentido se redujeron las transferencias mediante el presupuesto público en simultaneo que se aplicó una recomposición de las tarifas con el objetivo de la autosustentabilidad.

A su vez, se observan algunos cambios en la gestión, en 2016 se creó Contenidos públicos S.E que concentró la producción y gestión de varios medios audiovisuales (Encuentro, PakaPaka y DeporTV y BACUA). En 2017, tras la fusión de Energía Argentina

---

<sup>7</sup> Cabe recordar que servicios públicos como el de agua tienen elasticidad precio menor a la unidad, lo que quiere decir que su demanda reacciona muy poco al aumento o disminución de la tarifa.

SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA) se constituyó Integración Energética Argentina SA (IEASA). Por otro, en términos de infraestructura se creó Integración Energética Argentina SA (IEASA) con la finalidad de asumir la gestión de concesiones hasta que se volvieran a privatizar. Por último, en 2019, Fabricaciones Militares SE sucedió a la Dirección General de Fabricaciones Militares.

La figura de las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria es la que se ha optado desde 2003, para algunos autores se trata de “sociedades anónimas bajo injerencia estatal” (Carbajales, 2021). La literatura señala que esta modalidad se sostuvo dado sus ventajas en cuanto a la participación de dividendos; mayor poder de control sobre la dirección de la empresa; responsabilidad limitada (no recae exclusivamente sobre el Estado el costo de la inversión); flexibilidad en la participación societaria y la dinámica de gerenciamiento (no se exige la realización de compras mediante licitación) (Diéguez y Valsangiacomo, 2016). Cabe recordar que las sociedades del estado en cambio se rigen por el derecho público, excluyen la participación de capitales privados, y no pueden ser declaradas en quiebra, ni transformadas en sociedades anónimas. La bibliografía se las vincula con mayores rigideces para la gestión y administración de las organizaciones empresariales públicas, que pueden resultar menos atractivos y desincentivar su creación extendida (Diéguez y Valsangiacomo, 2016).

### **3. La relevancia de las empresas públicas**

Las empresas públicas han ocupado (y ocupan) un espacio apreciable en las economías nacionales y en la economía mundial no solo en Argentina sino en diversos países. Estas empresas tienen un papel medular en el desarrollo económico y social en una mirada que excede la cuestión del crecimiento de la producción de bienes y servicios, sino que involucra la ampliación de la capacidad productiva, la posibilidad de producir bienes más complejos, mejorar los estándares de vida, de forma sostenible con los ecosistemas, con igualdad de género, reducir asimetrías, con el esfuerzo de distintos actores en el campo económico, científico, educativo, político y cultural.

Para International Finance Corporation, las empresas de propiedad estatal constituyen el 20% de la inversión, el 5% del empleo y hasta el 40% de la producción nacional en países de todo el mundo. Kowlaski et al (2013) señala que más del 10% de las firmas 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, lo que equivale más que el producto de países como Alemania, Francia y Reino Unido. Esto tiene lugar aún con la expansión del pensamiento neoliberal y su crítica profunda al Estado y la promoción de las privatizaciones, como forma de mejorar la eficiencia económica, garantizar la prestación en condiciones de calidad y la protección de los recursos estratégicos.

En Argentina la crisis que se cristalizó a fines de 2001 marcó un cambio en algunas decisiones respecto a la continuidad de la prestación en manos privadas, en algunos casos el Estado tuvo que asumir la prestación frente al abandono de los actores privados, en otras fue el resultado de una decisión planificada ligada a la gestión de un servicio esencial o de un recurso estratégico. Así las “bases materiales provistas por las inversiones públicas” han sido una parte medular del desarrollo y eso es evidente en la provisión de servicios de infraestructura e hidrocarburos (Schclarek, Crespo y Torres; 2012: 1).

Las empresas públicas en el derrotero histórico del país han emergido con fines diversos, como se destacó en la sección anterior, y ciertamente tienen un impacto claro en la producción y el empleo. Las empresas públicas enfrentan aspectos técnicos y económicos estructurales complejos relacionados a la conformación de la actividad en la que se desempeñan. Especialmente aquellas que proveen servicios básicos e hidrocarburos involucran actividades que hacen un uso intensivo del capital, demandan importantes inversiones para la construcción de las infraestructuras, para su operación, mantenimiento y reposición; tienen una larga vida útil por lo que las inversiones se amortizan en el largo plazo. Ciertamente la construcción de redes férreas, de acueductos, de redes de distribución, de plantas de potabilización y de tratamiento de efluentes, entre otras involucra voluminosas inversiones no liquidadas en infraestructura (que a su vez son indispensables para el funcionamiento de las empresas).

Además, actúan en áreas con estructuras de mercado concentradas, oligopólicas u monopólicas que, como en el caso de agua y saneamiento, aunque se trata de servicios diferenciados predomina la integración vertical de las empresas, esto redundando en que un solo operador realice todas las actividades en las distintas fases y presta en simultáneo los servicios. Se trata de servicios que tienen economías de escala, de alcance, de red y aglomeración, características que funcionan como barreras naturales a la entrada en la medida en que hacen más costoso el ingreso al mercado (Forcinito, 2005). Por otro lado, a la concentración absoluta de la oferta se adiciona que son servicios que no tienen sustitutos cercanos, y que la demanda es inelástica a la variación de los precios, como destacan diversos estudios.<sup>8</sup>

Esta situación, sumado a la esencialidad de los servicios para la salud de la población, coloca a los usuarios en una situación de demanda cautiva y otorga gran poder de mercado a las empresas prestatarias para fijar los precios y determinar los niveles de producción, calidad de los servicios, y determinar niveles de expansión, etc. El mantenimiento y expansión de las infraestructuras tienen elevados costos hundidos y lenta recuperabilidad en el tiempo, por lo que demanda acuerdos inter-temporales entre las fuerzas políticas.

Las empresas públicas han tenido una participación relevante en el PBI, como se señaló, que, obviamente, se ha transformado a lo largo de las distintas etapas del régimen de acumulación y el derrotero que han experimentado. La consideración en clave histórica de su aporte tiene como desafío la información disponible y existente y el recorte que se realice respecto al universo de empresas. Se trata de firmas que controlan grandes cantidades de recursos públicos, así a nivel nacional administran, en los últimos años, el equivalente a un 2% del PIB en concepto de ingresos corrientes y reciben transferencias que representan el 8% del gasto del sector público nacional (Rubio y Aruanno, 2018). Claramente el crecimiento de las empresas públicas incide en el gasto público, ya en el periodo 2003-2014 el gasto quintuplicó su participación en la estructura del gasto (del 1,9% a 10,2%).

Un aspecto destacado es que a causa de la fuerte capacidad de compra que tienen este tipo de empresas, sus actividades impulsan el funcionamiento de otras pequeñas y

---

<sup>8</sup> Cabe señalar que la elasticidad precio de demanda mide la sensibilidad de la cantidad demandada de un bien o servicio ante modificaciones en su precio y sobre esta reacción, la demanda se clasifica como relativamente elástica o relativamente inelástica.

grandes firmas que actúan como proveedoras de bienes y servicios. Las empresas públicas han sido impulsoras del PBI, han realizado infraestructuras troncales complejas, e innovadoras en ciencia y tecnología. Por lo que el efecto indirecto que tiene en el empleo y en la sociedad, la relevancia estratégica es incuestionable (Valsangiacomo, Brosio, Montaña y Núñez, 2016).

Las empresas públicas también han cumplido un papel de generadores de empleo productivo en distintas etapas, con énfasis en el modelo de industrialización. Sin dudas la transformación en la estructura económica del país que paso de un modelo de desarrollo proteccionista, ligados a la ISI con fuerte participación estatal, a otro centrado en la valorización financiera, la apertura de la economía a los flujos internacionales de bienes y capitales, el endeudamiento y en la década del noventa con un feroz proceso de privatizaciones tuvo como consecuencia la pérdida neta de puestos de trabajo. De acuerdo a Duarte (2001) el empleo de las empresas públicas en 1985 representaba el 36,11% del empleo total del sector público, en 1992 el 21,35% y en 1997 sólo el 6,50% comprendiendo a los entes residuales. De un total de 243.354 a 75.770. Esta reducción de casi el 70% fue sin dudas un efecto del proceso de privatizaciones y de desguace del estado empresario y generador de empleo productivo: en ferrocarriles la reducción del empleo alcanza al 84,71; en telefonía 52,11; en correo 60,12.<sup>9</sup> En este sentido “existe en las privatizaciones un aporte importante al desempleo y al incremento de la precarización del empleo que se produjo en los años noventa” (Duarte, 2001:6). Esta situación ha incidido en la tasa de desempleo que creció entre 1985-1998 de 6% a 18%.

En el proceso de mayor presencia de actividad empresarial del Estado (2003-2015) se incrementaron en general los recursos humanos destinados a sostener el funcionamiento en un 60% y así de los 290.000 nuevos empleados públicos (Diéguez y Gasparín, 2016) poco menos de 100.000 fueron absorbidos por empresas públicas creadas o re-estatizadas. Las empresas públicas pasaron de contar con alrededor de 27.000 empleados en 2003, a 120.885 en 2015 (creció 3,5 veces su dotación) (GPS, 2017). Para 2016, se observa un incremento inferior al 1% en el nivel de empleo en las empresas públicas, que pasaron a tener 121.790 trabajadores. No obstante, incluso en los casos de YPF y Ferrocarriles no se volvió a contar con la cantidad de agentes que se tenía previo a las privatizaciones: En 1990, la YPF estatal tenía un plantel de 50.000 agentes, se redujo a 5.000 personas y con la recuperación del Estado, su planta se incrementó hasta los 22.000 empleados (obviamente en el medio también YPF era responsable de más del 97% del total de la producción del petróleo y su participación actual es la mitad). En Ferrocarriles Argentinos es similar: su planta alcanzaba a las 102.941 personas; en 1998 empleaban a 15739; mientras que los Trenes Argentinos de hoy día, en manos del Estado, suman poco más de 20.000 personas.

En la nómina de las empresas públicas que más 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 aproximadamente. Aunque hay empresas que cuentan con menor cantidad de empleados: Radio de la Universidad Nacional del Litoral S.A. con 80 trabajadores, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A. con 69,

---

<sup>9</sup> No obstante, la autora señala que el empleo del sector público nacional total no disminuyó, sino que el agregado (nacional, provincial y municipal) experimentó un crecimiento entre 1989 y 1995 (de 1.827.630 personas a 2.089.684, lo que implica un aumento del 14 %). Por lo que algunos autores han referido a la desaparición del estado empresario, pero no empleador.

Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA) con 59 y Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. con 29. (Valsangiacomo, Brosio, Montaña y Núñez, 2016). Las empresas públicas generan alrededor de 120.000 puestos de trabajo (aproximadamente un 10% del total de empleos asalariados privados que genera la industria manufacturera).

En el derrotero de las empresas públicas se puede observar también que los precios y las tarifas de los servicios públicos y los combustibles conforman una parte importante de las políticas económicas. Mientras en el proceso de privatizaciones de la década del noventa implicó un reordenamiento de precios y eliminación de subsidios, desde 2002, en el marco de un modelo que tuvo su eje en el mercado interno y la recuperación del empleo, se abrió una etapa de disminución del valor real que implicó un deterioro.

Por otro lado, la actividad que despliegan las empresas públicas incide en la vida cotidiana de la población tanto en la producción de bienes como de servicios. En relación a la prestación de servicios involucra regulaciones que tienen como finalidad garantizar derechos básicos y así adquieren importancia los principios de generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y obligatoriedad. El caso del agua y saneamiento es emblemático en este sentido, el acceso conforma un derecho humano inalienable de suma importancia para la sostenibilidad de la vida, el cuidado de la salud y el ambiente. Se trata de un servicio con claras externalidades positivas e involucran un conjunto de tecnologías, cuya calidad incide en las condiciones de prestación y se adecuan a las fuentes de extracción de agua. A su vez, involucran infraestructuras, como en ferrocarriles, que centrales en la integración del territorio, en las posibilidades de movilidad, de transporte de bienes de las economías regionales y en este sentido hay notoria evidencia empírica del impacto negativo que generó el cierre de ramales de ferrocarriles y la consiguiente expulsión de la población.

Se destacan algunas empresas públicas, en agua, ferrocarriles, hidrocarburos, comunicaciones, entre otras que su actividad se vincula, fuertemente, con las metas que el país tiene en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta apunta a continuar los denominados Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas en la que se 191 países miembros acordaron alcanzar objetivos ligados a la lucha contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. La Agenda 2030 propone 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con metas en áreas críticas como la lucha contra la pobreza, la acción climática, la igualdad de género, el fortalecimiento de las instituciones, la protección de los ecosistemas, entre otros; desde una mirada que entiende el desarrollo sostenible de forma integrada e indivisible.

En los últimos años, en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se puso en marcha un grupo de trabajo en el que participan un conjunto de empresas Aerolíneas Argentinas, AySA, ARSAT, Correo Argentino, entre otras. Este tiene como finalidad que “generar mayor comprensión entre las empresas públicas acerca de la nueva agenda de desarrollo global y las prioridades de implementación locales. Facilitar la alineación de la estrategia de sostenibilidad de las empresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Realizar un mapeo colectivo que detalle los ODS priorizados por las empresas, a partir de sus lineamientos estratégicos y liderazgo sectorial” (Pacto Global ONU, 2020). En ese contexto algunas empresas han identificado temas puntuales en los cuales considera que pueden afectar la sostenibilidad de su operación: Así YPF

considera los objetivos igualdad de género, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación y tecnología, producción y consumo responsable, acción por el clima, paz, justicia e instituciones sólidas, alianza para lograr los objetivos; AYSA considera agua limpia y saneamiento, trabajo decente y crecimiento económico, acción por el clima, paz, justicia e instituciones sólidas Pacto Global (ONU, 2020). Estos objetivos incluyen temas como generación de empleo indirecto (contratistas, proveedores); transparencia, integridad, ética; educación ambiental; acceso de oportunidades en sectores y roles no tradicionales, etc. Estas iniciativas tienen vinculación con el Pacto Global de Naciones Unidas que apunta a generar compromiso en la implementación de 10 principios reconocidos en materia de Derechos Humanos, Trabajo Digno, Medio Ambiente y Anticorrupción.

Estas decisiones tienen un grado de desarrollo incipiente, pero permiten poder visibilizar la importante de las empresas públicas en el avance en el reconocimiento de derechos. Así reconocer que el desempeño de las empresas incide en las condiciones de vida, y en especial, menos visibilizado, en el ambiente en tanto explotan bienes naturales y generan efluentes.

#### **4. A modo de cierre**

Por lo señalado a lo largo del trabajo las empresas públicas han conformado un instrumento de política económica a lo largo de los distintos regímenes de acumulación. Un aspecto, que especialmente en coyunturas adversas y de crisis, emerge como crítica refiere a la eficiencia de las empresas públicas que tiende a quedar reducida a la preocupación gubernamental por el impacto del gasto en las arcas del Estado. En algunos casos esa mirada a propuesto las privatizaciones como resolución del problema; en otras reducciones a las trasferencias sin justificar las decisiones ni considerar el impacto que tienen sobre la “razón de ser de tales empresas” (Asiain y Putero, 2013). En todos los casos raras veces se pone en la mesa de discusión la importancia estratégica de las empresas públicas (su impacto en la economía, con su incidencia en el PBI, en el empleo, la inversión, la distribución funcional del ingreso, la integración del territorio, las condiciones de vida, la gestión de recursos naturales, etc.). Por lo que, como cierre se entiende en este trabajo que el papel de las empresas públicas y el debate por la eficiencia tienen que estar pensados en relación a los objetivos que la sociedad considere deseables. Cabe señalar, recordando a Azpiazu (2010) que la eficiencia “no es un principio que trascienda la historia, por el contrario, es provisional y relativo en el sentido que lo eficiente de hoy puede convertirse en lo ineficiente de mañana”. Muchas veces la mirada sobre la eficiencia está centrada en la crítica “bowling económico” desde donde se culpa de la ineficiencia a un actor social.

Otro aspecto que demanda atención refiere la regulación, control y fiscalización de las empresas públicas, especialmente (pero no únicamente) en lo que concierne a la provisión de servicios. Así Rozas Balbontín y Bonifaz (2014) destacan como retos presentes avanzar en la rendición de cuentas; en la transparencia, con la publicación de las decisiones tomadas y documentadas; la conformación de espacios de participación, entre otros. Por cierto, el telón de fondo de esta discusión es el control y la fiscalización que corresponde a la sociedad sobre las entidades creadas o adquiridas por el Estado, y que tienen a su cargo actividades de gestión económica, industrial y comercial (Rozas Balbontín y Bonifaz, 2014). La regulación de las condiciones de prestación es una función central a considerar aún en un modelo público (aunque el grueso de la literatura enfatiza en la regulación de empresas privadas). Como actividad separada de la prestación la

regulación es un fenómeno de la etapa de privatizaciones que estuvo acompañada de la sanción de normativas regulatorias, marcos específicos, y organismos de control (entes reguladores). La re-estatizaciones y la consiguiente creación de nuevas empresas puso en la mesa la necesidad de readecuar los marcos regulatorios, orientados a la regulación de capitales privados en la gestión centralmente. La literatura coincide en la importancia de la regulación pública tendiente a construir mecanismos orientados a reducir el poder de mercado de las empresas. Uno de los mecanismos es la definición de marcos regulatorios que indican las condiciones generales de prestación, la calidad de los servicios, sus esquemas tarifarios, etc., aunque cabe aclarar que estos coexisten con un heterogéneo conjunto de otras disposiciones que no siempre guardan grados de coherencia en su interior. Estas funciones no se justifican meramente por la presencia de mercados concentrados, sino que refieren a aspectos ya destacados en este trabajo: las condiciones de vida de la población, la integración territorial y social, la protección de los ecosistemas en un marco de una profunda crisis ecosocial; la incidencia sobre otras actividades, sobre el empleo, etc.

La regulación demanda a su vez aunar sinergias con los aspectos ambientales ligados a la protección de los bienes naturales y de la salud de la población. Conforman un desafío por delante construir una institucionalidad regulatoria capaz de proteger el interés público mediante un conjunto de normativas que garanticen derechos básicos, la a calidad de la prestación (regularidad, la continuidad, etc.); tarifas asequibles en el caso de los servicios; un retorno de la inversión, en un nivel que permita al menos cubrir tanto los costos operacionales como los de conservación de la infraestructura, etc.

## Referencias

- Azpiazu, D. & Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En Petras, J. & Veltmeyer, H (Eds.), *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (pp. 55-112). Buenos Aires: Prometeo.
- Belini, C. & Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Ediciones Manantial.
- Boneo, H. (1979). *Planificación, presupuesto y empresas públicas en América Latina*.
- Boneo, H. (1980). *Regímenes políticos y empresas públicas: algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal*.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966-1989*.
- CEPA (2018). El "saneamiento" de las empresas estatales. <https://centrocepa.com.ar/informes/68-el-saneamiento-de-las-empresas-estatales>
- Chavez, D. & Torres, S. (2013). Introducción: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo. En Chavez, D. & Torres S. (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 13-28). Montevideo: Transnational Institute.
- Corrales, M. (1998). La regulación en s de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. En Barrionuevo A. & Lahera E. (Eds.) *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. CLAD – Eudeba, Buenos Aires.
- Diéguez, G. & Valsangiacomo, A. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?*. Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N°178. Buenos Aires: CIPPEC.
- Duarte, M. (2001). Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos. *Realidad Económica*, 182, 32-60.
- Elena, S. & Stalker, G. (2012). ¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado (Documento de Políticas Públicas - Programa de Justicia No. 110). Buenos Aires: CIPPEC.
- Ferrer, A. (2008). *La economía argentina*. Buenos Aires: FCE.
- Florio, M. (2013). Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación. En Chavez, D. & Torres, S. (Eds.). *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 23-46). Montevideo: Transnational Institute.
- Guajardo Soto, G. (2015). La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo. En Guajardo G. & A. Labrador (Eds.). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado* México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Iramain, L. (2021). *Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1930-1955)*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (80).
- Iramain, L. (2022). *Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1966)*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (89).

- Kowalski, P., Büge, M. & Sztajerowska y Egeland, M. (2013). *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*. OECD
- Lanciotti, N. & Regalsky, A. (2014). Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950. *TsT. Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*.
- López, M. (2014). El ferrocarril Gran Oeste Argentino y el banco inglés de inversión JS Morgan & Co., 1887-1897. *América Latina en la historia económica*, 21(3), 144-175.
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.
- Re Crespo, S., Schclarek Curutchet, A., & Torres, L. A. (2011). *Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro*. CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).
- Regalsky, A. & Rougier, M. (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Rougier, M. (2008). El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria. En *IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica*.
- Rougier, M. (2009). ¿Elefante o mastodonte? Reflexiones sobre el tamaño del Estado empresario en la "edad de oro" de la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina. En A. Müller (ed.), *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Rougier, M. (2021). *Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (76).
- Rozas, P. & Bonifaz, J. L. (2014). *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación*. CEPAL. III y IV.
- Schvarzer, J. (1977). Las empresas más grandes de la Argentina. *Una evaluación, Desarrollo Económico*, N° 66, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*, N.º 3, México, CIDE.
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Schvarzer, J. & Gómez, T. (2006). *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ugalde, A. J. (1983). *Empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen; versión preliminar*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires (Estudios e Investigaciones) 28497, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valsangiacomo, A., Brosio, M., Montaña, F., & Nuñez, P. (2016). *Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico*. Documentos de Trabajo - Programa de Gestión Pública y Área de Desarrollo Económico. Buenos Aires: CIPPEC – BID.
- Zappino, J. (2022 b). *Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo III*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (84).
- Zappino, J. (2022 c). *Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo. El caso INVAP*. II Cuadernos del INAP (CUINAP), (79).
- Zappino, J. S. (2021a). *Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo I. Algunos elementos conceptuales*. Cuadernos del INAP (CUINAP), (75).