

LA DESCENTRALIZACIÓN CORPORATIVA DEL ESTADO EN UN CONTEXTO DE RESTRICCIÓN FISCAL - INTERVENCIÓN ESTATAL A TRAVÉS DE EMPRESAS PÚBLICAS (1946-2019)

Juan José Carbajales¹

Resumen

En los años '40 y en el marco del constitucionalismo social de posguerra, la reforma constitucional cristalizó al Estado como agente económico y propietario de bienes y servicios, fundamentales para la obtención del bienestar general. El texto aprobado en 1949 consagró la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica y dispuso que el Estado podría intervenir en la economía en salvaguardia de los intereses generales. Este mandato constitucional fue plasmado, entre otros, a través de la creación de empresas públicas, y logró sobrevivir por 4 décadas.

Luego del período privatizador en los '90 y del regreso del Estado empresario en los 2000, hoy esta actuación estatal está signada por las directrices relativas a las buenas prácticas corporativas que promueve la OCDE. Estas prácticas han sido incorporadas a modo de lineamientos aplicables a la gobernanza (ej. políticas de integridad).

Aquí se hace hincapié en los aspectos de la eficacia y la eficiencia de las empresas públicas, sin subestimar el elemento teleológico: las empresas del Estado son instrumentos para garantizar el bienestar general y cumplir con las actividades de interés público, sumado al eje centrado en los individuos receptores de las políticas públicas: los ciudadanos con derechos.

¹Abogado (UBA). Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Magister en Derecho Administrativo (U. Austral). Doctorando en Derecho Público (UBA). Director del “Programa de Actualización en Derecho de los Hidrocarburos, Energía y Sostenibilidad”, Facultad de Derecho (UBA). Titular del Seminario “Energía y Desarrollo”, Carrera de Ciencia Política (UBA). Docente de la UBA (Facultades de Derecho, Cs. Sociales e Ingeniería), FLACSO, CEARE y ECAE. Docente e Investigador de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPaz). Coordinador del libro: *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020)*, Udunpaz, 2021. Autor del libro: *Las sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE)*, Astrea, 2014.

Introducción

La reforma constitucional promovida por el gobierno del Presidente Perón a fines de la década de 1940, y aprobada el 11 de marzo de 1949, consagró los principios de la justicia social que imperaban en buena parte del mundo de posguerra. Uno de esos parámetros habilitaba al Estado a asumir un rol directo y determinante en el curso del quehacer económico, cuya expresión máxima radicó en la facultad para intervenir y hasta monopolizar alguna de las actividades económicas que considerase relevante, estratégica o sujeta a un accionar negativo de la libre iniciativa privada (usura, cartelización, etc.).

No obstante, el discurso historiográfico predominante ha logrado imponer una visión de esa reforma constitucional como trunca, negada o conjurada. Ello, en tanto fue dejada sin efecto prontamente por el gobierno dictatorial que se impuso en 1955 y que logró eliminarla como texto válido en la historia de las modificaciones a la Constitución.

Sin embargo, intentaremos aquí avanzar en una idea opuesta, más no sea parcialmente opuesta, a saber: en lo que hizo a la creación y gestión de empresas públicas, el texto de 1949 ha logrado dejar una impronta y legado por varias décadas, incluso manteniendo una estela –menor pero vigorosa al fin– que llega hasta nuestros días.

La piedra basal del modelo económico de la Constitución del '49

En el marco del “constitucionalismo social” de posguerra, a fines de la década del '40 la reforma constitucional cristalizó al Estado como agente económico y propietario de bienes y servicios, considerados fundamentales para la obtención del bienestar general. En efecto, la reforma constitucional de 1949 incluyó un Capítulo (el IV) consagrando “la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica”, cuya disposición –clave en la materia– prescribía lo siguiente:

“Art. 40 - La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

”Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias.

”Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

”El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido” [el resaltado fue agregado].

Es clara la concepción ideológica o programa constitucional incorporados en esta célebre norma. Su texto preveía que el Estado, mediante una ley, podía intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguarda de los intereses generales. Y que, si bien el principio seguía siendo el de la libre iniciativa privada, ello estaba condicionado al cumplimiento de determinados requisitos relativos a la no dominación de los mercados, la no eliminación de la competencia y el no aumento usurario de los beneficios. También estipulaba que los recursos naturales eran de propiedad de la Nación, y que los servicios públicos pertenecían originariamente a aquélla, prohibiendo su enajenación o concesión.

Ahora bien, la Norma Fundamental sancionada en 1949 fue posteriormente dejada sin efecto por la reforma del año 1957. Al respecto, se ha dicho que “[l]a Constitución de 1949 posibilitó la reelección del entonces presidente de la Nación, general Juan Domingo Perón, rigiendo hasta el derrocamiento del mismo por parte de la Revolución ‘Libertadora’ del 16/9/1955. El gobierno resultante de la Revolución Libertadora derogó mediante ‘proclama’ la Constitución de 1949, restableciendo la vigencia de la Constitución histórica de 1853-1860. La referida Constitución estaba inspirada en la justicia social, pero apareció como el producto de la imposición de un sector de la sociedad por sobre el otro, ya que no alcanzó la mayoría de 2/3 en ambas Cámaras del Congreso, conforme a lo que prescribe el art. 30, CN, para proceder a la reforma de la Constitución. Después de muchos años de polémicas, la situación ha quedado definitivamente zanjada con la reforma constitucional de 1994, toda vez que, en su juramento, los constituyentes afirmaron la vigencia de la Constitución histórica de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994, excluyendo la Constitución de 1949 e incluyendo la validez de la reforma de 1957. El hecho tiene especial significación atento a que la reforma de 1994 fue impulsada por el propio peronismo, esta vez para obtener la reelección del presidente Carlos S. Menem” (DALLA VIA, 2006).

En este punto es oportuno traer a colación el análisis retrospectivo que realiza Zaffaroni sobre la derogación de la Constitución de 1949 y, particularmente, sobre el valor que tenía (y el peligro que acarrearía para ciertos sectores) el citado artículo 40 de dicho texto. Este autor afirma:

“No se pretendió derogar –y borrar– la Constitución de 1949 por defectos formales de convocatoria, por la reelección presidencial ni por cualquier otra razón semejante, que podrá seguir siendo materia de discusión técnica y política. (...) El lector actual del texto de 1949 no tiene más que

repasar con la mirada más somera sus arts. 38, 39 y 40 para descubrir la determinante de la pretensión de suprimirla de la memoria de todos los argentinos y para convencerse de que (...) su supresión autoritaria fue un capítulo más de una decisión hegemónica planetaria.

”La Constitución de 1949 estaba en sintonía con el movimiento constitucional y legislativo propio de los primeros años de la posguerra europea y con sus antecedentes y repercusiones latinoamericanas, amén del laborismo inglés y el *New Deal* de Estados Unidos (...): el progreso social, la ampliación de la base ciudadana real, la incorporación de las masas a la producción y al consumo, la asistencia y la previsión social, el fomento de la educación y de la cultura. Lejos de la tesis del fundamentalismo de mercado, este mundo horrorizado por lo que acababa de vivenciar impulsaba la intervención económica del Estado para incentivar y redistribuir sobre la base de la equidad y la justicia social.

”(...) Entre esta apertura de posguerra hacia un constitucionalismo generoso como proyecto de una humanidad mejor y su repliegue hacia un dominio económico que arrasaría con todo obstáculo ético, se inscribe la Constitución de 1949 y se entiende tanto su surgimiento como la tentativa de borrarla de la historia.

”(...) Creemos que el principal eje de la reforma pasó por las disposiciones de orden económico y que, en definitiva, fueron la determinante de su eliminación por su obvia incompatibilidad con la marejada de poder mundial que siguió a la finalización de la guerra de Corea. (...) El art. 40 –quizás el más determinante de todos– consagra en su primer párrafo la amplia posibilidad de intervención económica del Estado, que fue la piedra del escándalo (...). Los siguientes párrafos del art. 40 fueron indudablemente el más decisivo factor de la tentativa de eliminación completa de la Constitución de 1949. Las consecuencias más catastróficas de su radical supresión y consiguiente indefensión del capital del Estado se vivieron casi medio siglo más tarde.

”(...) La Constitución de 1853-1860 es liberal. (...) Los que nunca fueron liberales fueron quienes tantas veces la archivaron, la tuvieron como un ideal lejano, la violaron sin pudor, para conservar o restablecer privilegios. La Constitución de 1949 no es menos liberal por el hecho de incorporar los derechos económicos, sociales y culturales, porque queda demostrado que su texto es respetuoso de la libertad del otro. Si algún error o pecado a este respeto cometió el movimiento que le dio origen, queda por entero empalidecido como diminuto e insignificante ante los incalificables hechos criminales reiterados de sus detractores en cuanta ocasión dispusieron del espacio de poder para cometerlos” (ZAFFARONI, 2014).

Un legado de cuatro décadas

Y si bien es cierto que de aquel texto solo quedaron los derechos de segunda generación contenidos en el “nuevo” art. 14 bis, también resulta claro que el impulso a un

modelo “empresario” de Estado perduró en el tiempo por varias décadas (por lo menos hasta fines de los '80). De esta manera, las “empresas públicas” se fueron consolidando como una herramienta clave para el desarrollo económico y la cohesión social, cuyos exitosos efectos (no sin contradicciones e inevitables excepciones) pueden ser rastreados incluso hasta nuestros días.

En este sentido, se ha ratificado que, “[si bien la reforma constitucional de 1949 pareció perderse en la contrarreforma de 1957, parece indudable que algunos de sus criterios sobrevivieron por lo menos tres decenios después, en cuestiones que hacen a la regulación económica y en especial en materia de empresas públicas, pues fue a partir de dicha reforma que el Estado Nacional ganó una impronta que aún sin un texto constitucional expreso que lo avalara, no pudo diluirse con el paso del tiempo” (ALFONSO, 2009).

En consonancia, se ha puntualizado que, a partir de 1957, confluyeron en el diseño normativo de la Constitución los principios del liberalismo y del Estado social de Derecho, por lo que, en los hechos, “las libertades económicas se desdibujaron por la intensa regulación estatal dictada hasta fines de la década del ochenta” (GELLI, 2003). Y que las reformas introducidas en el nuevo texto recogen muchos principios de la derogada Constitución de 1949, bajo el esquema del “constitucionalismo social” –cuyos hitos pueden rastrearse en la Constitución de México de 1917 y en la República de Weimar de 1919–, que denotó el tránsito del Estado liberal-individualista de Derecho al Estado social de Derecho (DALLA VÍA, 2006). No obstante, este autor advierte que la aplicación de las políticas económicas nacionalistas, proteccionistas e industrialistas “no alteró el modelo económico de la Constitución Nacional, ni tampoco fue necesario reformar la Constitución para hacer posible dicha aplicación” (DALLA VÍA, 2006).

Universo de empresas públicas entre 1945 y 1983

Es evidente que la persistencia de la intervención directa en la economía a través de la creación, propiedad y gestión de empresas del Estado ha sido una constante entre las décadas de 1940 y 1980. Esta continuidad puede rastrearse en los estudios casuísticos realizados oportunamente por la Comisión Económica Para América Latina – Oficina Buenos Aires (CEPAL 1976; CEPAL 1983; Ugalde 1984).

En efecto, según estos trabajos en el año de la vuelta a la democracia existían, en nuestro país, **casi trescientas** empresas estatales, clasificadas en financieras y no financieras.

Cuadro N° 1 Cantidad de Empresas Públicas

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. <i>Empresas no Financieras</i>: 260</p> <ul style="list-style-type: none">1.1. Nacionales: 1431.2. Provinciales: 831.3. Municipales: 61.4. Intergubernamentales: 31.5. Mixtas: 24 <p>2. <i>Empresas Financieras</i>: 37</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- 2.1. Nacionales: 5
- 2.2. Provinciales: 26
- 2.3. Municipales: 5

3. Total de Empresas Públicas: 297

Fuente: CEPAL (1983), en base a un informe del B.C.R.A.

¿Esto explica de por sí el legado de la Constitución “maldita” (Benente 2019)? Al menos, justifica la idea de que la intervención del Estado en la economía, prevista en el famoso art. 40 del texto constitucional, mantuvo su vigor y relevancia a pesar de su derogación y falta de “evocación” como norma fundante del derecho argentino. Ello, al punto que en 1974 llevó a la creación, por medio de la Ley 20.558, de la Corporación de Empresas Nacionales², que fuera faro de otras reformas similares en Latinoamérica.

Críticas y desarticulación del Estado empresario de 1976 al 2000

Llegado este punto resulta interesante repasar cuáles han sido las críticas más frecuentes que se han invocado contra las empresas públicas y que han llevado a su lenta pero constante desarticulación de su entramado corporativo. Proceso que se inició con el último golpe de Estado cívico-militar y que perduró, con sus picos y valles, hasta fines de la década del '90. Tales críticas pueden ser listadas de la siguiente manera:

- i. La falta de autonomía.
- ii. La unión “umbilical” al proceso político por ser un formidable instrumento de poder.
- iii. La excesiva onerosidad para el Fisco junto a una escasa productividad, alta ineficiencia, ineficacia y resultados deficitarios.
- iv. La imprecisión de sus obligaciones legales y objetivos financieros y comerciales.
- v. Los vicios atribuibles a una “empresa sin dueño”.
- vi. La irresponsabilidad y los privilegios de sus funcionarios.
- vii. Los subsidios cruzados que aplica.
- viii. La avidez sindical que sufre.
- ix. La falta de profesionalidad, planeamiento y transparencia.

² Se ha afirmado que “[en agosto de 2018] se cumplieron 68 años del día en que un Gobierno Peronista creó el Ente Nacional de Energía (ENDE). Ese ente se encargó de organizar 5 empresas energéticas: Agua y Energía Eléctrica, Gas del Estado, YPF, Combustibles Sólidos Minerales y Combustibles Vegetales derivados. El objetivo: control de la energía por parte del Estado para asegurar un desarrollo productivo autónomo. Así de simple. Entre otras medidas, el Peronismo había expropiado la Compañía Primitiva de Gas a los ingleses, para crear Gas del Estado y construir el gasoducto más largo del mundo en ese momento (Comodoro Rivadavia-Plaza Huincul en Buenos Aires). La capacidad de distribución de gas que allá por el año 1946 sólo alcanzaba a 300.000 metros cúbicos por día, se elevó en 10 años a 15 millones por día. En 1947 fue creada la empresa Agua y Energía Eléctrica y se construyeron usinas hidroeléctricas por todo el país. En 10 años la potencia instalada pasó de 22.476 kW a 300.000 kW para elevarse en 1956 [...]. En 1946 se creó la Dirección General de Combustibles Sólidos y Minerales y se activó la mina de Río Turbio que substituyó el carbón que importábamos de Inglaterra. El fortalecimiento de YPF permitió que la producción de petróleo que en 1946 era de 2.259.757 toneladas, se elevara a 3.850.000 toneladas en 1954. Durante el mismo período las reservas pasaron de 40 millones a 300 millones de metros cúbicos. Destilerías nuevas, flotas de buques modernamente equipadas, usinas hidroeléctricas y térmicas, flota mercante, acompañando el desarrollo de la industria nacional” (Amichetti, 2018).

- x. La excesiva burocratización de la Administración Pública que termina por configurar un Estado paquidérmico.
- xi. El endeudamiento externo desmesurado y la consiguiente quiebra.
- xii. El sometimiento a los negocios políticos –públicos y también personales– las inducen en una quiebra moral, al desvirtuarse su finalidad.
- xiii. La pésima gestión estatal en la prestación de los servicios que se manifiesta en déficit para las cuentas públicas y en ineficiencias de todo tipo para los usuarios.
- xiv. El sometimiento al poder centralizador de la administración que reduce su poder de decisión.
- xv. La vinculación a objetivos, humores y aspiraciones políticas de los gobernantes de turno.

Estos reproches han encontrado un relativo asidero en nuestra sociedad, sea porque se trata de juicios de valor elevados al estatus de “imperativo categórico”, sea porque son inherentes a una herramienta que está en permanente ¡e inevitable! tensión entre el Estado *per se* (del que es un desprendimiento o descentralización) y la estructura de sociedad anónima (propia del mundo empresarial privado cuyo *affectio societatis* es la búsqueda de lucro).

Regreso del Estado empresario a partir de 2002

Así las cosas, la crisis socioeconómica de 2001/02 y la declaración de emergencia pública y autorización al Poder Ejecutivo para la renegociación de los contratos de servicios públicos (“pesificación” asimétrica incluida), marcaron un renacer de la “empresa pública”. Pero ahora bajo un formato novedoso, no anclado en la legislación específica para la materia (regímenes de Empresas del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Sociedades del Estado o Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria), sino instrumentado bajo simples sociedades anónimas, cuyos rasgos comunes son su forma enteramente privada y el hecho de compartir atributos públicos relevantes. De allí que hemos dado por denominarlas Sociedades Anónimas Bajo Injerencia Estatal (SABIE) (Carbajales, 2014).

Lo cual, a partir del impulso asumido desde 2003, genera nuevos interrogantes.

Así, pues, razonable parece ser la constatación de que el papel reservado al Estado en la reforma de 1994 no se condice con el rol fuertemente interventor, monopolizador, nacionalizador, expropiador y prestador hegemónico de los servicios públicos, cuya fuente normativa fue consagrada en el famoso art. 40 del texto de la Constitución peronista de 1949.

En definitiva, a partir del siglo XXI toda la actuación estatal de tipo empresarial puede delinearse bajo estos contornos: por un lado, una renovada legitimidad basada en un “principio de subsidiariedad” que, sin desaparecer completamente, amplía sus fronteras lícitas para permitir la acción de una empresa estatal que no se afinque en la concepción liberal histórica, ni en la intervencionista de mitad de siglo pasado, así como tampoco en la prescindente de los años '90. Antes bien, que descansa en un nuevo estadio basado en la asunción de que el mercado no promueve, *per se*, el desarrollo armónico de la sociedad en su conjunto y las provincias en forma simétrica, por lo que será el Estado –sujeto a la *accountability* republicana– quien desarrolle la indelegable tarea de “procura existencial” a favor de la prosperidad y la promoción de la *res pública*. Ello, sin desdeñar las limitaciones que, en virtud de un nuevo marco constitucional de

1994, se imponen a la participación directa del Estado *qua* privado en su actuación en el mercado.

El universo de empresas públicas en la actualidad (la “pesada herencia” que se resiste a desaparecer)

Ahora bien, atravesada la “noche” dictatorial, la transición democrática y la larga década neoliberal, cabe preguntarse qué quedó, luego de los gobiernos kirchneristas, del legado interventor de la Constitución peronista de mitad de siglo pasado.

Esta inquietud puede responderse al recurrir a la nómina contenida en el Decreto 174/18, de fecha 5 de marzo de 2018, que aprobó tanto el Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría (Anexo I), como los ámbitos jurisdiccionales en los que actuarán los organismos desconcentrados y descentralizados (Anexo III). Y, en lo que aquí resulta de interés, dentro de esos ámbitos están los “Entes del Sector Público Nacional”, que incluyen –precisamente– a las Empresas y Sociedades del Estado.

En total, se lista un universo de 35 entes empresariales. No obstante, del análisis respectivo surgen dos inconsistencias, a saber:

- (i) La empresa de cargas aéreas EDCADASSA ha sido totalmente privatizada en el año 2009, por lo que no debería figurar en ese listado;
- (ii) La compañía Corredores Viales Sociedad Anónima debió haber sido incluida en la relación contenida en el citado Decreto 174/18. Ello, en tanto al ser creada mediante el Decreto 794/17 se dispuso que fuera integrada por el Ministerio de Transporte, el que será tenedor del cincuenta y uno por ciento (51 %) del capital social de titularidad del Estado Nacional, y por la Dirección Nacional de Vialidad, la que será tenedora del restante cuarenta y nueve por ciento (49 %) del mismo, los que ejercerán los derechos societarios respectivos. Ergo, se trata de una SA totalmente estatal.

Por último, ya no como incoherencia sistémica del Anexo III del reglamento en cuestión, sino como una evolución de un universo en permanente rediseño, en el año 2019 se produjo una última modificación de la nómina de Empresas y Sociedades del Estado. En efecto, Fabricaciones Militares ha dejado de ser una entidad autárquica para convertirse, a partir del dictado del Decreto 104/19, en una Sociedad del Estado (FF.MM. S.E.). Esto es, adquirió un mayor grado de descentralización y autonomía, lo que implicó el traspaso del inciso a) al b) del art. 8° de la Ley 24.176.

En conclusión, el universo que aquí se postulará como omnicomprensivo de las empresas públicas vigentes en la actualidad queda conformado por 36 compañías en las cuales el Estado Nacional detenta la mayoría accionaria o el manejo de las decisiones societarias. A continuación, el listado completo allí contenido:

Jefatura de Gabinete de Ministros

- Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima.
- Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.
- Télam Sociedad del Estado.

- Contenidos Públicos Sociedad del Estado.
- + *Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda*
 - Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA).
- + *Ministerio de Defensa*
 - Tandano SAClyN.
 - FADEA Sociedad Anónima.
 - Construcción de Vivienda para la Armada (COVIARA) Empresa del Estado.
- + *Ministerio de Hacienda*
 - Sociedad del Estado Casa de Moneda.
- + *Ministerio de Finanzas (hoy Hacienda)*
 - Banco Hipotecario Sociedad Anónima.
 - Fondo de Capital Social (FONCAP) Sociedad Anónima.
- + *Ministerio de Transporte*
 - Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.
 - Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado.
 - Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado.
 - Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima.
 - Administración General de Puertos Sociedad del Estado.
 - Empresa Argentina de Navegación Aérea Sociedad del Estado.
 - Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.
 - Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima.
 - Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur Sociedad Anónima.
 - INTERCARGO Sociedad Anónima Comercial.
 - Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud Sociedad Anónima (EDCADASSA).
- + *Ministerio de Educación*
 - Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba (SRTUNC).
 - Radio de la Universidad Nacional del Litoral (It10-unl).
 - Polo Tecnológico Constituyentes Sociedad Anónima.
 - Educar Sociedad del Estado.
- + *Ministerio de Modernización*
 - Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT).
 - Correo Oficial de la República Argentina Sociedad Anónima.
- + *Ministerio de Energía y Minería (hoy Hacienda)*
 - Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima.
 - Emprendimientos Energéticos Binacionales Sociedad Anónima (EBISA).
 - Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA).
 - Dioxitek Sociedad Anónima.
 - YPF Sociedad Anónima.
 - YPF Gas Sociedad Anónima.
 - Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista Sociedad Anónima (CAMMESA).

Ahora bien, resulta llamativo que aún bajo un gobierno “pro mercado” como el que ostenta la Administración desde fines de 2015, las empresas públicas sigan detentando un poder y centralidad tan elevados en la estructura estatal.

Ello, incluso en el marco del *leitmotiv* del gobierno de la alianza Cambiemos, a saber: las “buenas prácticas corporativas” como las que promueve la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); prácticas que han sido recientemente positivizadas en nuestro país para ser aplicadas por todas las empresas estatales (aprobadas por la Decisión Administrativa 85/2018). Se trata de lineamientos aplicables al buen gobierno o “gobernanza” de las sociedades bajo injerencia del Estado o SABIE. Pero aquí basta adelantar que todas las acciones relativas a la “integridad” en la gestión están amparadas bajo una serie de principios, uno de los cuales es el siguiente:

“Roles diferenciados: el Estado no sólo cumple el rol de accionista o dueño de las empresas, sino que también puede desarrollar actividades como formulador de políticas públicas y como regulador de la calidad de los servicios prestados por las empresas. Esperamos que los ministros sectoriales desempeñen dichos roles manteniendo la independencia de los mismos. Es decir, que puedan ejercer distintas funciones (regulador, formulador de políticas, prestador de servicios) aunque se trate de la misma autoridad”.

Lo que se advierte de este principio es un esfuerzo por establecer compartimentos estancos entre el rol de gerenciador o prestador de servicios en una empresa pública y las funciones ministeriales, papeles que deben permanecer desligados, ejecutados de manera “independiente”. El riesgo, vale suponer, no es tanto la confusión de papeles funcionales, sino –por el contrario– la desatención del Estado del accionar y el devenir de la empresa de la cual es “accionista o dueño”. Desinterés que suele verse reflejado en la falta de directrices a nivel macro, directivas a nivel micro y mandatos de ejecución concreta en la gestión diaria. Está muy bien exigir indicadores de desempeño y rendición de cuentas, pero antes de ello debería proporcionarse la finalidad que ha de perseguir la compañía, el mentado “para qué” llevar a cabo su objeto societario.

En definitiva, quien detente el ejercicio de los derechos políticos que otorga el paquete accionario debe relacionarse con la empresa como lo que ésta es, un mandatario y comisionista del poder público, alguien que actúa en el mercado para cumplir con una parte de los deberes del Estado. No es caer en la postura maximalista del “paternalismo estatal” que reduce a una *capitii diminutio* las capacidades societarias, sino asumir que este instrumento empresarial no puede nunca tener las mismas metas que una sociedad comercial tradicional. Y tales finalidades han de surgir, al inicio y durante el decurso de la vida empresarial, de las instrucciones de la autoridad política en la materia (y no solo del Gobierno, sino también de las directrices, habilitaciones y límites incluidos en Leyes y hasta en la propia Constitución).

Referencias

- Amichetti, H. (2018). “Energía: ¿el Estado o un cartel de multinacionales?”. Disponible en: <http://ovejanegramedios.com.ar/energia-el-estado-o-un-cartel-de-multinacionales.html>
- Benente, M. (2019). *La constitución maldita: estudios sobre la reforma de 1949*. 1a ed. - José C. Paz: Edunpaz.
- Carbajales, J. J. (Coordinador) (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020)*, Ed. Udunpaz, José C. Paz.
- Carbajales, J. J. (2014). *Las sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE). ¿El regreso del “Estado empresario” a través de una nueva modalidad de “empresa pública”? (Legitimidad y límites constitucionales. Esbozo de régimen jurídico)*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea.
- CEPAL (1976). *Las Empresas Públicas en Argentina*. Oficina en Buenos Aires, (documento interno de trabajo), CEPAL/BA/105, Bs. As., junio.
- CEPAL (1983). *Las Empresas Públicas en Argentina: Su Magnitud y Origen*. Oficina en Buenos Aires, (documento interno de trabajo N° 3), CEPAL/BA/352, Bs. As., junio.
- CLAD (1978). *Gobierno y empresas públicas en América Latina*. Ediciones SIAP, Bs. As.
- Gelli, M. A. (2003). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ed. La Ley.
- Dalla Via, A. R. (2006). *Derecho Constitucional Económico*. Buenos Aires, Argentina: Ed. LexisNexis.
- Koenig, M. (2013). *Vencedores vencidos: peronismo-antiperonismo*. 1ª ed. – Bs. As.: Punto de Encuentro.
- Ugalde, A. J. (1984). *La (sic) empresas públicas en la Argentina*, Ediciones El Cronista Comercial, Bs. As.
- Zaffaroni, R. E. (2014). Estudio sobre la Constitución de la Nación Argentina de 1949. En *Derecho Público*. Ed. Infojus, Año III, N° 8, Buenos Aires.

ANEXO

Listado exhaustivo de empresas públicas en 1983

1. Empresas no Financieras

1.1 Nacionales

1. Administración General de Puertos
2. Aerolíneas Argentinas
3. Agroquímica Latinoamericana S.A. Solivia Y.P.F.
4. Agua y Energía Eléctrica
5. Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)
6. A.T.C. LS 82 Canal 7 S.A. (Buenos Aires)
7. Casa de la Moneda S.E.
8. Centro Forestal Pirané
9. Comercia 1, Industrial. Financiera del Estado Nacional (CIFEN)
10. Comisión Mixta Argentina - Paraguaya del Río Paraná (CORPUS)
11. Comisión Mixta Ferroviaria Argentino-Boliviana
12. Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
13. Comisión Técnica Mixta-de Salto Grande
14. Compañía Azucarera Las Palmas
15. Compañía Nacional Azucarera S.A. (CONASA)
16. Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP)
17. Construcción de Viviendas para la Armada (COVIAFA)
18. Diario La Opinión
19. Dirección General de Fabricaciones Militares
20. Dirección Nacional de Vialidad
21. Empresas Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)
22. Empresa Nacional Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE)
23. Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL)
24. Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)
25. Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turísticos (OPTAR)
26. Entidad Binacional Yaciretá
27. Establecimientos Altos Hornos Zapla
28. Establecimientos Mineros Capillitas
29. Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico
30. Fábrica Militar de Armas Portátiles “Domingo Matheu”
31. Fábrica Militar de Materiales Pirotécnicos
32. Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María
33. Fábrica Militar de Tolueno Sintético
34. Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA
35. Fábrica Militar Fray Luis Beltrán
36. Fábrica Militar General San Martín
37. Fábrica Militar Río Tercero
38. Fábrica Militar San Francisco
39. Fábrica Naval de Explosivos Fanazul
40. Ferrocarriles Argentinos
41. Flota Fluvial del Estado Argentino
42. Forja Argentina S.A.
43. Gas del Estado

44. Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR)
45. Hierro Patagónico de Sierra Grande (HIPASAM)
46. Hotel Chapadmalal
47. Hotel Embalse Río Tercero
48. Hoteles Nacionales del Ministerio de Bienestar Social
49. Junta Nacional de Granos
50. Líneas Aéreas del Estado (LADE)
51. LR 1 Radio El Mundo - Capital Federal
52. LR 2 Radio Argentina - Capital Federal
53. LR 3 Radio Belgrano - Capital Federal
54. LR 4 Radio Splendid - Capital Federal
55. LR 5 Radio Excelsior - Capital Federal
56. LR 6 Radio Mitre - Capital Federal
57. LR 9 Radio Antártida - Capital Federal
58. LR 11 Radio Universidad Nacional de La Plata - Bs. As.
59. LRA 1 Buenos Aires
60. LRA 2 Emisora de Onda Corta
61. LRA 3 Santa Rosa - La Pampa
62. LRA 4 Salta
63. LRA 5 Rosario
64. LRA 6 Mendoza
65. LRA 7 Córdoba
66. LRA 8 Formosa
67. LRA 9 Esquel
68. LRA 10 Ushuaia e Islas Malvinas
69. LRA 11 Comodoro Rivadavia
70. LRA 12 Santo Tomé
71. LRA 13 Bahía Blanca
72. LRA 14 Santa Fé
73. LRA 15 San Miguel de Tucumán
74. LRA 16 La Quiaca
75. LRA 17 Zapala
76. LRA 18 Río Turbio
77. LRA 19 Puerto Iguazú
78. LRA 20 Las Lomitas
79. LRA 21 Santiago del Estero
80. LRA 22 San Salvador de Jujuy
81. LRA 23 San Juan
82. LRA 24 Río Grande
83. LEA 25 Tartagal
84. LRA 31 Emisora de Onda Corta del RAE
85. LRA 33 Emisora de Onda Corta del RAE
86. LP-A 34 Emisora de Onda Corta del RAE Mendoza
87. LRA 51 Jáchal
88. LRA 52 Chosmalal
89. LRA 53 San Martín de los Andes
90. LRA 54 Ingeniero Jacobacci
91. LRA 55 Alto Río Senguer
92. LEA 56 Perito Moreno
93. LS 6 Radio del Pueblo - Capital Federal

94. LS 83 TV Canal 9 - Capital Federal
95. LS 84 TV Canal 11 - Capital Federal
96. LS 85 TV Canal 13 - Capital Federal
97. LS 86 TV Canal 2 La Plata - Buenos Aires
98. LT 2 Radio General San Martín - Rosario
99. LT 3 Radio Cerealista - Rosario
100. LT 5 Radio Chaco - Resistencia
101. LT 6 Radio Sargento Cabral, Goya - Corrientes
102. LT 8 Radio Rosario - Santa Fe
103. LT 10 Radio Universidad Nacional del Litoral - Santa Fe
104. LT 11 Radio General Francisco Ramírez - Concepción del Uruguay - Entre Ríos
105. LT 12 Radio General Madariaga - Paso de los Libres Corrientes
106. LT 14 Radio General Urquiza, Paraná - Entre Ríos
107. LT 16 Radio Presidente Roque Sáenz Peña - Chaco
108. LT 34 Radio Zárate - Buenos Aires
109. LT 88 TV Canal 11 - Formosa
110. LU 4 Radio Difusora Patagonia Argentina, Comodoro Rivadavia - Chubut
111. LU 5 Radio Neuquén - Neuquén
112. LU 6 Emisora Atlántica - Mar del Plata
113. LU 8 Radio Bariloche - Río Negro
114. LU 23 Emisora Lago Argentino, Calafate - Santa Cruz
115. LU 32 Radio Coronel Olavarría - Buenos Aires
116. LU 33 Emisora Pampeana, Santa Rosa - La Pampa
117. LU 86 TV Canal 8, Mar del Plata - Buenos Aires
118. LU 91 TV Canal 12 Trenque Lauquen - Buenos Aires
119. LV 2 Radio General Paz - Córdoba
120. LV 3 Radio Córdoba - Córdoba
121. LV 4 Radio San Rafael - Mendoza
122. LV 5 Radio Sarmiento - San Juan
123. LV 7 Radio Tucumán - Tucumán
124. LV 8 Radio Libertador - Mendoza
125. LV 12 Radio Independencia - Tucumán
126. LV 13 Radio Granaderos Puntanos - San Luis
127. LV 14 Radio Joaquín V. González - La Rioja
128. LV 15 Radio Villa Mercedes - San Luis
129. LV 19 Radio Malargüe - Mendoza
130. LV 80 TV Canal 10 - Universidad Nacional de Córdoba
131. LV 83 TV Canal 10 - Universidad Nacional de Tucumán
132. LV 84 TV Canal 6 San Rafael - Mendoza
133. LV 89 TV Canal 7 - Mendoza
134. LV 1 Radio Universidad Nacional de Córdoba
135. LV 7 Radio Catamarca - Catamarca
136. Obras Sanitarias de la Nación
137. Organización Transitoria para la Operación Grabado
138. Petroquímica General Mosconi S.A.
139. Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires
140. Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR)
141. Télam S.A.
142. Yacimientos Carboníferos Fiscales
143. Yacimientos Petrolíferos Fiscales

1.2. Provinciales

1. Aserradero Corcobado
2. Calcinadora de Yeso Chamental
3. Cía. Telegráfica de la Provincia de Buenos Aires
4. Corporación Forestal Neuquina
5. Corporación Minera del Neuquén
6. Desecadora de Frutas Los Talas - La Rioja
7. Desmotadora Oficial de Algodón - Catamarca
8. Deshidratadora de Hortalizas Capital - La Rioja
9. Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA)
10. Electricidad de Misiones
11. Empresa Provincial de Electricidad (EPEC) - Córdoba
12. Empresa Provincial de Energía - San Juan
13. Empresa Provincial, de Hoteles de Turismo - San Luis
14. Empresa Provincial de Transporte (TROLEBUSES) - Mendoza
15. Ente Construcción Teatro Argentino S.E.
16. Esacon S.A. - Santa Fe
17. Estancia El Leoncito - San Juan
18. Ferias y Mercados del Chaco
19. Finca Río Negro El Chalican - Jujuy
20. Firma Tucunuco - San Juan
21. Fricadier S.A. - Río Negro
22. Fridevi S.A. - Río Negro
23. Frigorífico Arenales - Salta
24. Frigorífico del Estado
25. Frigorífico Gualeguaychú - Entre Ríos
26. Frigorífico Regional Dean Funes S.A. - Córdoba
27. Giol - Empresa del Estado - La Celina - Mendoza
28. Gran Hotel Provincial - San Juan
29. Hostería de Huaco - San Juan
30. Hostería de Puente del Inca - Mendoza
31. Hostería Malazán - La Rioja
32. Hostería Provincial Ancasti - Catamarca
33. Hostería Provincial de Pomán - Catamarca
34. Hostería Provincial El Alto - Catamarca
35. Hostería Provincial El Bolsón - Catamarca
36. Hostería Provincial El Rodeo - Catamarca
37. Hostería Provincial La Merced - Catamarca
38. Hostería Sanagasta - La Rioja
39. Hostería Sarmiento - San Juan
40. Hotel Ambato - Catamarca
41. Hotel Barreal - San Juan
42. Hotel Casino La Rioja - La Rioja
43. Hotel de Turismo Belén - Catamarca
44. Hotel de Turismo Capital - La Rioja
45. Hotel de Turismo Catamarca - Catamarca
46. Hotel de Turismo Chilecito - La Rioja
47. Hotel de Turismo Malargüe - Mendoza
48. Hotel de Turismo Monte Caseros - Corrientes

49. Hotel de Turismo Santa María - Catamarca
50. Hotel de Turismo Tinogasta - Catamarca
51. Hotel de Turismo Tupungato - Mendoza
52. Hotel Nogaró - San Juan
53. Hotel Pismanta - San Juan
54. Hotel Potrerillos - Mendoza
55. Hotel Sussex - San Juan
56. Hotel Termal - Chaco
57. Hotel Termas Rosario de la Frontera - Salta
58. Ingenio Azucarero Victoria - Entre Ríos
59. Lanera Austral - Chubut
60. LS 11 Radio Provincia de Buenos Aires
61. LT 17 Posadas - Misiones
62. LT 46 Bernardo de Irigoyen - Misiones
63. LT 85 Canal 12 Posadas - Misiones
64. LU 14 Radio Provincia de Santa Cruz - Río Gallegos - Santa Cruz
65. LU 85 TV Canal 9 Río Gallegos - Santa Cruz
66. LU 87 TV Canal 11 Ushuaia - Tierra del Fuego
67. LU 88 TV Canal 13 - Río Grande - Tierra del Fuego
68. LU 90 TV Canal 7 Rawson - Chubut
69. LU 89 TV Canal 3 Santa Rosa - La Pampa
70. LV 90 TV Canal 13 - San Luis
71. LV 91 TV Canal 9 - La Rioja
72. Maderas Chaqueñas - Chaco
73. Matadero Frigorífico La Isla - Santiago del Estero
74. Papel Misionero - Misiones
75. Parque Industrial Piloto San Francisco - Córdoba
76. Planta Olivícola Aimogasta - La Rioja
77. Planta Vitivinícola Chilecito - La Rioja
78. Plaza Hotel - Mendoza
79. Servicios Energéticos del Chaco - Chaco
80. Sociedad Anónima Forestal Epuyen - Chubut
81. Usina Eléctrica Rafaela - Santa Fe
82. Vasija Vinaria - La Rioja
83. Villa Turística Las Pirquitas - Catamarca

1.3. Municipales

1. LS 1 Radio Municipal de la Ciudad de Buenos Aires Capital Federal
2. LT 21 Alvear - Corrientes
3. LV 18 San Rafael - Mendoza
4. Subterráneos de Buenos Aires
5. Teatro Colón
6. Teatro Municipal General San Martín

1.4. Intergubernamentales

1. Cinturón Ecológico Area Metropolitana S.A.
2. Corporación Mercado Central de Buenos Aires
3. Yacimientos Mineros de Aguas de Dionisio (YMAD)

1.5. Mixtas

1. Aerochaco Sociedad de Economía Mixta
2. Alcalis de la Patagonia S.A.
3. Altos Hornos Zapla Construcciones S.A.
4. Carboquímica Argentina S.A.
5. Clanclay S.A.
6. Compañía Industrial Cervecera - Salta
7. Compañía Argentina de Promoción de Exportaciones (CAPESA)
8. Conarsud Asesoramiento y Consultoría S.A.
9. Cooperativa La Cordillerana - San Juan
10. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)
11. Ex Textil Escalada
12. Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos de Opalinas Hurlingham S.A.
13. Induclor S.M.
14. Monómeros Vinílicos S.M.
15. Petroquímica Bahía Blanca
16. Petroquímica Río Tercero
17. Petropol S.M.
18. Polisur S.M.
19. Predio Ferial de Córdoba
20. Siam Di Tella
21. Salta Forestal
22. Siderúrgica Integrada S.A. (SIDINSA)
23. Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA)
24. Winco S.A.

2. Empresas Financieras

2.1. Nacionales

1. Banco de la Nación Argentina
2. Banco Hipotecario Nacional
3. Caja Nacional de Ahorro y Seguros
4. Banco Nacional de Desarrollo
5. Banco del Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur S.A.

2.2. Provinciales

1. Banco de Catamarca
2. Banco de Entre Ríos
3. Banco de Jujuy
4. Banco de La Pampa
5. Banco de la Provincia de Buenos Aires
6. Banco de la Provincia de Córdoba
7. Banco de la Provincia de Corrientes
8. Banco de la Provincia de Formosa
9. Banco de la Provincia de La Rioja
10. Banco de la Provincia de Chubut
11. Banco de la Provincia de Neuquén
12. Banco de la Provincia de Misiones
13. Banco de la Provincia de Río Negro
14. Banco de la Provincia de San Luis

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

15. Banco de la Provincia de Santa Cruz
16. Banco de la Provincia de Santiago del Estero
17. Banco de la Provincia de Tucumán
18. Banco del Chaco
19. Banco de Mendoza
20. Banco de Previsión Social - Mendoza
21. Banco de San Juan
22. Banco Provincial de Salta
23. Banco Provincial de Santa Fe
24. Banco Social de Córdoba
25. Banco Santafesino de Inversión y Desarrollo
26. Cofirene Banco de Inversión S.A.

2.3. Municipales

1. Banco de la Ciudad de Buenos Aires - Buenos Aires
2. Banco Municipal de La Plata - Buenos Aires
3. Banco Municipal de Paraná - Entre Ríos
4. Banco Municipal de Rosario - Santa Fe
5. Banco Municipal de Tucumán - Tucumán

Fuente: CEPAL (1983), en base a la Comunicación “A” del B.C.R.A. (CONAU 1-2-27) del 30/12/82. Anexo II – 1: Empresas no Financieras; Anexo II – 2: Empresas Financieras.