

LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL ROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DURANTE EL PERÍODO 2016-2019

YÁÑEZ, Manuel¹
HOYA, Agustín²

RESUMEN

Durante el período 2016-2019 se implementaron una serie de medidas en el ámbito de las empresas públicas que, sin modificar la propiedad estatal, buscaron incidir en el funcionamiento de las empresas públicas argentinas nacionales.

Particularmente, dichas medidas se centraron en el llamado “ordenamiento” del sector a partir de cambios en el plano de la gestión y la transparencia en sus operaciones. Sin embargo, dentro de ese marco general, las acciones emprendidas derivaron en la transformación del rol desempeñado por las empresas públicas en el desarrollo de sus actividades, los objetivos de su intervención, los mercados en los que participan y su papel en la implementación de diferentes políticas públicas.

El presente trabajo busca identificar la manera en que se vinculan los cambios implementados a nivel de la gestión y las transformaciones en el rol desempeñado por las empresas públicas dependientes del Estado nacional durante esos años.

INTRODUCCIÓN

El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) introdujo una serie de cambios significativos respecto a la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) en lo tocante al rol del Estado, en tanto recuperó ciertas perspectivas emparentadas con el neoliberalismo (Féiz, 2016; Wainer, 2019). Esta nueva orientación gubernamental se inscribió, por un lado, dentro del avance de las fuerzas conservadoras a nivel latinoamericano, en lo que se denomina como un “giro a la derecha” de los gobiernos de la región (Modonesi, 2015; Stefanoni, 2018). Por otro lado, desde una mirada más global, se vincula con un escenario internacional signado por una renovada ofensiva de aquellas fracciones del capital que buscaba recomponer su posiciones y beneficios, afectados desde la profunda crisis mundial de 2007-2008 (Gambina, 2017).

El relativo avance de proyectos liberales-conservadores en América Latina trajo consigo la renovada apuesta por la primacía del mercado como ordenador social y un mayor peso del sector privado en el plano económico, en contraposición al superior protagonismo estatal en el período previo. En particular, sobre las empresas públicas supuso la revitalización de debates y posiciones alternativas en torno a tres elementos: a) las razones de existencia de las empresas públicas, en qué actividades y con qué lógica deben desarrollar su actividad; b) la viabilidad y sustentabilidad económica de las empresas públicas, en un contexto de mayores restricciones presupuestarias; y c) cuál es el tipo de gestión que deben asumir: en resumen, si deben asumir una orientación similar a la del sector privado o deben asemejarse al funcionamiento del sector público (Thwaites Rey, 2017).

Con relación a la orientación de la política económica del gobierno de Macri, apuntó, en un primer momento, a dejar atrás lo que se identificaba como desequilibrios y tensiones macroeconómicas irresueltas del período anterior que limitaban el desarrollo del sector

¹ Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos y doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública (UBA)

² Es sociólogo (UBA) y maestrando en Administración Pública (UBA). Es miembro del Centro de Investigaciones en Administración Pública. Actualmente se desempeña con asesor legislativo en el Senado de la Nación.

privado. En ese marco, se eliminaron las restricciones cambiarias vigentes durante el período 2012-2015, se avanzó en un acuerdo con los *hedge funds* (“fondos buitres”), lo que habilitó un nuevo ciclo de fuerte endeudamiento externo, y se realizaron fuertes incrementos en las tarifas de servicios públicos en vistas a lograr un mayor equilibrio de las cuentas fiscales. Sin embargo, la nueva orientación de la política económica no trajo consigo un mayor nivel de inversión privada. Eventualmente, el fracaso de esta orientación sentó las bases para la crisis económica y cambiaria de la primera mitad de 2018 que derivó en el pedido de ayuda del gobierno al Fondo Monetario Internacional (FMI). El acuerdo finalmente adoptado brindó asistencia financiera a las arcas estatales (ya que las condiciones económicas habían cerrado la posibilidad de acceder a financiamiento en los mercados internacionales), al tiempo que repuso como una de las prioridades de la política oficial el ajuste en las cuentas fiscales (Santarcángelo, Wydler, y Padín, 2019).

En el escenario planteado, la perspectiva sobre el nuevo rol que debía asumir el Estado y los cambios en el sector público empresarial supusieron el desarrollo de una serie de iniciativas de transformación del aparato estatal. Aunque los objetivos parecían tener cierta cercanía con aquellos del proceso de reforma de los años noventa (ligados a una disminución del protagonismo estatal directo en el plano económico y a la modernización administrativa), lo cierto es que se desplegaron de forma parcial y siguieron vías de intervención menos estructurales. A esto contribuyó también que el punto de partida era sustancialmente diferente: no se trató, en el caso de las empresas públicas, del desmantelamiento de grandes empresas públicas, sino que se apostó por la reforma de un conjunto limitado de entidades. Por un lado, las políticas implementadas supusieron modificar el rol del sector público empresarial, sin afectar la propiedad estatal sobre las mismas. Por otro, gran parte de los esfuerzos se centraron en el ordenamiento de la gestión, en vistas a una mejora de su desempeño en términos de eficiencia y transparencia.

En este artículo se presenta el análisis de la orientación general propuesta para el funcionamiento del sector. Aun cuando en muchos casos las medidas implementadas no lograron todos sus cometidos, es posible identificar los principales rasgos de la política para las empresas públicas, tanto en lo que refiere a su incidencia en el rol del sector público empresarial como en lo que atañe a las modalidades de gestión implicadas.

EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ACCIONAR EMPRESARIAL ESTATAL DESDE FINES DE 2015

El derrotero del sector público empresarial desde el cambio de gobierno a fines de 2015 presentó una cierta continuidad en lo que refiere a su conformación, aunque con novedades en cuanto al alcance de sus actividades. Primero, si bien el número de entidades comprendidas en el sector público empresarial se mantuvo estable, existieron algunas modificaciones en torno al alcance de las actividades productivas desarrolladas. Segundo, por primera vez en las últimas décadas, se expone una orientación oficial sobre el rol del sector público empresarial que apuntó principalmente a poner en cuestión el funcionamiento de las entidades que las componen. Por último, el vínculo de las empresas públicas con el entorno y las políticas económicas y sectoriales puso en discusión el redimensionamiento del rol del sector público empresarial. En este apartado, se busca puntualizar cada uno de estos elementos.

a) Continuidad de la propiedad estatal y restricción selectiva de las actividades de las empresas públicas

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) no se modificó de manera sustancial el universo de empresas públicas dependientes del Estado nacional. No obstante, pueden puntualizarse dos características relevantes. Primero, se paralizó la expansión del sector público empresarial, pero no se revirtió el proceso de estatizaciones desarrollado durante la década previa mediante algún tipo de programa de privatizaciones tradicionales que implicara la transferencia al sector privado de la propiedad estatal. Segundo, aunque no se avanzó en la estatización de empresas que estuvieran bajo control privado, sí se produjeron algunas reestructuraciones de áreas y organismos de la administración pública que implicaron el traspaso de sus funciones a nuevas entidades que adoptaron un formato empresarial.

El análisis de algunas entidades permite identificar los ejes de la acción estatal en este campo. La primera de ellas, Contenidos Públicos SE, nació en 2016 mediante el decreto 1222/2016 con el objetivo de reunir en una misma entidad dependiente del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos³ la gestión de una serie de entidades que anteriormente se encontraban en otras jurisdicciones ministeriales. Inicialmente se traspasó a este ente el control de las señales Canal Encuentro, PakaPaka, y DeporTV (desde la órbita del Ministerio de Educación) y la administración del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA), anteriormente incorporado al Ministerio de Planificación Federal. En 2018 se lanzó desde esta entidad la plataforma digital *Cont.ar*, que reúne contenidos *on demand* y la difusión en vivo de las señales audiovisuales del estado nacional gestionadas por Contenidos Públicos SE y Radio Televisión Argentina SE (TV Pública Argentina y Radio Nacional)⁴.

En 2017 se produce la creación de Corredores Viales SA (CVSA) a partir de la sanción del decreto 794/2017, cuya propiedad está repartida entre el Ministerio de Transporte (51%) y la Dirección Nacional de Vialidad (49%). El objetivo declarado de esta nueva empresa era la de gestionar de manera transitoria determinadas autopistas y rutas a partir de la caída de las concesiones otorgadas previamente, hasta una subsiguiente reprivatización, lo cual desencadenaría, según lo previsto, la disolución de CVSA. Específicamente, la situación inicial que esta nueva empresa buscaba atender era la caída de la concesión de la Autopista Ricchieri Ezeiza-Cañuelas; sin embargo, aunque en algún caso se avanzó en nuevas concesiones a consorcios privados, ante el fracaso de otros procesos CVSA funcionó como un medio para darle continuidad a la gestión de las rutas y caminos implicados. Particularmente, el otorgamiento de nuevas concesiones estuvo condicionado por las vicisitudes de los proyectos de contratos de Participación Público-Privada que el gobierno pretendió encarar y que finalmente terminaran trucas en un contexto de crecientes inestabilidades económico-financieras. Como resultado, CVSA fue incorporando cada vez mayores rutas bajo su control, aunque sin perder el carácter de excepcionalidad que se había propuesto para su acción⁵.

Por su parte, Integración Energética Argentina SA (IEASA) surge como producto de la fusión de las empresas públicas Energía Argentina SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA), mediante el decreto 882/2017. En los considerandos de dicha norma, se afirmaba que:

con el propósito de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública relacionada con actividades del sector de la energía, limitando la participación

³ Se trata de un organismo creado en 2015 con rango de Ministerio, luego reconvertido en la figura de Secretaría de Gobierno, en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

⁴ Davidovsky, Sebastián, "Cómo funciona Cont.ar, la nueva plataforma online para ver los contenidos de los medios públicos", *La Nación*, 17/05/2018.

⁵ A fines de 2019, más de 3000 KM estaban bajo el ámbito de CVSA, que se suman a los más de 20.000 km a cargo de la Dirección General de Vialidad Nacional. Al respecto, véase Cayón, David, "La estatal Corredores Viales SA toma el control de otra ruta", *El Cronista*, 10/10/2018 y "La estatal Corredores Viales S.A. suma más de 3000 km a su operación". *El Cronista*, 23/09/2019.

del Estado a aquellas obras y servicios que no puedan ser asumidos adecuadamente por el sector privado, se estima necesario efectuar las adecuaciones pertinentes respecto de las sociedades de capital estatal que desarrollan actividades del sector energético.

Así, se consideraba que la fusión de ambas entidades resultaba coherente con ese objetivo. Sin embargo, la propia norma en que se disponía esta medida la enmarcaba en un plan más general de reformulación del rol estatal en el sector energético. En este sentido, se planteaba que las actividades de generación y transporte de energía eléctrica son mayoritariamente desarrolladas por empresas privadas que cuentan con los recursos y las capacidades para llevarla adelante sin la necesidad de participación estatal. Por lo tanto, con el fin de favorecer la competitividad y que, asimismo, el Estado pudiera destinar recursos a otras actividades prioritarias, el decreto autorizaba la transferencia a privados de una serie de participaciones en centrales eléctricas y otras empresas del sector⁶.

El último hito relevante en lo que se refiere a la conformación del sector público empresarial se trata a la reconversión de la antigua Dirección General de Fabricaciones Militares en Fabricaciones Militares SE (FM), a partir de la sanción a principios de 2019 del decreto 104/2019. El objetivo declarado en esa ocasión se remitía a la necesidad de aportar mayor dinamismo y flexibilidad, y por ende, mayor eficiencia en la gestión.

En los casos enumerados se puede observar, por un lado, un interés por la mejora de la gestión mediante diversas vías de corporatización que favorezcan el dinamismo, la flexibilidad y la eficiencia. Por otro lado, se observa cierta propensión a auspiciar mayores grados de participación del sector privado, como se observa en el caso del sector eléctrico.

En relación con esto, vale la pena destacar que, si bien durante el período 2015-2016 no se privatizaron las entidades que conformaban el sector público empresarial, sí se avanzó con la venta de algunas empresas subsidiarias, controladas y participaciones accionarias minoritarias. Sin embargo esta orientación general no siempre se plasmó en la realidad, debido a diversos obstáculos coyunturales.

Esta orientación general tuvo, básicamente, dos obstáculos para concretarse de manera integral: por un lado, los cuestionamientos políticos y la falta de consenso para avanzar con ella, en un contexto en el que el gobierno debía acordar con diversos sectores. Por otro lado, la crisis económica que se mantuvo durante gran parte del mandato de Macri afectó a la baja de los precios de los activos implicados, lo cual hacía desaconsejar una venta que se sólo se lograría concretar a montos relativamente bajos.

b) Diagnóstico y nuevos objetivos para el público empresarial

Al nivel de los objetivos planteados en las políticas estatales para las empresas públicas durante el período 2015-2019, emerge como novedad un discurso oficial específico marcado por la necesidad de una verdadera reforma del sector público empresarial. Sin embargo, no se preveía que la reforma pasara por programas de privatizaciones tradicionales, como los sucedidos durante de la década de los noventa. Por el contrario,

⁶ Entre las participaciones estatales en empresas, proyectos fideicomisos y/o emprendimientos para los que se habilitaba la venta se incluían: las Centrales Térmicas de Generación Eléctrica “Ensenada de Barragán” y “Brigadier López” y el proyecto Central Termoeléctrica Manuel Belgrano II (art. 6°); Central Dique SA, Central Térmica Güemes SA, Central Puerto SA, Centrales Térmicas Patagónicas SA. Empresa de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal de la Patagonia SA (TRANSPA), DIOXITEK SA, Termoeléctrica Manuel Belgrano, Termoeléctrica José de San Martín (Central Timbúes), Termoeléctrica Vuelta de Obligado y Termoeléctrica Guillermo Brown (art. 8°). Vale destacar que en el caso de Dioxitek SA, que desarrolla sus actividades en el sector nuclear, se apelaba a la privatización —nunca concretada— que normaba el decreto de creación de la entidad en 1996.

las mejoras buscadas se ubicaban mayormente en el ámbito de las modalidades de gestión.

En esa línea, en diciembre de 2016 el Poder Ejecutivo expuso como una de sus iniciativas prioritarias de gobierno (dentro del ámbito de la denominada “Modernización del Estado”) el “Ordenamiento de la gestión de las Empresas Públicas”. En ese marco, se ponía el énfasis en los variados niveles de profesionalismo y estándares administrativos, con la consiguiente necesidad de mejorar su desempeño en vistas a una mejor efectividad, transparencia y calidad de los servicios prestados⁷.

El punto de partida gubernamental con relación a las políticas estatales para las empresas públicas estuvo dado por la realización de un diagnóstico del estado de situación de las entidades del sector. Éste tuvo su expresión en un documento difundido por la Jefatura de Gabinetes de Ministros (JGM, 2017a), emitido como parte de la serie denominada *Cartas de Jefatura de Gabinete*. Entre otros aspectos, la perspectiva allí expuesta, aunque crítica con el derrotero del sector durante el período anterior, deja de lado una mirada privatizadora *per se*, habilitando, al menos en teoría, una mirada más amplia y pretendidamente no dogmática sobre la cuestión:

La visión del Gobierno Nacional intenta ser pragmática y de largo plazo. La vieja dicotomía argentina sobre empresas de servicios públicos –de un lado, empresas estatales pero ineficientes y sin transparencia ni mecanismos de control; del otro, empresas privatizadas pero sin marcos regulatorios adecuados–, para el Gobierno es falsa. Hay espacio para que el Estado sea accionista y operador de un grupo de empresas que contribuyan al desarrollo del país: dedicadas a cumplir un rol social –como los trenes suburbanos o la provisión de agua y cloacas–, que hagan inversiones en infraestructura, mejoren los mercados donde operan y sean administradas por una gestión profesional y transparente que les impida transformarse en botines políticos o corporativos. (JGM, 2017a)

En ese mismo documento se indica que el gobierno asumido en 2015 se encontró con un conjunto de empresas públicas mal administradas, con falencias en la coordinación y en la estrategia comercial, con déficits pronunciados y que no lograban cumplir con las responsabilidades sociales que tenían asignadas. Frente a esto, se manifiesta que la nueva orientación propuesta para las políticas gubernamentales dedicadas al sector se fija como objetivos: 1) implementar mejoras de gestión que lleven a minimizar la necesidad de requerir transferencias del presupuesto nacional; 2) acrecentar el nivel de las inversiones e implementar una mejora en la prestación de los servicios; 3) dar pasos en la centralización de la control y coordinación estratégica de las entidades; 4) implementar mejoras en la política de *buen gobierno* que redunden en mayores niveles de eficacia y ayuden a prevenir prácticas de corrupción.

El impacto de estos objetivos con relación a las empresas públicas resulta dispar. Respecto al segundo de ellos, al menos sobre lo que refiere a las inversiones realizadas, el camino seguido parece haber sido otro. En torno al tercer objetivo, se avanzó en la centralización, de una manera no institucionalizada. Serían el primer y cuarto objetivos los que incidirían con mayor peso en la orientación de las políticas para el sector.

Si recuperamos lo señalado respecto a la creación de las nuevas empresas durante el período 2015-2019 (mencionadas en el punto precedente), se destaca que, en todos los casos, se fundamentan en necesidades de gestión. Así, Contenidos Públicos SE pretendía reorganizar la producción audiovisual en una misma entidad. De esta manera,

⁷ “Los 100 objetivos del Gobierno tras cumplir un año de gestión”, *Infobae*, 13/12/2016, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2016/12/13/los-100-objetivos-del-gobierno-tras-cumplir-un-ano-de-gestion/>

se buscó dejar de lado la situación inicial que se había ido configurando durante el período previo, la cual supuso ir viabilizando el desarrollo de estas funciones mediante la agregación de sus funciones a Educ.ar SE. A partir de esta reforma, ésta última se limitaría a su objetivo original del área de educación y las soluciones tecnológicas ligadas. La fusión de ENARSA y EBISA implicaba una economía en términos de la organización mediante la concentración en una única empresa de las actividades ligadas al sector energético. La creación de CVSA tuvo como fin dar una respuesta organizativa a una necesidad coyuntural de asunción de la gestión de ciertas rutas. En ese marco, la forma de SA se consideraba fácilmente adaptable a la actividad y a la posterior transferencia al sector privado. Finalmente, la transformación de la DGFM en FM SE tuvo como objetivo concretar el objetivo de modernizar la gestión de la entidad mediante la adopción de un formato empresarial con mayor cercanía con el sector privado, acorde con la flexibilidad requerida en términos productivos y comerciales.

Esta apuesta por la transformación en el ámbito de la gestión de las empresas públicas aparece, en el discurso oficial, como medidas fundadas en cierta racionalidad alejada de consideraciones ideológico-políticas. Así, los problemas diagnosticados se encararon apoyándose en un supuesto pragmatismo que busca un mejor desempeño de las empresas públicas mediante la aplicación de reformas de gestión. En esta línea, parece renovarse el debate la tradicional dicotomía entre la racionalidad sustantiva de la esfera política y la racionalidad instrumental-formal de la gestión: el resultado es la tendencia al aislamiento de la administración respecto a la política y a la reivindicación de la administración como origen de instrumentos de gestión pretendidamente universales (Blutman y Cao, 2012). Las grandes discusiones políticas, como las relativas a las funciones estatales, tienden a ubicarse fuera del debate público, restringiendo las posibles controversias a temas técnicos y procedimentales (Vilas, 2009).

En definitiva, el eje de las políticas que inciden en el rol del sector público empresarial durante el período 2015-2019 fijó sus objetivos principales en el ámbito de la gestión de las entidades, más que en una disminución del número de entidades implicadas.

c) El rol del sector público empresarial desde 2015: priorización del sector privado y disminución relativa de su incidencia en la política económica

Si la postura declamada por las autoridades gubernamentales apuntó a no negar el rol que puede asumir el sector público empresarial (pero, en todo caso, que debía hacerlo de forma eficiente, eficaz y transparente), las relaciones con su contexto parecen poner en duda ese papel. Específicamente, al mismo tiempo que se sostuvo la propiedad de las entidades del sector, se propusieron nuevas modalidades de relación con el sector privado que, de hecho, debilitaron el lugar de las empresas públicas en el plano económico y social.

En este sentido, durante el período se implementaron, con diversa suerte, medidas que propendían a favorecer una mayor participación del sector privado en las acciones impulsadas por el Estado y sus empresas. Aquí, cabe mencionar: 1) las medidas que tendieron a liberalizar y desregularizar las actividades en que las empresas públicas intervienen, con vistas a lograr mayores grados de competencia y un nuevo marco para el desarrollo de infraestructura mediante la modalidad de contratos de Participación Público-Privada, lo que potencialmente afectaría, en algunos casos, el rol asumido hasta entonces por el sector público empresarial; 2) el papel desempeñado por las empresas públicas en las políticas económicas en general, y en el empleo y las tarifas en particular; y 3) las transferencias del Tesoro asignadas a las entidades del sector público empresarial, en el marco de políticas de ajuste fiscal.

1) Vinculaciones entre la acción empresarial estatal y el sector privado: liberalización y debilitamiento del rol del sector público

En la perspectiva del gobierno asumido en 2015, las entidades del sector público empresarial debían realizar sus actividades en mercados competitivos siempre que sea posible. Ese principio se asumía no sólo como una forma de incentivar la mejora en su desempeño en términos de precios y calidad, sino también para fomentar el desarrollo de otros actores privados en sectores anteriormente dominados por empresas públicas. Se buscaba, en definitiva, el mayor grado de igualdad formal en el tratamiento de las entidades empresariales públicas y privadas: en ese contexto, las empresas públicas debían ser consideradas como un actor más en el mercado, sin privilegios ni prerrogativas excepcionales.

Esta perspectiva de liberalización tuvo particular incidencia en ciertas empresas públicas. Como ejemplos paradigmáticos de este proceso, en primer lugar, se destaca el tratamiento dado a la actividad aerocomercial en la que desarrollaba su actividad Aerolíneas Argentinas (AR). En ese ámbito se desarrolló la denominada “revolución de los aviones”, centrada en la apertura del sector a una serie de empresas privadas, en general bajo el formato de aerolíneas *low-cost*, locales y extranjeras, mediante el otorgamiento de numerosas rutas aéreas y facilidades para su operación. El objetivo era ampliar el número de jugadores en el mercado, que contribuyera también a una baja de los costos y al aumento de los pasajeros transportados. Estos cambios afectaron de manera significativa el lugar de AR en el mercado, en un contexto en el que la perspectiva oficial fue la de dejar de reconocerla como un actor privilegiado, además de que se proponía la continuidad de la baja de los subsidios que requería su operación (Centro de Economía Política Argentina, 2018).

El segundo ejemplo es el del mercado satelital y su incidencia en la actividad de ARSAT. Desde inicios de 2016, las medidas regulatorias del gobierno supusieron la habilitación a brindar servicios de comunicación satelital a más de una docena de empresas extranjeras, debilitando el rol que había asumido ARSAT hasta ese entonces. Esto se vio profundizado por la paralización del proyecto del satélite ARSAT-3 por razones presupuestarias. Este desarrollo suponía la incorporación de tecnología que ampliaba las capacidades de prestación de servicios de la empresa, por lo que su discontinuidad limitó las perspectivas de crecimiento de su actividad (Hurtado, Bianchi, y Lawler, 2017).

Precisamente, el caso del ARSAT-3 pone de relieve una perspectiva particular que, aunque haya quedado trunca, aporta algunas pistas sobre la forma en que buscaba relacionarse la actividad de las empresas públicas con el sector privado. En concreto, ante la discontinuidad del ARSAT-3, la alternativa de las autoridades gubernamentales fue proponer un acuerdo con una empresa estadounidense que aportara financiamiento y conocimiento a su desarrollo, al tiempo que se quedada con el 51% de una nueva empresa creada con ese fin⁸. El propio presidente Macri señaló, ante las críticas recibidas que “esta es una alianza estratégica, basada en nuestra capacidad tecnológica [...]. Esta es una inserción inteligente de Argentina en el mundo [...Las misiones satelitales] no pueden seguir financiándose en un 100% con los impuestos de los argentinos”⁹.

Otro elemento que merece análisis, son los proyectos de Participación Público-Privada o Asociaciones Público-Privadas, conocidas comúnmente como *Public-Private Partnerships* (PPP)¹⁰, según la expresión en inglés¹¹. Se trata de una modalidad específica de

⁸ María Gabriela Ensick, “Arsat y la estadounidense Hughes crearán una nueva empresa para construir el tercer satélite argentino”, *El Cronista*, 18/07/2017.

⁹ “Macri: El acuerdo con Hughes por el Arsat 3 ‘potenciará la capacidad tecnológica del país’”, *Clarín*, 18/07/2017.

¹⁰ Como señala Languille (2017), no existe una única forma de definir a las PPP, aunque en general se centran en considerarlos como una relación contractual de largo plazo entre una entidad pública y otra privada en la que se comparten el riesgo y los costos para el desarrollo de infraestructura y/o la prestación de algún servicio público.

construcción de infraestructura y/o prestación de servicios que ha tenido un amplio desarrollo a nivel mundial y, especialmente, en América Latina en los últimos años (García-Kilroy y Rudolph, 2017)¹².

La apuesta gubernamental por las PPP se fundamentaba como una forma de avanzar en el desarrollo de infraestructura pública sin profundizar el creciente nivel de endeudamiento público, al tiempo que se proclama como una manera de ganar rapidez, transparencia y eficacia en la gestión de los proyectos implicados (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017b). Precisamente, se pone el acento en que al concesionar no solo la construcción de una infraestructura sino también, por ejemplo, el diseño y la gestión del proyecto, se logra una mejor utilización de los recursos disponibles y una reducción de tiempos para la puesta en marcha. Según el discurso oficial, esto último se vería acentuado por las flexibilidades que otorga la normativa (la Ley de Contratos de Participación Público-Privada N°27.328, aprobada en noviembre de 2016), evitándose las demoras que las contrataciones tradicionales traen aparejadas.¹³

Adicionalmente, el discurso sobre las bondades de los PPP también traía aparejado la reivindicación del sector privado. En el mensaje de elevación N°109/16 del proyecto de ley correspondiente, en junio de 2016, se señalaba que esta modalidad, “permite que quienes tienen las mejores capacidades técnicas los lleven adelante, que los procesos de adjudicación y control se realicen con transparencia y que los proyectos sean concretados de acuerdo con los plazos acordados”. Así, se destacaba que bajo el régimen de PPP el sector estatal podrá “tomar ventaja de la oferta de financiamiento a largo plazo” y permite “beneficiarse de la experiencia y eficiencia del sector privado, descentralizar el diseño y la ejecución de obras”; además de ayudar a “aumentar la transparencia en el Estado”¹⁴.

Como se ha sugerido, sólo una pequeña parte de los proyectos de PPP fueron llevados iniciados, específicamente, en el sector vial. Entre otros aspectos, el obstáculo principal para su desarrollo estuvo dado por el impacto de la coyuntura de crisis económica en el costo del financiamiento. Sin embargo, esta apuesta, por su centralidad en los planes gubernamentales, expresa un modo de relación entre el sector público y el sector privado que se erigía como una orientación que incidía en el panorama en el que las empresas públicas desarrollaban su accionar.

En definitiva, esta tendencia a favorecer la participación del sector privado en actividades desarrolladas por empresas públicas no fue unívoca ni se desplegó según los objetivos proyectado inicialmente por los actores gubernamental. En cualquier caso, es posible identificar en estas tendencias algunos de los elementos que McDonald (2015) identifica como parte los procesos de corporatización neoliberal en lo que respecta a lograr mayores niveles de mercantilización (mediante políticas de liberalización y/o de mayor participación privada) en el marco del accionar de las empresas públicas.

Asimismo, estas medidas no significaban un retiro del Estado en sí mismo: por el contrario, la propia puesta en marcha de estas reformas supuso un accionar estatal sostenido que tuvo que atravesar diferentes disputas y políticas. Esto sucedió no solo a nivel de la oposición política, sino también a partir de la acción de diversos sectores sociales que veían peligrar sus condiciones de vida por el derrotero de las empresas

¹¹ En la reciente legislación argentina se utiliza la expresión *Participación Público-Privada*. En cualquier caso, mantenemos la utilización de la sigla PPP debido a su amplia difusión.

¹² Sobre el desarrollo de los PPP en el escenario internacional, véase Pessoa (2008) y Bayliss y Van Waeyenberge (2017). Para una crítica de las consecuencias negativas de los PPP y su vinculación con las políticas inspiradas por el neoliberalismo, véase Mirafteb (Mirafteb, 2004). y Hall (Hall, 2015).

¹³ Como muestra de esta apuesta gubernamental, en la Ley de Presupuesto 2018 N° 27.431 se listaban un total de 103 proyectos de PPP planificados a ser desarrollar en los próximos años. En los dos primeros años de implementación de los proyectos (2018 y 2019) no se prevén erogaciones. Sin embargo, a partir del año 2020 y hasta el 2034 de un total de 2.185 millones de pesos, con una distribución mayormente semejante a lo largo del período.

¹⁴ Sobre el marco normativo de las PPP de 2016 en Argentina, véase Einstoss Tinto (2018) y Lau Alberdi (2017).

implicadas (como sucedió, por ejemplo, con los trabajadores de AR respecto a la política aerocomercial).

2) El redimensionamiento de las dotaciones de personal y la escalada tarifaria de los servicios públicos

Aun antes de la asunción del nuevo gobierno a fines de 2015, una de las principales críticas de los sectores opositores a la gestión precedente refería a lo que puede sintetizarse en el cuestionamiento del “tamaño” del Estado”. Al respecto, se afirmaba que éste estaba sobredimensionado en sus funciones y organismos; y, particularmente, se señalaba que contaba con una excesiva cantidad de personal, en general incorporada por criterios político-partidarios que, además, cumplían sus tareas de forma ineficiente e ineficaz. Ligado a estas consideraciones, se afirmaba que se había profundizado en una política impositiva sumamente agobiante para el sector privado que, sin embargo, no lograba evitar la sucesión de déficits fiscales primarios, en un contexto de estancamiento económico. Por lo tanto, generar una política que tendiera a la baja de las dotaciones de personal, aparecía como una de las vías de acción preferentes: en el caso del personal afectado a las empresas públicas, se seguiría un razonamiento similar¹⁵.

En este sentido, si en el período anterior el mantenimiento y eventual crecimiento de los niveles de empleo aparecía como uno de los fines la incorporación de entidades al sector público empresarial, primero, y del sostenimiento económico-financiero, después, desde 2015 las políticas siguieron un camino contrario. Si tomamos el total de la dotación de personal del conjunto de las empresas públicas, la misma expone un descenso de 6,5% entre el 2015 y 2019¹⁶. Sin embargo, la disminución es disímil de acuerdo con el sector que se considere: 2% en transporte, 5,1% en finanzas, 10% en energía y minería, 10,4% en comunicaciones y 46,8% en las empresas del área de defensa.

El otro aspecto relacionado con la orientación económica del accionar gubernamental que vale la pena destacar es el relacionado con la política tarifaria. Una de las principales cuestiones que el gobierno de Cambiemos decidió abordar desde el inicio de su gestión fue el de la baja de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios, con el fin de equilibrar las cuentas fiscales. Y como se ha mencionado, gran parte de esos subsidios se destinaron a empresas públicas, tanto en su carácter de prestatarias (e.g. AySA) como por su intervención en el mercado correspondiente (e.g. IEASA).

La nueva política tarifaria consistió en una tendencia a la baja de subsidios (aunque, en ocasiones, no lograron disminuirse debido al impacto de las devaluaciones de la moneda), acompañado por un creciente incremento tarifario. El impacto de esta política tuvo su expresión más clara en el AMBA, región en la que se venían manteniendo los mayores niveles de subsidios. Como lineamiento general, la perspectiva asumida suponía tender a que “los precios reflejen los costos”, en línea con la crítica a los subsidios cruzados en los servicios públicos (Yépes, 2003) y, en definitiva, con uno de los elementos característicos de los procesos de corporatización neoliberal de empresas públicas (McDonald, 2013).

¹⁵ Esta perspectiva se relaciona con lo señalado por Blutman y Hoya (2019) en su análisis de las políticas para el empleo de la administración pública nacional durante el mismo período. A pesar del discurso de “modernización” que pregonaban las autoridades, los autores destacan que el foco estuvo puesto en la minimización de la estructura estatal —*downsizing*—, más que en la implementación de invocaciones en el modelo de gestión de recursos humanos.

¹⁶ La mayoría de los datos presentados provienen de un documento oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros; sin embargo, dada la definición del sector público empresarial asumida en este trabajo, el conjunto de empresas allí consideradas no coincide totalmente con los aquí expuestos. De igual manera, la disminución de la dotación entre 2015 y 2019 resulta mayor (9%), aunque a partir de números absolutos menores (de 112.424 a 102.273). Esto se debe a que, por ejemplo, el documento oficial no incluye a YPF, pero sí otras entidades en las que el Estado nacional no tiene la mayoría accionaria —por ejemplo, la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires—, lo cual lo deja afuera de nuestro criterio. Igualmente, no se incluyen algunos datos que aumentan la dotación correspondiente al 2019, como sucede en AySA, SOFSE y EDUC.AR, a partir del traspaso de personal de otros organismos o jurisdicciones. Al respecto, véase Jefatura de Gabinete (2019).

Para enero de 2019, en el caso de la electricidad las facturas de los servicios residenciales se incrementaron entre el 1.053% y 2.388% durante el período que va de octubre de 2015 a octubre de 2018 (CIFRA, 2019). Adicionalmente se preveía, en ese momento, un aumento adicional del 55% para el 2019. En el caso del gas, los aumentos fueron entre el 1.353% y el 462% —con mayor impacto en los segmentos de menor consumo— desde octubre de 2015 y hasta mismo mes de 2018. En este mismo período, finalmente, el servicio de agua y saneamiento tuvo aumentos del 832% en el servicio medido y de 554% en el servicio sin medidor¹⁷.

Esta política tarifaria tuvo como uno de sus efectos el de generar una suerte de “dolarización” de las tarifas, lo cual aseguraba los ingresos de las empresas implicadas. Así, los aumentos dispuestos tuvieron como contrapartida, además de la relativa baja de los subsidios y su peso en las cuentas públicas, el crecimiento de los beneficios de las empresas energéticas.

Uno de los mayores impactos de la política de “recomposición” o “sinceramiento” de las tarifas de los servicios públicos encarada desde 2016 fue su creciente peso en los salarios. Así, el peso de los servicios públicos en relación en los ingresos de los sectores asalariado (tomando como referencia el salario mínimo), pasó del 6% en 2015 al 21% en 2018, lo que implica un salto de 15 puntos en sólo tres años (Observatorio de Políticas Públicas, 2018).

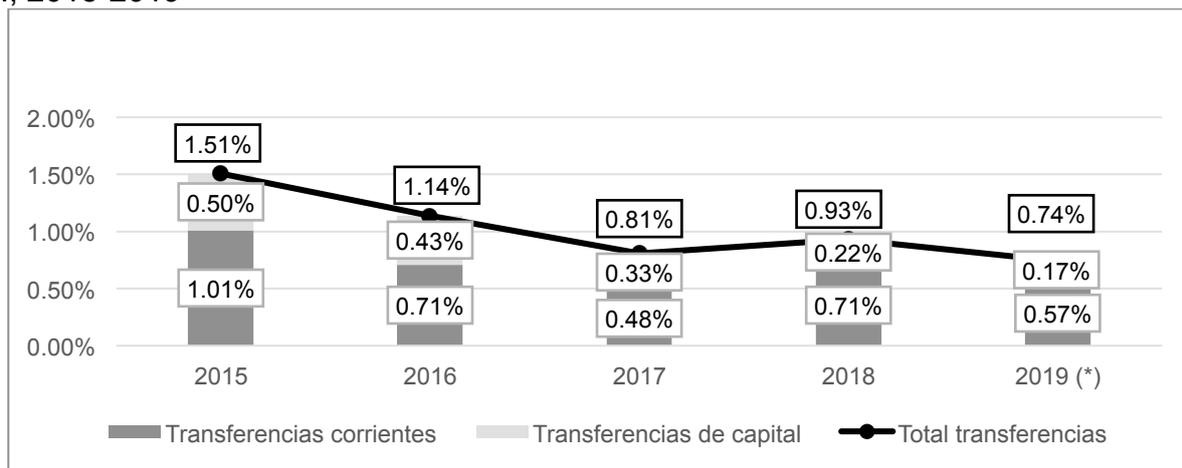
3) El sendero decreciente en las transferencias a las empresas públicas y la restricción fiscal

Como se desprende de los apartados precedentes, un eje importante de las políticas para el sector era el tratamiento dado a la incidencia de las empresas públicas en el presupuesto nacional. En este caso, la tendencia esbozada por el gobierno fue la de propender a concretar una baja continua de las transferencias del Tesoro Nacional a las empresas públicas basados en el objetivo de que las empresas sean *autosustentables*. En este sentido, se proyectaba que las transferencias para gastos operativos pasarían de representar un 1% del PBI en 2015 a un 0,7% en 2016, estimándose en un 0,5% para 2017 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017a).

En la práctica, la intención inicial de que las transferencias del Tesoro siguieran un sendero decreciente como porcentaje del PBI tuvo una concreción parcial en la práctica (Gráfico). Por un lado, la propensión a la baja se verifica en los años 2016 (con un 1,14%, respecto al 1,51% del año previo) y 2017 (0,81%), continuando con la tendencia iniciada en 2015, durante el gobierno anterior, que había bajado las mismas al 1,51%, desde el pico máximo de las últimas décadas verificado en 2014 con un 2,4. Por otro lado, la crisis iniciada en la primera mitad de 2018 impidió sostener el descenso de las transferencias, particularmente las corrientes, aumentando el total al 0,93% en 2018 y proyectando un descenso al 0,74 para 2019.

¹⁷ El otro sector en el que los aumentos de tarifas tuvieron un fuerte impacto, en el ámbito del AMBA, fue el del transporte urbano de pasajeros: para los primeros tres años del gobierno de Macri se calculaban aumentos del 494% en colectivos de corta distancia y del 601% en el boleto del tren —en este último caso, con participación de empresas públicas nacionales—. Véase: “Afirman que tarifas de servicios públicos llegarán a acumular más de 3.500% en la era Macri”, *Ámbito*, 07/01/2019.

Gráfico 1. Transferencias corrientes y de capital a empresas públicas como porcentaje del PBI, 2015-2019



(*) Los datos de 2019 son estimados, en función del Presupuesto Nacional aprobado para ese año.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional (citado en JGM, 2019)

Efectivamente, aunque las transferencias para gastos de capital continuaron con la tendencia a la baja a lo largo del período, las transferencias corrientes sufrieron el impacto de la crisis cambiaria y financiera de 2018. Particularmente, se expresa en esta situación el impacto la decisión gubernamental de privilegiar la retribución del servicio a las compañías del sector un precio dolarizado: ante la imposibilidad de otorgar mayores aumentos tarifarios por el contexto económico y social, se valió del aumento de los subsidios al sector. Así, ese cambio se explica principalmente por el aumento de las transferencias a las empresas públicas del sector energético (mediante las cuales se canalizaron dichos subsidios), que pasaron de representar poco más del 0,16% en 2017 a casi el 0,37% del PBI en 2018 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019).

LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS: DEL ORDENAMIENTO A LA CORPORATIZACIÓN NEOLIBERAL

Respecto a las políticas relativas a la gestión de las empresas públicas, el gobierno de Mauricio Macri parte del diagnóstico acerca de la ineficiente gestión de las empresas públicas. En este marco, se apunta al desarrollo de políticas de gobierno corporativo, lo que supone: a) reordenar las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central que, sin modificar el marco institucional previo, propendan a una mayor centralización; b) definir un patrón de corporatización centrado en la necesidad de mejorar la eficiencia del sector; y c) establecer el rol que juegan los directivos de empresas públicas en ese escenario y cuál es el perfil priorizado para la gestión de entidades estatales.

a) Centralización informal y reforzamiento de los sistemas de control del sector público empresarial

Las políticas puestas en marcha desde fines de 2015 asumieron como objetivo prioritario lograr mayores grados de coordinación y el control en el funcionamiento de las diversas entidades. Por un lado, las autoridades de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) tomaron bajo su ámbito, desde comienzo del nuevo gobierno, la supervisión del conjunto del sector público empresarial, con el objetivo de poner en marcha una suerte de diagnóstico inicial. En octubre de 2016, se creó un espacio, no institucionalizado formalmente en la misma JGM, denominado Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas, en el que participaban “los ministros accionistas de las empresas

(Energía, Transporte, Producción, Hacienda, Modernización, Comunicaciones y Defensa), dos miembros independientes de reconocida trayectoria (actualmente, Luis Mario Castro y Jorge Becerra) y los vicejefes de Gabinete, Gustavo Lopetegui y Mario Quintana” (JGM, 2017a, p. 6). Además, se convocaba a los directores o gerentes de determinadas empresas públicas, en caso de que situación lo ameritase¹⁸.

Bajo este ámbito, se ubicaron la gran mayoría de las empresas públicas nacionales (en ese momento, se mencionaba que comprendía 31 entidades), con el fin de seguir su evolución, discutir sus planes estratégicos y monitorear mensualmente su desempeño. En paralelo a este proceso, desde abril de 2018 se crearon tres grupos de trabajo integrados por gerentes de compras, responsables de integridad y transparencia y auditores internos. A partir de reuniones periódicas, los representantes de cada área, correspondientes a cada una de las empresas públicas consideradas, se buscaba facilitar el intercambio de información y experiencias, además de la proyección de iniciativas conjuntas.

Finalmente, en noviembre de 2018, se creó el Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal, mediante la resolución N°1/2018 de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El objetivo de este espacio institucional era el de promocionar el buen gobierno corporativo y la adopción de los lineamientos de buen gobierno por parte de las empresas públicas nacionales.

De este proceso vale destacar que, a pesar de que las iniciativas se destacaron por su sostenimiento en el tiempo, a partir de los objetivos planteados inicialmente, sus grados de formalización fue bajo.

b) La profundización de la corporatización de las empresas públicas en su versión neoliberal¹⁹

Uno de los ejes principales fue el de reformular los principios de organización interna de las empresas. Particularmente, la perspectiva adoptada supuso posicionar a las políticas de gobierno corporativo para las empresas públicas como una dimensión a desarrollar, haciendo foco en la necesidad de un “ordenamiento” del sector en el plano de la gestión. Este cambio se asumía como una línea de intervención más técnica que político-ideológica: la apelación a los dispositivos y tecnologías de gestión típicos del sector privado como guía del funcionamiento de las empresas públicas sería el camino señalado para lograr mayores grados de eficiencia y transparencia en su desempeño.

1) Los “Lineamientos de Buen Gobierno para empresas de participación estatal mayoritaria en Argentina”

En el marco de la pretensión de incorporar al Estado argentino como miembro pleno a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gobierno nacional tomó como guía sus propuestas de política para la gestión de las empresas públicas. La OCDE se destaca entre otros organismos por contar con una instancia interna dedicada exclusivamente a reflexionar y proponer políticas para el sector, el *Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización*.

¹⁸ Luis Mario Castro había sido directivo de la sede local de varias empresas multinacionales —Unilever Río de la Plata y Kimberly-Clark Argentina—, además de presidente de la Cámara Argentina de Anunciantes. Jorge Becerra, además de su paso por algunas empresas, tenía como antecedente principal el haber sido parte —llegando a ser director— de la consultora internacional The Boston Consulting Group (BCG). Gustavo Lopetegui además de antecedentes como consultor en McKinsey & Company, fue creador de la cadena de supermercados Eki, tuvo un paso como Ministro de Producción de la Provincia de Buenos Aires y, en el período 2009-2015, CEO de la aerolínea LAN Argentina. Mario Quintana también tuvo un paso por McKinsey, para luego ser CEO del grupo Pegasus —que tiene entre sus empresas más conocidas la cadena Farmacity.

¹⁹ Este apartado se desarrolla parcialmente sobre lo presentado en Yañez (2019) y Yañez (2020).

Citando a la OCDE como fuente de legitimación, la Jefatura de Gabinete de Ministros emitió la Decisión Administrativa N°85/2018, mediante la cual aprueba un documento denominado *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina* (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018; en adelante, los *Lineamientos*). Este documento traduce al ámbito nacional las recomendaciones para la gestión de empresas públicas de la OCDE, expresadas una serie de orientaciones y principios que el gobierno fija como objetivos a ser cumplimentados por las entidades empresariales estatales.

Entre los fundamentos de los *Lineamientos* se señala que, ante la incorporación y creación de empresas públicas acaecido de 2003, se constata que “la gestión de dichas empresas y sociedades no se caracterizó por el seguimiento de prácticas de buen gobierno corporativo ni por promover la utilización sustentable y transparente de los recursos públicos”. Como consecuencia, se afirma que la gestión ineficiente generó déficits operacionales significativos en las empresas, requiriendo la transferencia de importantes aportes presupuestarios. Mediante el contenido de los *Lineamientos* se fijan las expectativas sobre cómo se espera que las empresas estatales se organicen y gestionen, favoreciendo la prestación de un mejor y más transparente servicio para los ciudadanos y el fortalecimiento de la sustentabilidad e integridad de las entidades alcanzadas.

En este sentido, el documento aporta una mirada general sobre los objetivos para el sector fijados desde el gobierno nacional, dejando a cada empresa la adopción del diseño institucional que resulte más conveniente para tales fines²⁰. Con ese fin se establecen una serie de principios, lineamientos y aplicaciones prácticas.

En la primera sección del documento se incluyen, como base conceptual, los siguientes seis principios de buen gobierno para las empresas estatales: Eficiencia; Transparencia; Integridad; Generación de valor; Estándar de empresa listada; Roles diferenciados.

En cuanto a los *siete lineamientos* propuestos, éstos pueden agruparse en al menos tres áreas temáticas. Un primer grupo (*lineamientos 1, 2 y 3*) se corresponde con determinadas medidas que apuntan al mejoramiento de la transparencia y el acceso a la información pública, con vistas a reforzar la rendición de cuentas y el escrutinio público; el establecimiento de medidas contra la corrupción y un régimen de integridad; y el desarrollo de políticas de sustentabilidad de tipo ambiental, social, institucional y de diversidad.

En segundo lugar, el *lineamiento 4* se encarga de identificar algunos criterios al momento de evaluar el desempeño económico. En este caso, se prioriza: el establecimiento de una gestión basada en resultados, en función de un plan estratégico vinculado al presupuesto; la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria, los recursos insumidos y las metas alcanzadas; el establecimiento de incentivos, en principio los de tipo moral pero sin excluir los pecuniarios; el impulso al cobro de deudas a otras empresas estatales; y la coordinación en el manejo presupuestario respecto con las autoridades ministeriales.

Finalmente, un tercer grupo (*lineamientos 5, 6 y 7*) apunta a favorecer la profesionalización de la alta gerencia, especialmente en términos técnicos, con énfasis en

²⁰ El modelo de gobierno adoptado por los *Lineamientos* se asimila al tipo de sistema, entre los identificados por Bernal et al. (2012), denominado como “basado en principios”, también conocido como “cumpla o explique” —característico del Reino Unido y la Unión Europea—. Éste es caracterizado de la siguiente manera: “Las empresas adoptan voluntariamente un Código de Gobierno Corporativo o un conjunto de principios, pero están obligadas a proporcionar una explicación detallada cada vez que determinen que un acto de incumplimiento se hace en el mejor interés de la compañía. El enfoque de cumplir o explicar tiene sentido para las empresas estatales debido a que como es flexible y personalizado promueve un Gobierno Corporativo riguroso, pero que se adapta bien a su misión y propósitos. Sin embargo, supone una responsabilidad considerable para el directorio y la administración: la de justificar los motivos que excepcionalmente los puedan llevar a un incumplimiento de los principios de buen Gobierno” (pp. 17-18). En oposición a esta aproximación, en el sistema “basado en normas” —característico de los EEUU— los requerimientos de transparencia y divulgación están expresamente detallados en la normativa legal y se ajustan a un régimen de cumplimiento estricto.

su evaluación a partir de sus resultados medidos es términos de eficacia y sustentabilidad; el establecimiento de una política de compras y abastecimiento que asuma un carácter estratégico, transparente y sujeta a evaluaciones de desempeño; y la intensificación de la relevancia de las instancias de auditoría y control, similares a las empresas privadas.

Por lo demás, en una revisión reciente la propia OCDE valoraba positivamente los pasos dados por el gobierno argentino en este ámbito. Entre otros aspectos, se destacan los esfuerzos por limitar las transferencias fiscales a las empresas públicas y en el hecho de que los precios de los servicios públicos han ido convergiendo cada vez en mayor medida con los precios de mercado. Los reparos vienen dados por la necesidad de crear marcos institucionales que hagan que esas tendencias puedan perdurar en el tiempo: por ejemplo, mediante un modelo de propiedad claro, con clara separación de roles; el mejoramiento de la alta dirección de las empresas y un aumento de su autonomía; y mejores políticas de transparencia y acceso a la información (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2018).

2) El encumbramiento de la “eficiencia” y la búsqueda de la autosustentabilidad

Como se mencionó, los *Lineamientos* suponen, por primera vez en muchos años, la existencia de una orientación explícita de las políticas destinadas a las empresas públicas argentinas. Al mismo tiempo, esta política tiene la particularidad de haberse desarrollado en un contexto específico de crisis económica y una dinámica política que le imprimió diferentes niveles de intensidad a sus distintos componentes. Específicamente, la perspectiva de ajuste fiscal que signó en gran parte el período analizado reafirmó, desde la perspectiva gubernamental, la necesidad de lograr mayores grados de eficiencia y consolidar la posibilidad de que las empresas públicas sean “autosustentables” (que requieran el menor nivel de subsidios y que, eventualmente, sean rentables). Con el fin de profundizar en el análisis de la manera en que se articula esta orientación en los principios de funcionamiento de las empresas públicas, consideramos a continuación cuáles son los sentidos otorgados a la eficiencia en el discurso oficial y su relación con la idea de autosustentabilidad.

Dentro de los principios básicos en los que se apoyan los *Lineamientos*, resulta sugerente que el primero de ellos es el de la *eficiencia*. Ésta, aparece ligada al precepto según el cual la utilización de los recursos destinados a las empresas públicas se debe concretar de manera de lograr el mayor provecho posible. En este sentido, la cuestión de la eficiencia se relaciona con el objetivo de maximización del uso de los recursos disponibles, al tiempo que se procura evitar posibles pérdidas relacionadas a la actividad económica que se desarrolla. Asimismo, se incluye la idea de que los productos y servicios deben ser ofrecidos a *un costo consistente con valores de mercado*, lo cual remite a la necesidad de evitar las transferencias a las empresas públicas en modo de subsidios que incidan en un *precio menor al costo*.

Vale destacarse que la misión pública desarrollada por las empresas no es totalmente ignorada por el documento. Sin embargo, el énfasis está puesto, en primer lugar, en la calidad de los servicios y bienes ofrecidos, dejando de lado otros aspectos relevantes, como por ejemplo, la garantía de acceso a servicios públicos esenciales mediante la expansión de subsidios o cobertura no es mencionado. En segundo lugar, se señala que, en el caso de suplir con recursos fiscales las necesidades propias de las entidades en el cumplimiento de los objetivos estratégico-sociales, las formas de financiamiento y sus montos deben estar claramente identificados. Por lo demás, la referencia a cuáles podrían ser los objetivos que deberían ser tomados como prioritarios para la acción estatal quedan fuera de la consideración.

Otros apartados del texto, dedicados a diferentes lineamientos de políticas, incorporan la cuestión de la eficiencia con similar énfasis en el objetivo de bajar las transferencias fiscales. Así sucede, por ejemplo, con las políticas de transparencia y de rendición de cuentas o los diferentes instrumentos de evaluación de la gestión para evitar el despilfarro o malversación de recursos.

En definitiva, la reducción de los costos y el ahorro de recursos son identificadas en el documento como mecanismos de generación de valor. Por lo demás, este énfasis en el ahorro y los costos parece dejar en segundo plano la misión pública de las empresas estatales: aun cuando se mencionan objetivos que trascienden el ámbito de la entidad (sociales, estratégicos, de políticas públicas o, simplemente, la producción de bienes y servicios de calidad para los destinatarios), éstos se ubican como un fin último al que se llegaría a partir de la preponderancia dada a la cuestión de la eficiencia.

En el sector privado, se apela a diferentes indicadores que den cuenta de esos diferentes aspectos de la eficiencia, tales como la productividad, la rentabilidad o la economicidad (Urueña Gutiérrez, 2004). Si abordamos al sector público, existen una serie de características que resultan esencialmente distintas a las propias de las organizaciones privadas (Ramió, 1999; Subirats, 1992). En esta línea, en el caso de las empresas públicas se han señalado algunas particularidades que complejizan la posibilidad de valorar su eficiencia. Urueña Gutiérrez, señala las siguientes diferencias de las entidades empresariales del sector público respecto a las del sector privado: 1) los objetivos públicos son más complejos; es decir, maximizar el beneficio social implica la optimización simultánea de más de una variable; 2) en ocasiones, los bienes y los servicios públicos se valoran sólo por sus costes; 3) el output es difícilmente cuantificable; 4) las externalidades generadas; 5) habitualmente, hay ausencia de precios de mercado; 6) diversidad de formas de intervención pública: la regulación, la producción pública, la provisión, las transferencias de rentas (2004: 9).

Lo anterior parece esbozar un escenario en el cual la misión pública de la empresa se debilita, priorizándose la búsqueda de ganancias por sobre otros objetivos de interés público y/o social, que hacen a la propia razón de ser de una empresa pública.

c) La “profesionalización” de la alta gerencia de las empresas públicas

En términos generales, es posible señalar que existe una tendencia recurrente en los *Lineamientos* a asimilar el funcionamiento de las empresas públicas a las empresas privadas. Por consiguiente, algunas de las propuestas de políticas de mejoramiento del sector también hallan su inspiración en el sector privado. Un aspecto particular de esta propensión es el lugar de privilegio otorgado a la alta gerencia como actor esencial para lograr un mejor funcionamiento de las empresas públicas. Al respecto, se señala:

El liderazgo es un factor de éxito tanto en empresas de propiedad privada como en empresas en donde el Estado tiene una participación accionaria mayoritaria. Otorgar autonomía a las empresas es sólo provechoso para el Estado cuando el mismo, como accionista, puede descansar en una gestión enfocada en la eficiencia y transparencia de los recursos. El liderazgo en empresas de mayoría estatal se da principalmente a través del Directorio -en los supuestos en donde los hay- y de los gerentes o mandos medios. El establecimiento de requisitos de designación de ambos se ha convertido en una buena práctica reconocida por los gobiernos de la región y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, :15).

Este fragmento contiene algunos elementos que vale la pena destacar. Primero, se iguala el tipo de liderazgo necesario para el éxito de las empresas públicas con el liderazgo en el

sector privado, dando por sobreentendido que la autonomía implicada en el ámbito privado llevaría a una gestión más eficiente y transparente. Segundo, se ubica a la alta gerencia (directores y gerentes) como aquellos que deben ejercer ese liderazgo, al tiempo que se señala la necesidad de establecer requisitos claros para su designación. Adicionalmente, como forma de legitimar esta perspectiva, se remite a estándares regionales e internacionales, particularmente mediante el señalamiento del papel de la OCDE en este sentido.

Tomados de conjunto, estos elementos parecen sugerir que, dado que el tipo de liderazgo necesario para alcanzar el éxito sería el mismo en el ámbito público y el privado, sería también oportuno que los requisitos y el perfil de directores y gerentes también sean similares en ambos casos. Como la propia fundamentación de esta nueva política para las empresas públicas se basa en la necesidad de dejar atrás las ineficiencias provocadas por (entre otros factores) la injerencia político-partidaria, la apuesta por el paso a una gestión eminentemente técnica, surgida en el sector privado, resultaría casi natural.

Este sentido toma mayor impulso a partir de otras recomendaciones de política, como por ejemplo, la implementación de evaluaciones de desempeño para los directivos de las empresas públicas. Particularmente, el desempeño de los directivos emerge como una variable particularmente relevante en la eficiencia y efectividad de la entidad. Esto remite a su vez a un mejor uso de los recursos del Estado, lo cual se liga al objetivo de la baja o a la eliminación de las transferencias fiscales requeridas hasta entonces para el funcionamiento de las empresas públicas.

Por último, se señala la posibilidad de instituir algún tipo de remuneración especial para los directivos ante el caso de que logren los resultados esperados en su gestión. Sin embargo, su generalización queda en entredicho ante las necesidades presupuestarias. En su lugar, se propone la institución de incentivos simbólicos y deja la implementación de remuneraciones especiales a criterio de cada entidad, según su situación financiera particular.

Por lo sugerido hasta aquí, aparece como importante el papel otorgado a los directivos de las empresas públicas como actores decisivos de las políticas diseñadas para el sector. Dado que la designación de los integrantes del directorio asume un alto grado de discrecionalidad, se puede intuir que las trayectorias predominantes se corresponden, en un grado importante, con las perspectivas y necesidades gubernamentales (Rubio y Nuñez, 2019)²¹.

PALABRAS FINALES

El análisis de las tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas durante el período 2015-2019 permiten identificar ciertos ejes fundamentales en torno a los cuales se organizó la acción estatal.

Primero, los ámbitos de intervención empresarial directa del Estado no se modificó sustancialmente, manteniéndose los sectores en los que ésta venía produciéndose. Por el contrario, se afianzó una orientación que identificó a las problemáticas ligadas a la gestión de estas entidades como la principal cuestión a abordar por la política estatal.

Este aspecto resulta una de las principales características del período, más aún cuando se lo compara con la orientación para las empresas públicas vigente en las últimas décadas del siglo XX en Argentina. En ese entonces, la apuesta pasaba por traspasar al sector privado la propiedad en la mayor cantidad de casos posibles; o la gestión de las actividades implicadas, cuando eso no fuera factible o conveniente. En ese contexto, las

²¹ Aunque en algunos estatutos de entidades se pueden encontrar ciertos requisitos que deben cumplir sus directivos para ser nombrados —desde algunos generales, como la edad o nacionalidad, hasta otros específicos, como cierta trayectoria en el sector o cierta formación—, los márgenes de discrecionalidad del Poder Ejecutivo son sumamente amplios.

modificaciones en el plano de las modalidades de gestión no surgían como un problema a abordar.

Por el contrario, la apuesta durante el período 2015-2019 pasó por mantener la propiedad estatal, pero modificar la lógica de funcionamiento del sector público empresarial. En paralelo, aunque no se haya puesto en cuestión de manera directa la propiedad estatal, sí se avanzó con diferentes medidas que tendieron a modificar el rol del sector público empresarial. Así, se buscó ampliar la liberalización de las actividades en las que las empresas públicas intervienen, considerándolas un actor más en el mercado y fomentando un trato igualitario respecto a las empresas privadas.

Esta priorización del sector privado por sobre el público también se puede vislumbrar en la apuesta realizada por los contratos de Participación Público-Privada, los cuales se proyectaba que abracaran sectores en los que las empresas públicas tienen protagonismo. Aunque en casi todos los casos no hayan pasado de ser proyectos, sin concreción en la práctica debido a las dificultades coyunturales que surgieron en el plano económico, es posible, de todas maneras, tomar esta iniciativa como un elemento adicional que marca el rumbo de los objetivos gubernamentales.

Esta interpretación se refuerza al analizar el rol del sector público empresarial en el marco de las políticas económicas del gobierno. En este caso, la perspectiva adoptada respecto a su incidencia en los precios relativos, incluyendo las tarifas y el empleo, parece retomar una orientación liberal-privatista, en términos de Boneo (1980). Esta mirada se ve acentuada por el objetivo que signó gran parte de las políticas que incidieron en el sector durante el período: la disminución de las transferencias del Tesoro Nacional destinadas al funcionamiento de las empresas públicas a la mínima expresión posible, con el fin de limitar su impacto presupuestario. La profundización del ajuste fiscal como respuesta a las dificultades económicas de gran parte del período y en el marco del acuerdo firmado con el FMI, acentuaron esta orientación.

En línea con lo señalado hasta aquí, las políticas que inciden en las modalidades de gestión de las empresas públicas resultaron las que más desarrollo tuvieron durante el período. En cuanto al régimen de gestión que vincula a las entidades empresariales y al gobierno central, existió cierta continuidad en cuanto al marco formal existente. Sin embargo, la persistencia de un régimen descentralizado fue acompañada por su articulación con diversas instancias con bajo grado de formalización que buscaron fortalecer las funciones de coordinación y el control del sector.

En definitiva, sería en el patrón de corporatización donde las medidas adoptadas tendrían un impacto mayor. En este sentido, la implementación de políticas de gobierno corporativo, alineadas con las predominantes en el sector privado, con las adaptaciones del caso, supuso poner en práctica una orientación caracterizada por la búsqueda de una mejor y más transparente gestión empresarial.

La cuestión de la eficiencia como principio-guía del funcionamiento del sector público empresarial aparece, entonces, como uno de los emergentes más significativos de la nueva orientación para el sector. Sin embargo, se le otorga a la idea de eficiencia un sentido particular: a grandes rasgos, refiere a la mejora del resultado económico-financiero de las empresas públicas, en vistas a lograr mayores niveles de autosustentabilidad. En línea con los objetivos generales de la acción gubernamental, esto se traduce en que las entidades sean rentables y demanden un menor nivel posible de transferencias de recursos fiscales.

Ligado a lo anterior, un elemento que hemos destacado de la política gubernamental para el sector es el que expresa el perfil predominante de los directivos de empresas públicas que se ha privilegiado al momento de su selección.

En este marco, las políticas estatales para las empresas públicas tuvieron como uno de sus rasgos más característicos el propender a asimilar su funcionamiento —en el mayor grado posible— al tipo de gestión predominante en las empresas privadas, lo que acerca

la tendencia actual a los lineamientos de los procesos de corporatización neoliberal, en los términos planteados por McDonald (2013, 2015, 2016).

En cualquier caso, es posible afirmar la existencia de cierta propensión a asimilar el funcionamiento de las empresas públicas al de las empresas privadas en vistas a la ampliación de las lógicas de mercado, como una forma de profundizar su corporatización en el sentido neoliberal. En este escenario, la permanencia de la titularidad pública y la ausencia de un programa amplio de privatizaciones tradicionales no parece implicar, por lo demás, la inexistencia de una política esencialmente ligada al neoliberalismo. Por el contrario, las diferentes medidas adoptadas, centradas, gran parte de ellas, en modificar las modalidades de gestión del sector, parecían tener como objetivo la profundización de mayores grados de mercantilización de la actividad de las empresas públicas, habilitando así una modificación del rol del sector público empresarial en su conjunto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bayliss, K., y Van Waeyenberge, E. (2017). Unpacking the Public Private Partnership Revival. *The Journal of Development Studies*, 54(4), 577-593.
- Bernal, A., Oneto, A., Pendfol, M., Schneider, L., y Wilcox, J. (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal*. Caracas: CAF.
- Blutman, G., y Cao, H. (2012). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado. *APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30), 15-42.
- Blutman, G., y Hoya, A. (2019). Reinventando la rueda-cuadrada: El empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019). *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 40-62.
- Boneo, H. (1980). *Regímenes políticos y empresas públicas: Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal* (N.º v. 3, n. 7). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Centro de Economía Política Argentina. (2018). *Viento cruzado. Mitos y realidades sobre la situación de Aerolíneas Argentinas*. Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. (2019). *El incremento en las tarifas de servicios públicos y su peso sobre los salarios* [Informe temático]. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Einstoss Tinto, A. (2018). *Contratos de Asociación Público – Privada ¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina?* Buenos Aires: Fundación CECE.
- Félicz, M. (2016). Argentina 2011-2016: ¿De la crisis del neodesarrollo a su radicalización conservadora? Luchas sociales, proyectos de desarrollo y alternativas populares. *Lutas Sociais*, 20(37), 72-85.
- Gambina, J. (2017). La ofensiva del capital y los desafíos para el pensamiento crítico. *Argumentum*, 9(2), 53-61.
- García-Kilroy, C., y Rudolph, H. (2017). *Private Financing of Public Infrastructure through PPPs in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank Group.
- Hall, D. (2015). *¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Public Services International (PSI).
- Hurtado, D., Bianchi, M., y Lawler, D. (2017). Tecnología, políticas de Estado y modelo de país: El caso ARSAT, los satélites geoestacionarios versus “los cielos abiertos”. *Epistemología e Historia de la Ciencia*, 2(1), 48-71.

- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2017a). *Empresas públicas para el crecimiento* (N.º 2). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2017b). *Un plan de infraestructura ambicioso, federal y transparente* (N.º 6). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2018). *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2019). *Mejora de Desempeño de Empresas de Propiedad Estatal. Punto de partida y resultados 2015-2018*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Languille, S. (2017). Public Private partnerships in education and health in the global South: A literature review. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33(2), 142-165.
- Lau Alberdi, J. (2017). El régimen de participación público-privada (PPP): Concepto, fundamento y posibilidades de inversión en materia energética. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, (12), 199-238.
- McDonald, D. A. (2013). La ambigüedad de lo público y la corporatización de las empresas del Estado. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 59-80). Montevideo: Transnational Institute.
- McDonald, D. A. (2015). La ambigüedad de lo público y los numerosos significados de la corporatización. En D. A. McDonald (Ed.), *Servicios públicos en el Sur global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión* (pp. 9-46). Madrid: Clave Intelectual.
- McDonald, D. A. (2016). To corporatize or not to corporatize (and if so, how?). *Utilities Policy*, 40, 107-114.
- Mirafteb, F. (2004). Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development? *Journal of Planning Education and Research*, 24(1), 89-101.
- Modonesi, M. (2015). Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo. *Viento Sur*, (142), 23-30.
- Observatorio de Políticas Públicas. (2018). *Argentina es el país de la región de mayor incremento en el peso de los servicios públicos sobre los salarios, en los últimos tres años* [Informe. Costo Tarifario]. Avellaneda: Universidad Nacional de Avellaneda.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*. OECD.
- Pessoa, A. (2008). Public-private partnerships in developing countries: Are infrastructures responding to the new ODA strategy? *Journal of International Development*, 20(3), 311-325.
- Ramió, C. (1999). Teoría de la organización y administración pública. En *Temas de gestión y administración pública: Vol. 1. Teoría de la organización y administración pública [Capítulo 1]* (pp. 17-42). Madrid; Barcelona: Tecnos; Universitat Pompeu Fabra.
- Rubio, J., y Nuñez, P. (2019). *¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios* (Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N.º 213). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Santarcángelo, J., Wydler, A., y Padín, J. M. (2019). Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balances y perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, (35), 171-188.

- Stefanoni, P. (2018). Biblia, buey y bala... recargados. Jair Bolsonaro, la ola conservadora en Brasil y América Latina. *Nueva Sociedad*, (278), 4-11.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Thwaites Rey, M. (2017). Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa. *Estado Abierto*, 1(3), 41-104.
- Urueña Gutiérrez, B. (2004). La eficiencia en la Empresa Pública Autónoma. Aproximación metodológica. *Boletín Económico de ICE*, (2809), 9-22.
- Vilas, C. M. (2009). El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno. En G. Schweinheim (Ed.), *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios sobre Administración Pública.
- Wainer, A. (2019). ¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo. *Realidad Económica*, (324), 33-68.
- Yañez, M. (2019). De la privatización a la corporatización neoliberal: Tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso argentino (2015-2018). *REAd - Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 63-95.
- Yañez, M. (2020). Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019). *Perspectivas de Políticas Públicas*, (19 (en prensa)).
- Yépes, G. (2003). *Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento*. Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.