

El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?

Gonzalo Diéguez | Agustina Valsangiacomo

El Estado argentino ha sido protagonista de una transformación significativa, tanto en términos de tamaño como de morfología, a lo largo de los últimos 12 años. En este contexto, las denominadas empresas públicas tuvieron un lugar preponderante.

En Argentina, como en el resto de los países de la región, las empresas públicas tienen un impacto económico y social significativo en tanto procuran contribuir al bienestar general de la población a través de la provisión de bienes y servicios públicos de carácter estratégico.

No obstante ello, en nuestro país a lo largo de la historia, el Estado no siempre presentó los mismos niveles de participación en la economía. El proceso privatizador de los 90 desplazó al Estado del centro de la actividad económica, pasando a manos privadas a alrededor de 67 empresas públicas, entre ellas, algunas de incidencia crítica como Ferrocarriles, YPF, Gas del Estado y Aerolíneas Argentinas.

Con posterioridad a la ola de privatizaciones de fines del siglo pasado, el Estado comenzó a incrementar gradualmente su participación en la actividad económica empresarial y, en consecuencia, recuperó su rol como productor de bienes y servicios a través de la creación y reestatización de 13 empresas públicas.

En la actualidad, el Sector Público Nacional cuenta con 52 empresas dedicadas a diversas actividades productivas y de distintas formas jurídicas, que surgieron en momentos históricos particulares y son consecuencia de distintos factores políticos, económicos y sociales nacionales e internacionales.

De las 13 empresas incorporadas entre 2003-2015, 6 fueron creadas (aunque en varios casos asumieron funciones que correspondían a empresas disueltas en la década anterior) y 7 fueron re-estatizadas. Esta nueva configuración representó un incremento en 3,5 veces de la dotación de los recursos humanos en

las empresas públicas, pasando de 27.000 a 120.000 trabajadores, y una marcada concentración de los derechos de propiedad en los ministerios de Energía y Minería, y Hacienda y Finanzas Públicas.

También se incrementó la participación de las empresas públicas del Estado en los rubros de energía, transporte, e información y comunicaciones. El 50% de las corporaciones estatales participan de estas actividades económicas, empleando a casi el 70% de los trabajadores de este segmento de la administración pública.

El 40% de las empresas públicas se estructuran bajo el régimen de sociedades anónimas. Este régimen jurídico en particular provee al Estado de un amplio grado de flexibilidad en la participación societaria y en la dinámica de gerenciamiento, de acuerdo a las diferentes situaciones financieras y económicas que se puedan presentar.

Teniendo en cuenta la experiencia internacional y el escenario actual de nuestro país, este documento elabora una serie de recomendaciones tendientes a sofisticar los mecanismos de gestión hacia el interior de las empresas públicas. Entendemos que resulta necesario avanzar en el diseño de un marco institucional que contemple, entre otros aspectos, el fortalecimiento de las capacidades de coordinación de la administración pública central y su articulación con organismos como la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE); la difusión e implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo; y la creación de una agencia central encargada de definir y hacer cumplir los marcos regulatorios, los estándares de transparencia y rendición de cuentas, implementar programas para el fortalecimiento de capacidades de gestión en las empresas, y evaluar tanto ex-ante como ex-post sus planes y acciones.

RESUMEN EJECUTIVO

Reforma del Estado

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

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

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

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

Luego del agotamiento de este modelo de gestión orientado al mercado, y de la crisis política, económica y social de diciembre de 2001, resurgió el debate sobre el papel del Estado en el desarrollo y la importancia de las empresas estatales, su desempeño y las características particulares que supone la gestión empresarial de este tipo de organizaciones.

La última década fue testigo de un fortalecimiento del rol del Estado como productor de bienes y servicios (GPS del Estado, CIPPEC, 2016). Este cambio funcional del aparato estatal, entendido como el giro de una matriz mercado céntrica hacia una “Estado céntrica” (Cavarozzi, 1996) trajo consigo transformaciones significativas en la estructura económica y productiva argentina, entre ellas: la recuperación de determinadas empresas públicas que habían sido privatizadas en la década anterior.

En la actualidad existen en Argentina más de 100 empresas que son de propiedad estatal si se incluyen aquellas en las que el Estado tiene una participación accionaria minoritaria. Esta cifra pone en evidencia que para el Estado argentino, al igual que en otros países de América Latina, las empresas públicas tienen un papel relevante en materia económica y social (OCDE, 2015).

El presente trabajo se propone trazar una línea de base sobre la situación de las empresas públicas

nacionales y dimensionar el volumen y el impacto real de esta transformación en términos organizacionales y de empleo público. Asimismo, teniendo en cuenta la experiencia internacional y el escenario actual de nuestro país, elaboramos una serie de recomendaciones tendientes a sofisticar los mecanismos de gestión hacia el interior de las empresas públicas en materia de transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno corporativo.

¿De qué hablamos cuando hablamos de empresas públicas?

La Ley de Administración financiera (N° 24.156) detalla en su artículo 8 que las empresas que forman parte del Sector Público Nacional son: **“todas aquellas Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”**.

Si bien existe una multiplicidad¹ de criterios para identificar y caracterizar a las organizaciones estatales empresariales, a los fines de este trabajo, entenderemos como empresas públicas a todas aquellas que cumplen con las siguientes características:

- Son de propiedad estatal (el Estado posee más del 50% de la participación accionaria, o más) o están de facto controladas por el Estado Nacional²,
- **Producen bienes y servicios de manera directa**, ya sea en el marco de un mercado liberalizado o en una situación de monopolio, y
- Tienen una **misión pública** explícita.

Lo que diferencia fundamentalmente a las empresas públicas de las empresas del sector privado es su objetivo y los tipos de controles aplicables a las mismas (Elena y Stalker, 2012). Mientras que las empresas privadas buscan maximizar sus utilidades, **las empresas públicas se orientan al interés general y la responsabilidad por la gestión y administración de bienes y servicios públicos.**

En lo que respecta al tipo de control, además del contralor propio según el tipo societario, la rendición de cuentas debe ser realizada frente a

¹ Entre las definiciones más destacadas se encuentra la de la OECD, que define a las empresas públicas como aquellas entidades corporativas reconocidas por la legislación nacional, en las cuales el Estado ejerza derechos de propiedad (esto incluye también a aquellas empresas en las que el Estado tenga participación accionaria minoritaria). El BID, por su parte, utiliza una definición más económica que normativa, entendiendo como empresa pública a aquellos cuerpos que combinan presencia de la administración, individualidad y compromiso con la actividad económica. Otra definición importante es la brindada por la Unión Europea (UE). Esta considera que una empresa pública es cualquier firma en la que los poderes públicos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad de la participación financiera o de las normas que la rigen.

² Quedan excluidas del presente trabajo aquellas empresas pertenecientes tanto al Sector Público Provincial como al Sector Público Municipal, es decir, empresas subnacionales.

Matriz Estado céntrica

las autoridades gubernamentales -del Poder Ejecutivo en tanto titular de las acciones (Sindicatura General de la Nación)-, políticas -del Poder Legislativo (Auditoría General de la Nación)- así como también, a la ciudadanía en general, en tanto usuarios o consumidores.

El derrotero histórico de las empresas públicas en Argentina

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

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

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

Entre 1943 y 1955 se produjo un importante crecimiento del Estado empresario argentino. Este crecimiento tuvo su base en una filosofía que buscaba otorgarle al Estado un papel protagónico en la promoción de la actividad industrial primaria y la defensa de la soberanía de los servicios y recursos públicos de carácter estratégico. Con el fuerte impulso del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el Estado se hizo poseedor de los ferrocarriles, Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Agua y Energía Eléctrica de la Nación, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YPF), Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA), Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), entre otras empresas de importancia relevante en la economía.

Entre 1955-1983 se produjo la liquidación y privatización de varias empresas creadas en el marco de la ISI. No obstante ello, se crearon y adquirieron nuevas corporaciones estatales asociadas a un proceso de industrialización secundaria como Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR), Combustibles Nucleares Argentinos (CONUAR) y Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE), y se constituyó la responsabilidad estatal sobre otras de envergadura considerable como la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad. Algunas de las empresas adquiridas durante este período, como Yacimientos Mineros Agua de Dionisio, Austral Líneas Aéreas y EUDEBA, persisten en manos del Estado en la actualidad.

La crisis económica generalizada de los ochentas en América Latina llevó a un replanteamiento del rol del Estado en la economía y a un cuestionamiento del tamaño de la burocracia gubernamental. Motivadas por las corrientes neoliberales y neoconservadoras, e impulsadas por la crisis de la deuda externa, la recesión económica y la hiperinflación que azotaba a las finanzas públicas, las privatizaciones surgieron como un componente propio de un nuevo modelo económico que propugnaba los criterios de eficiencia y eficacia a través de la reducción del tamaño del Estado y el retiro de su intervención sobre la economía (Gerchunoff, 1994).

De esta manera, las medidas para lograr un equilibrio financiero interno y un balance en las cuentas externas alteraron el tamaño, función y naturaleza del Estado, abriéndose un nuevo patrón de desarrollo centrado en el liderazgo de la inversión privada y en las señales del mercado (Torre 1998: 122).

En la Argentina, el proceso privatizador de los 90 desplazó al Estado del centro de la actividad económica, pasando a manos privadas un total de 67 empresas públicas, entre ellas algunas de incidencia crítica como YPF, Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, y Aerolíneas Argentinas, entre otras.

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

Metamorfosis del Estado 2003-2015. El impulso reestatizador

Con posterioridad a la ola de privatizaciones de fines del siglo pasado, el Estado comenzó a incrementar su participación en la actividad empresarial y, en consecuencia, recuperó su rol, no sólo como productor de bienes y servicios, sino también y fundamentalmente, como “promotor del desarrollo sustentable, custodio de la gobernabilidad democrática y defensor de la equidad distributiva” (Oszlak, 2003: 12).

Bajo esta premisa **se produjo un crecimiento efectivo de los sectores productivo y de servicios estatales incorporándose, en el período 2003-2015, 13 nuevas empresas públicas a la órbita del Sector Público Nacional (GPS de Estado, CIPPEC, 2016).** Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia se registraban 44 empresas públicas. Entre las principales se encontraban: Casa de la Moneda, Lotería Nacional, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias, Intercargo y Emprendimientos Energéticos Binacionales, entre otras que aún continúan funcionando bajo el paraguas del Estado, y otras como Ferrocarril General Belgrano (2013), Banco

Privatizaciones

Nuevas empresas públicas

Nacional de Desarrollo (2005), Ferrocarriles Metropolitanos (2004), Caja Nacional de Ahorro y Seguro (2005) y Corporación Argentina de Productores de Carne (2005) que fueron liquidadas en el período 2003-2015. En total, durante la última década se disolvieron 5 empresas públicas.

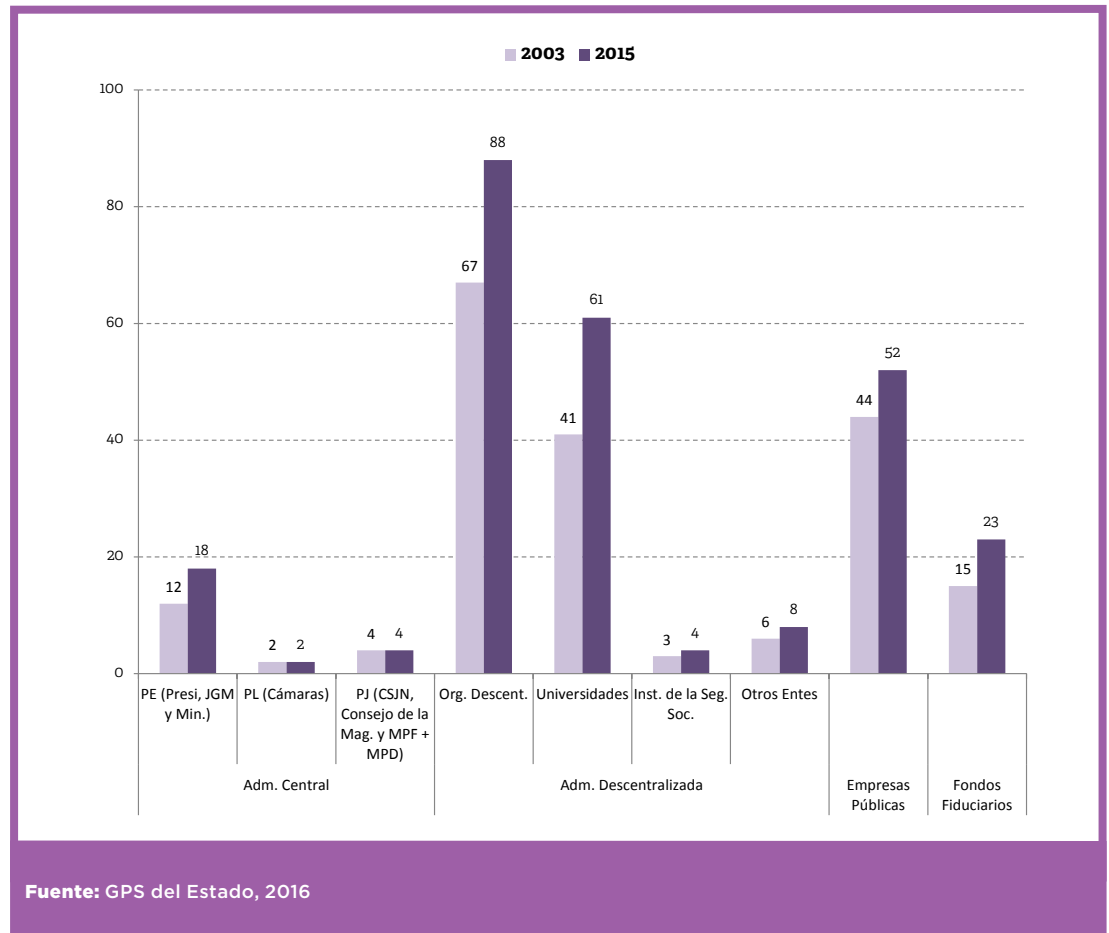
Para el día 10 de diciembre de 2015, cuando finalizó el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el número de empresas estatales había ascendido a 52, con la incorporación de 13 nuevas empresas.

Este incremento no se produjo como un fenómeno aislado, sino en un **contexto de metamorfosis del Sector Público Nacional que se**

pondían a empresas disueltas en la década anterior) y 6 fueron empresas re-estatizadas.

Un caso paradigmático ha sido la recuperación de los ferrocarriles argentinos por parte del Estado Nacional. Este proceso supuso un derrotero particular. La incorporación de empresas del rubro transporte ferroviario se dio de modo gradual e incremental a lo largo de los últimos 12 años. En primer lugar se creó en el año 2008 la Operadora Ferroviaria S.E. (SOFSE) y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (ADIF). Hacia el año 2013 se creó Belgrano Cargas y Logística S.A. y más tarde la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A. Estas 4 sociedades quedaron lue-

Gráfico 1.
Evolución de la estructura organizacional del Sector Público Nacional (2003-2015)



Rol del Estado

tradijo en la expansión de todos y cada uno de los segmentos de la administración dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, fundamentalmente aquellos que suponen una administración de tipo descentralizada (GPS del Estado, CIPPEC, ASAP).

En este sentido, podemos advertir que el crecimiento de las empresas públicas forma parte de una **decisión política deliberada de un Estado que buscaba incrementar su participación en los asuntos económicos y sociales que hacen a la calidad de vida de la ciudadanía.**

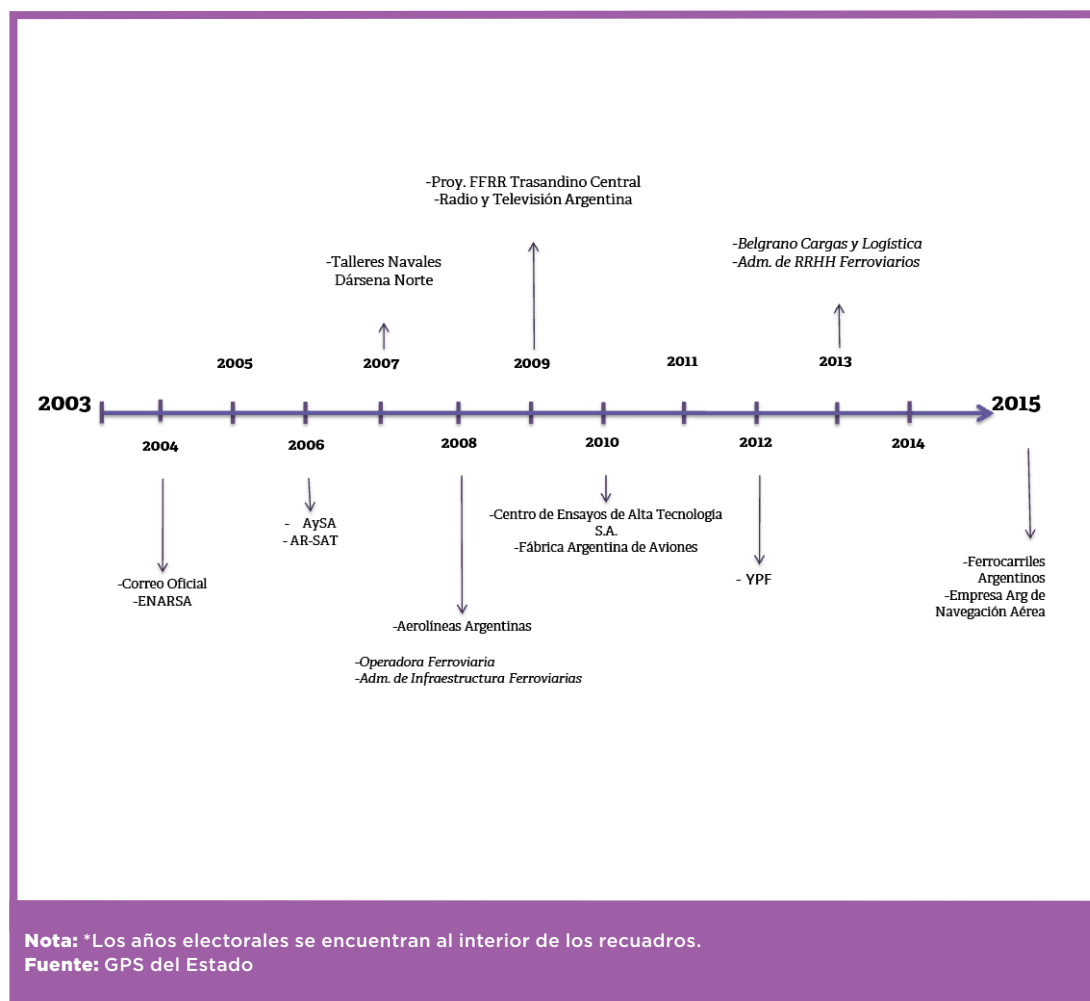
De las 13 empresas incorporadas en la última década, 7 significaron nuevas creaciones (aunque en varios casos asumieron funciones que corres-

go subsumidas bajo el control de la novel empresa **Ferrocarriles Argentinos S.E.** en el año 2015.

Si observamos y analizamos el devenir de estas creaciones en consonancia con el calendario electoral argentino, identificamos algunos datos para destacar. De las 13 nuevas empresas incorporadas en este período, 7 (54%) fueron constituidas en años electorales, 3 en años de elecciones presidenciales y 4 en años de elecciones legislativas.

No obstante ello, sólo una de las nuevas empresas públicas creadas en contexto electoral supuso un incremento significativo en el empleo público (Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios).

Gráfico 2.
Cronología de creación de Empresas Públicas (2003-2015)



Mientras que en el período comprendido entre los años 2003-2012, la creación de empresas públicas en años electorales supuso un incremento promedio del 2% de los recursos humanos absorbidos por las empresas del Estado, en el año 2013, con la creación de la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios, la tasa de variación ascendió de forma significativa al 23%. (GPS del Estado, 2016).

El escenario actual de las empresas públicas nacionales

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

Clasificación de las empresas públicas nacionales por tipo de actividad económica. Rubros y sectores prioritarios

Utilizando el Clasificador de Actividades Económicas (CLAE) desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para clasificar las empresas por rubro de actividad, podemos observar que casi el 40% de las empresas incorporadas durante la última década a la órbita estatal corresponden al “Servicio de Transporte y Almacenamiento” (Aerolíneas Argentinas S.A., Nuevos Ferrocarriles Argentinos S.E. –incluye 4 empresas controladas a su interior-, Correo Argentino S.E., Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E. y el Proyecto Ferrocarril Trasandino Central).

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

Transporte y energía

entregada al Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) entre 2011 y 2014 (ENARSA, 2014).

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

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

De esta manera, estas 13 incorporaciones reconfiguraron el universo de Empresas Públicas con un fuerte énfasis en la provisión de servicios de transporte, energía y comunicaciones.

Gráfico 3.
Nuevas empresas públicas por actividad económica 2003-2015 (en porcentajes)

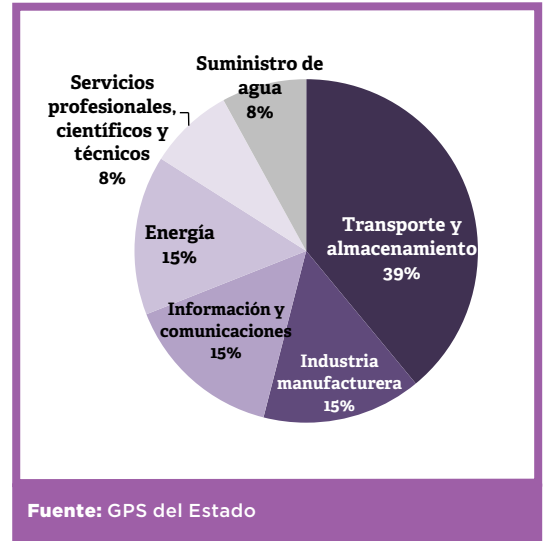
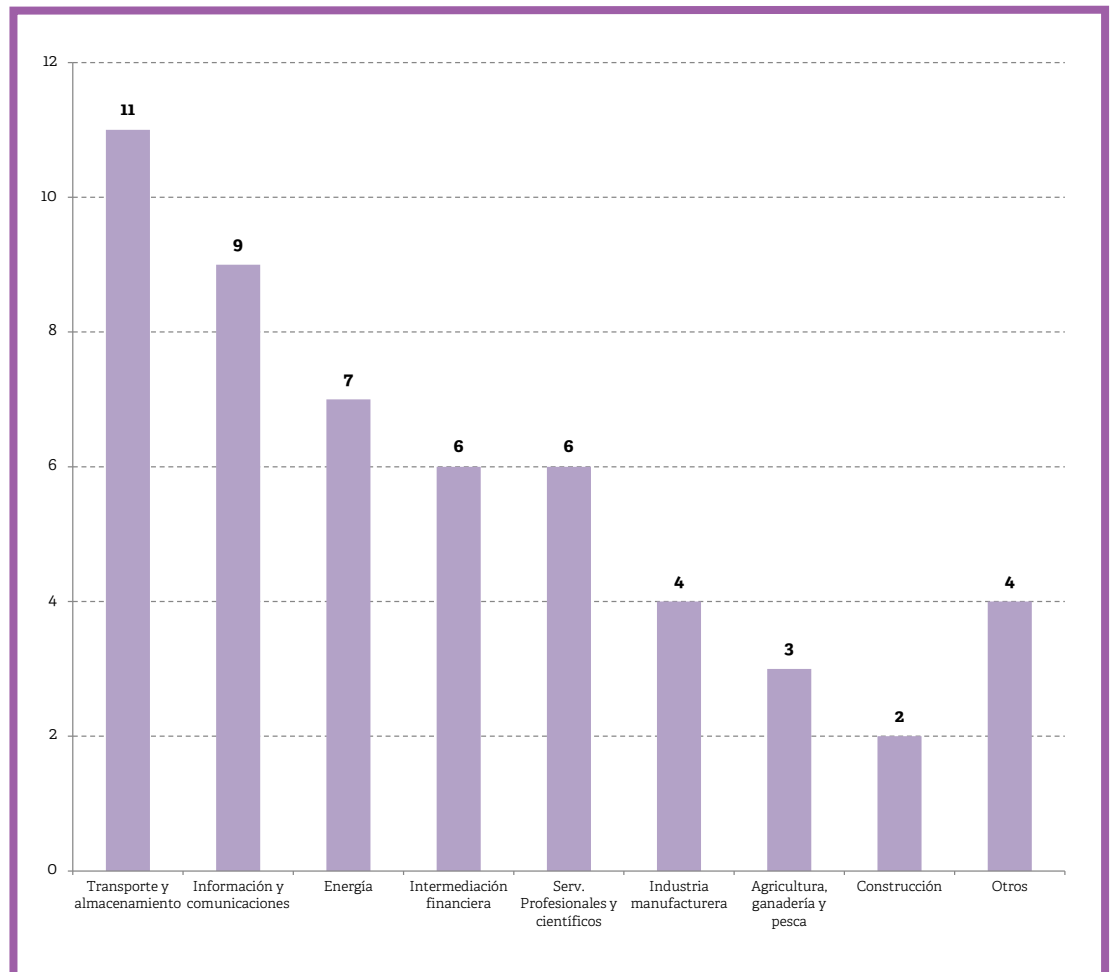


Gráfico 4.
Universo de empresas públicas nacionales por clasificación de actividad económica (Dic- 2015)



Nota: *Energía incluye dos empresas dedicadas a explotación de minas y canteras y cinco empresas dedicadas al suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.
**Otros incluye una empresa de enseñanza, una de suministro de agua y cloacas, una de servicios artísticos, culturales y deportivos, y una de administración pública, defensa y seguridad social obligatoria
Fuente: GPS del Estado, CIPPEC

Provisión de bienes y servicios públicos

Clasificación de las empresas públicas nacionales por regímenes jurídicos.

Los regímenes jurídicos que puede adoptar una “empresa pública en sentido amplio” (Gordillo, 2013)³, configuran un mosaico muy heterogéneo. Entre las formas jurídicas existentes, prevalecen los siguientes:

- **Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria:** todas aquellas sociedades anónimas en las que el Estado nacional o los organismos estatales legalmente autorizados sean titulares de acciones que representen por lo menos el 51 % del capital social y que sean suficientes para prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias (Ley 19.550 arts. 308 a 312)

- **Sociedades del estado:** entidades descentralizadas con patrimonio y personalidad jurídica propia, íntegra y expresamente estatales (excluye toda participación de capitales privados). Las mismas se someterán a las normas que regulan las sociedades anónimas (Ley 20.705).

- **Sociedades de economía mixta:** las que forma el Estado Nacional o las entidades administrativas autárquicas dentro de sus facultades legales, por una parte, y los capitales privados por la otra (Ley 12.962).

- **Empresas en liquidación:** proceso que se inicia una vez disuelta la sociedad y que no supone el cambio de personalidad jurídica, pues la misma se mantiene, aunque sólo para fines de la liquidación, hasta la inscripción registral de su extinción.

- **Empresas binacionales:** asociación de capitales provenientes de dos países que promueve su actuación conjunta dentro de ambos mercados nacionales.

- **Empresas interestadales:** asociación de capitales provenientes de dos o más provincias que promueve su actuación conjunta dentro de sus mercados.

En 2003, cuando Néstor Kirchner asumió la Presidencia, se encontró con un universo de 44 empresas públicas de las cuales un 40% eran sociedades anónimas y un 21% empresas en liquidación. Las sociedades del estado, empresas interestadales y binacionales le seguían en orden importancia representando cada una un 9% del total.

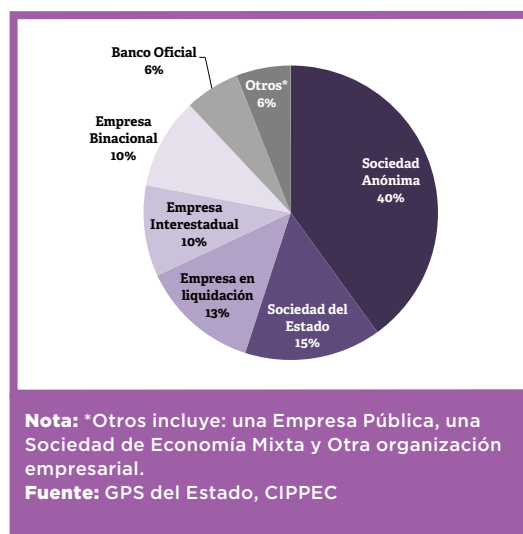
Durante los gobiernos comprendidos entre 2003-2015 se incorporaron 13 nuevas empresas públicas a la órbita del Estado Nacional. 9 de ellas se instituyeron como sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, 3 como sociedades del estado y 1 como empresa binacional.

El impulso de la administración gubernamental hacia un mayor control sobre determi-

nadas actividades económicas mediante la adquisición de paquetes accionarios mayoritarios, o creando sociedades anónimas (S.A.) y sociedades del estado (S.E.), y liquidando de manera definitiva algunas empresas residuales, alteró la composición jurídica de este universo.

Si bien para diciembre de 2015, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria continuaban representando el 40% de las empresas públicas, las compañías en liquidación cayeron a un 13% y las sociedades del estado ascendieron a un 15% como muestra el (gráfico 5)

Gráfico 5.
Empresas públicas nacionales por clasificación jurídica (Diciembre-2015)



La continuidad de la figura de las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria como instrumento de gestión estatal empresarial predominante encuentra su fundamento en una serie de características que las vuelven particularmente atractivas, a saber:

- Las ventajas en cuanto a la participación de dividendos,
- Mayor poder de control sobre la dirección de la empresa
- Responsabilidad limitada (no recae exclusivamente sobre el Estado el costo de la inversión)
- Flexibilidad en la participación societaria y la dinámica de gerenciamiento (no se exige la realización de compras mediante licitación), entre otros.

No obstante, cabe señalar que la forma societaria que el Estado elija estará también vinculada al tipo de actividad económica en el que se busca participar.

Tal como señala Gordillo (2013), la participación estatal mayoritaria en sociedades anónimas no es estatutaria y permanente, a diferencia de otros tipos de sociedades públicas, sino que es accidental. De esta manera, la menor o mayor participación del Estado en la sociedad se realiza a través de la adquisición de accio-

³ Agustín Gordillo (2013) realiza una distinción entre el concepto de empresa pública en sentido amplio y en sentido estricto. En sentido amplio, se entiende como empresa pública a toda empresa en sentido económico que se encuentra en el sector público de la economía. En sentido estricto, una empresa pública es todo ente que sea íntegra y expresamente estatal, tenga personalidad propia y esté sometido principalmente al derecho público.

nes sin el compromiso de seguir integrando la sociedad en un futuro, otorgándole un **amplio grado de flexibilidad al Estado en su participación en las sociedades, de acuerdo a las diferentes situaciones financieras y económicas que se puedan presentar.**

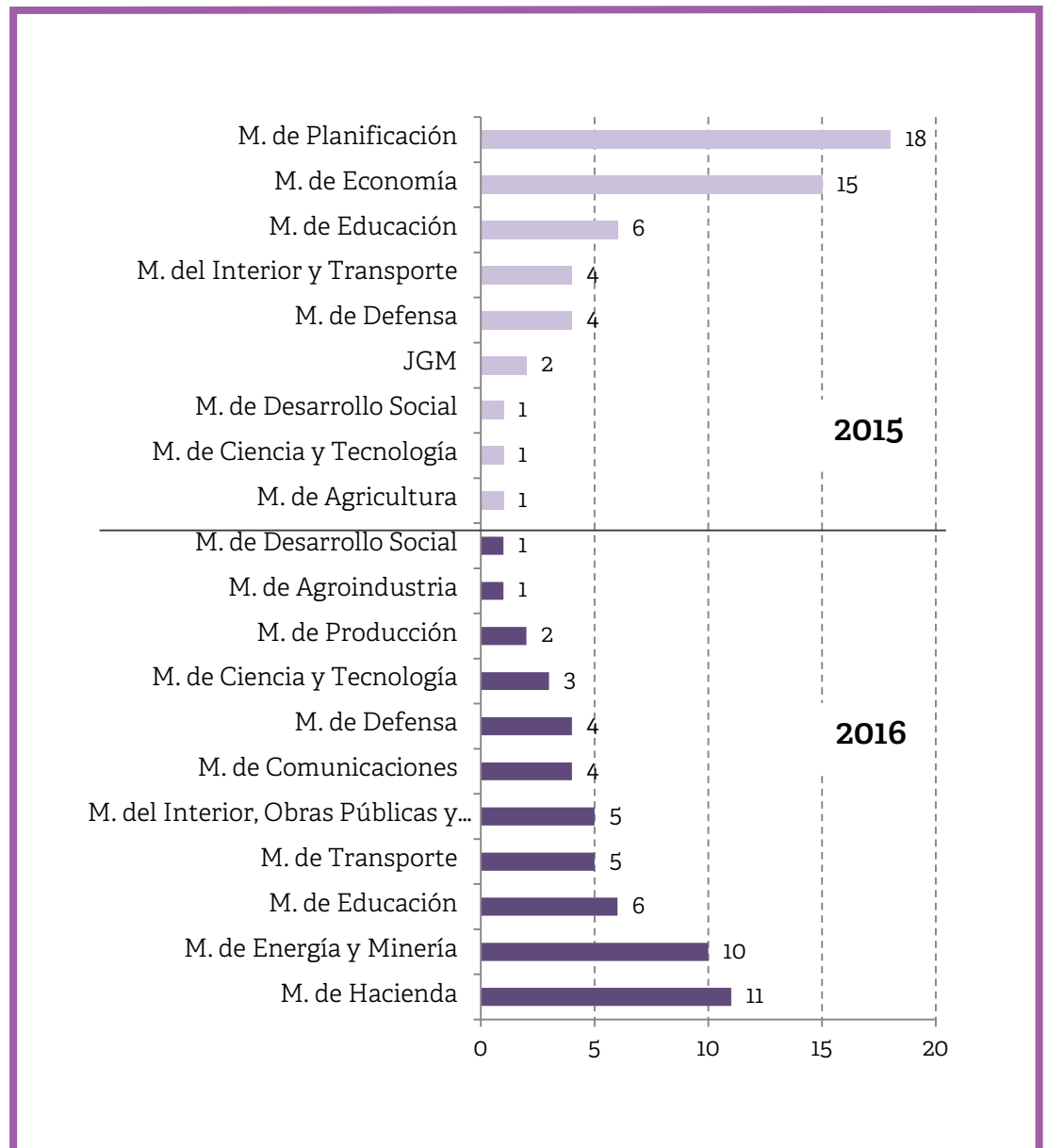
A diferencia de las sociedades anónimas, las Sociedades del Estado se rigen por el derecho público, excluyen la participación de capitales privados, y no pueden ser declaradas en quiebra, así como tampoco ser transformadas en sociedades anónimas. En este sentido, este tipo de marcos jurídicos regulatorios suponen mayores rigideces para la gestión y administración de las organizaciones empresariales públicas, que pueden resultar menos atractivos y desincentivar su creación extendida.

Distribución de las empresas públicas en los ministerios. Cambios y continuidades

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

Algunos de los ministerios sectoriales no poseían empresas públicas bajo su órbita, como el Ministerio de Cultura, Seguridad o Salud, por ejemplo; mientras que otros ejercían los derechos de propiedad sobre un importante número de organizaciones empresariales. Este era el caso del Ministerio de Planificación Federal,

Gráfico 6.
Distribución de empresas públicas nacionales por jurisdicción (Dic-2015 vs. Junio-2016)



Fuente: GPS del Estado

Inversión Pública y Servicios, con 18 empresas públicas bajo su jurisdicción, y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con otras 15 corporaciones estatales.

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

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

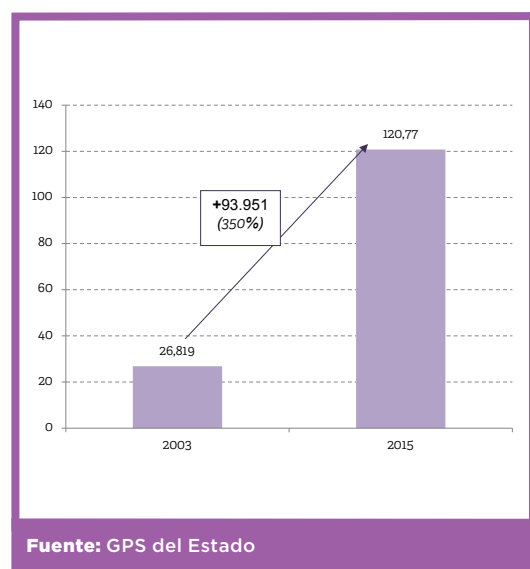
No obstante ello, el Ministerio de Energía y Minería (creado como producto de la división organizacional del Ministerio de Planificación), y el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas continúan concentrando el control sobre el 40% de las empresas públicas.

Las empresas públicas nacionales y el crecimiento en la dotación de recursos humanos

Los recursos humanos del Sector Público Nacional se incrementaron en un 60% entre 2003-2015, esto significa 290.000 nuevos empleados públicos (Diéguez, Gasparín, 2016).

De los empleados incorporados durante este período, poco menos de 100.000 fueron absorbidos por empresas públicas creadas o re-estatizadas. Las empresas públicas pasaron de contar con alrededor de 27.000 empleados en 2003, a casi 121.000 en 2015 (creció 3,5 veces su dotación).

Gráfico 7.
Crecimiento de los Recursos Humanos de las empresas públicas 2003-2015



Si bien este incremento es significativo, consideramos necesario advertir que en el caso de las empresas reestatizadas, no estamos haciendo referencia a la generación de nuevos puestos de trabajo necesariamente, sino más bien a la transferencia de puestos de trabajo del sector privado al sector público. Es decir, estamos frente a una transferencia de responsabilidades sobre la gestión de dichos recursos humanos, pero no necesariamente asistimos a la creación de nuevos puestos de trabajo.

Por otra parte, si realizamos un breve recorrido histórico, podemos observar que durante la década de los 80 la tasa de empleo público era considerablemente más alta que la actual, con alrededor de 1.000.000 de empleados estatales, de los cuales aproximadamente el 40% eran trabajadores de empresas públicas y bancos oficiales, donde el Estado se constituía como un actor protagónico en la economía nacional (Oszlak, 2003).

Durante la década de los 90 el Estado Nacional redujo drásticamente la cantidad de recursos humanos empleados mediante la privatización de un amplio número de empresas públicas, transfiriendo aproximadamente 240.000 empleados al mercado laboral privado (Oszlak, 2003).

Para posicionarnos en perspectiva y aportar mayor claridad a los datos brindados, resulta importante destacar que **muchas de las empresas adquiridas en la última década, al momento de su recuperación por parte del Estado concentran volúmenes de personal y producción muy inferiores a los originales (previo a ser privatizadas)**. Esto se puede visualizar con algunos casos paradigmáticos.

En 1990 la YPF estatal tenía un plantel de 50.000 agentes que por la privatización y ajuste de personal se redujo a 5.000 personas. Con la recuperación por parte del Estado, su planta de personal se incrementó hasta alcanzar los 22.000 empleados en 2015, pero no volvió a recuperar el número de recursos humanos que disponía previo a su proceso de privatización. Esto cobra sentido si observamos que a finales de la década de 1980, YPF era responsable de más del 97% del total de la producción del petróleo mientras que actualmente su participación es prácticamente la mitad (OETEC, 2015 y Gadano, Castro y Díaz Frers, 2012).

El caso de Ferrocarriles Argentinos es similar: al momento de su privatización contaba con una planta de personal que alcanzaba a los 100.000 empleados y transportaba alrededor de 7 millones de toneladas-kilómetro y 400 millones de pasajeros pagos. Dos décadas después, para el año 2015, los Trenes Argentinos recuperados por el Estado, sumaban poco más de 20.000 empleados en su plantel y redujeron el número de toneladas-kilómetro-transportadas a 2.5 millones y el de pasajeros a 240 millones (Szenkman, 2015). Uno de los factores explicativos de la caída de estos indicadores se encuentra en el gran peso

Empleo público

Régimen
laboral en
empresas
públicas

ejercido por la creciente competencia automotriz⁴.

Cuando se analiza el escenario actual de las empresas públicas argentinas en perspectiva comparada, observamos que no todas presentan el mismo tamaño ni emplean a la misma cantidad de trabajadores. Mientras que algunas alcanzan una dotación de recursos humanos superior a los 20.000 (6% de las empresas), existen otras que cuentan con menos de 100 (13%). El tamaño de los recursos varía de acuerdo al tipo de servicio que proveen, su extensión territorial, el alcance de la prestación, y el porcentaje de participación en el mercado, entre otras variables.

En la nómina actual de empresas públicas, las que más personal emplean son las siguientes:

4 Actualmente, en lo que respecta al transporte de carga, se evidencia una marcada preeminencia del transporte carretero, alcanzando una participación del 94% en el volumen total de cargas, incluso en tráficos en los que el ferrocarril tendría rendimientos más eficientes (Barbero, Castro, Abad y Szenkman, 2011). En lo que respecta al transporte de pasajeros pagos, "los ferrocarriles metropolitanos experimentaron una verdadera debacle, con una caída cercana al 40% en la cantidad de pasajeros pagos transportados. El uso del colectivo, en contraste, creció más de un 30%, y hoy explica alrededor del 80% de los pasajeros del transporte público metropolitano" (Szenkman, 2015: 1).

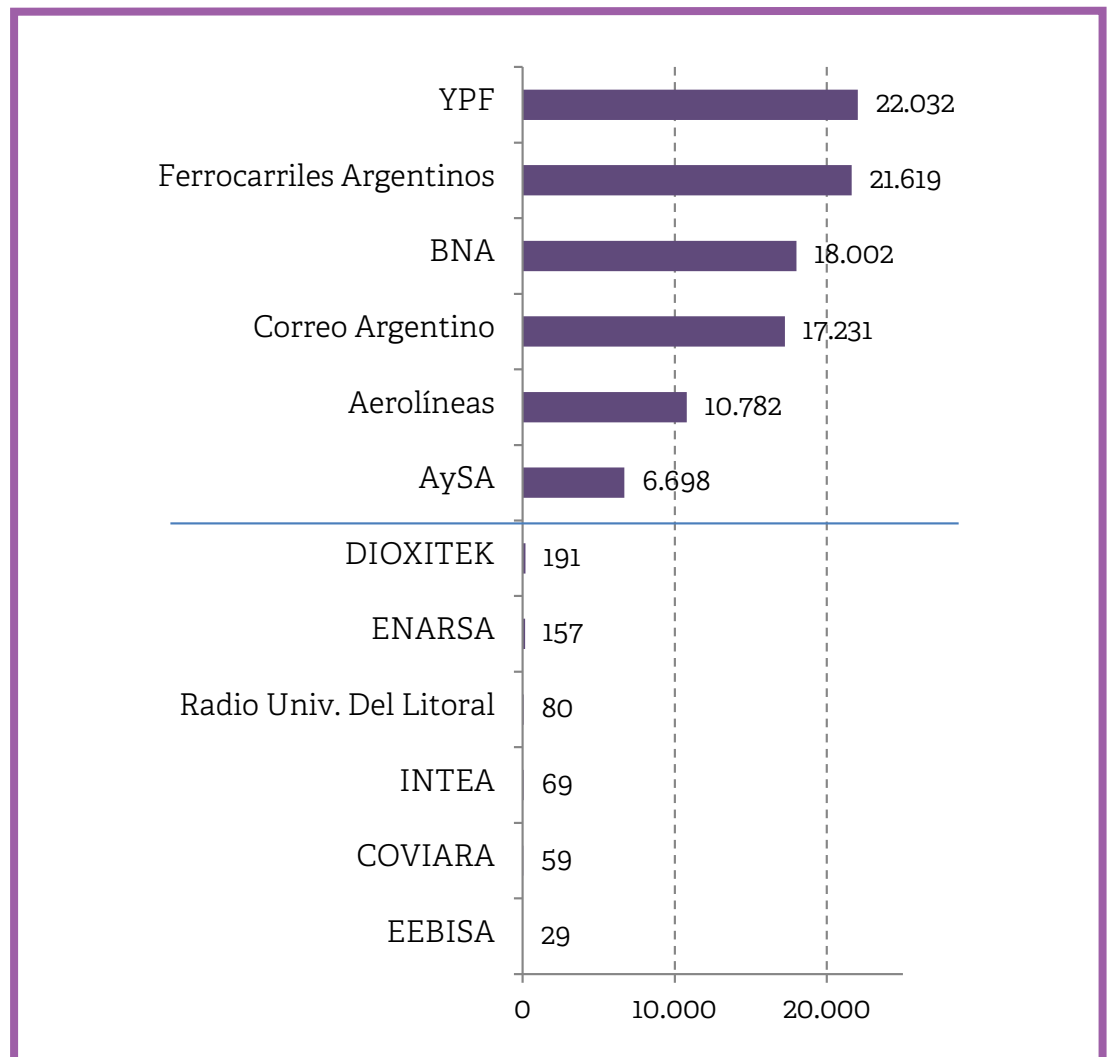
YPF S.A. con 22.032 trabajadores, Ferrocarriles Argentinos S.E. con 21.619, el Banco de la Nación Argentina con 18.002, Correo Oficial de la República Argentina S.A. con 17.231 y Aerolíneas Argentinas S.A. con 12.000 aproximadamente (ver gráfico 8).

Como contracara, las empresas que cuentan con menor cantidad de empleados son: Radio de la Universidad Nacional del Litoral S.A. con 80 trabajadores, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A. con 69, Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA) con 59 y Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. con 29. Adicionalmente, las empresas que se encuentran en liquidación presentan una dotación entre 1 y 10⁵ (Ver Anexo – Tabla 1).

Adicionalmente, cabe destacar la existencia de una diferencia fundamental entre aquellos empleados públicos de Sociedades del Estado y

5 Del total de 52 empresas (si tomamos Ferrocarriles Argentinos como una sola, sin discriminar las empresas que posee en su interior), sólo fue posible hallar información sobre la dotación de sus recursos humanos para 33 (y sólo 7 de ellas lo publican en sus sitios web), mientras que son 19 las que no brindan datos al respecto a través de ninguna fuente digital.

Gráfico 8.
Ranking de empresas públicas con mayor y menor cantidad de recursos humanos (Dic-2015)



Fuente: GPS del Estado, CIPPEC, ASAP

los de Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria.

Mientras que las relaciones laborales de las sociedades del estado se encuentran reguladas por el régimen de empleo público, las sociedades anónimas lo están por el derecho laboral.

En estas últimas, no es el Estado quien contrata a un particular, sino que es una sociedad anónima quien reviste la figura de empleador. En consecuencia, no se aplican los estatutos propios de la actividad estatal, sino que se su funcionamiento se rige por el derecho laboral, y los conflictos laborales deben ser resueltos en los tribunales con competencia específica (Romero, F. 2015).

Reflexiones preliminares. Construyendo la ruta crítica de las empresas públicas

El Estado argentino ha sido protagonista de una transformación significativa, tanto en términos de tamaño como de morfología, a lo largo de los últimos 12 años. En este contexto, las denominadas empresas públicas tuvieron un lugar preponderante.

La recuperación y creación de 13 nuevas empresas públicas pone en evidencia que para el Estado argentino este tipo de organizaciones ha retomado un lugar de relevancia para la gestión de las políticas públicas en los últimos años alcanzando un total de 52 empresas con participación mayoritaria del Estado.

Este incremento permitió al Estado una mayor intervención en sectores claves de la economía, tales como el energético, transporte, financiero e industrial, entre otros.

En una economía como la Argentina, caracterizada por bajos niveles de inversión en infraestructura en relación al PBI, un mercado financiero poco desarrollado y una macroeconomía volátil, las empresas públicas pueden cumplir un papel clave en la promoción de sectores productivos estratégicos para el desarrollo del país (Dammill, M., J. M. Fanelli, R. Frenkel y G. Rozenwurcel, 1993 y Fanelli, J. M. 2012).

Sin embargo, tomando en consideración el desempeño dispar de estas empresas en materia económica y fiscal⁶, resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades de la Administración Pública Central para coordinar y dar direccionalidad estratégica a las corporaciones estatales.

En este sentido, es necesario avanzar en el diseño de un marco institucional que contemple, entre otros, los siguientes aspectos:

6 Los resultados del análisis sobre el desempeño de estas empresas en materia económica y fiscal son presentados en el DT N° 155 de CIPPEC. El desempeño económico fue medido a través de la agregación de tres variables: volúmenes de facturación de la empresa, nivel de inversión y el grado en que se hace uso de tecnología desarrollada o la pertenencia a sectores considerados estratégicos para la economía. Resulta importante destacar que el Presupuesto 2015 incluía la información presupuestaria para 27 de las 52 empresas abordadas en este trabajo (contemplamos a Ferrocarriles Argentinos como una -incluye en su interior a ADRHF, SOFSE, ADIF y Belgrano Cargas y Logística).

- Fortalecer capacidades de coordinación de los ministerios. Las empresas públicas con participación mayoritaria del Estado son monitoreadas por los ministerios del sector al cual pertenecen, siendo Energía y Minería y Hacienda y Finanzas Públicas los dos ministerios con una mayor cantidad de empresas bajo sus órbitas jurisdiccionales. A fin de asegurar la integración de las acciones de estas empresas con los planes sectoriales implementados por los ministerios, es fundamental fortalecer las capacidades de coordinación a través de sistemas de información e implementación de mecanismos de rendición de cuentas.

- Promover la difusión e implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo. En la actualidad existen solo 2 empresas públicas en Argentina que cotizan en los mercados de valores (YPF SA y Banco Hipotecario) y que, en consecuencia, se encuentran sujetas a un estricto régimen de supervisión por parte de inversores privados y analistas financieros que las constriñe a adoptar prácticas de buen gobierno corporativo.

Si bien en las 50 empresas públicas restantes se hacen presentes algunas prácticas destacables en esta dirección, no existen mecanismos institucionales específicos que brinden incentivos a las empresas para adoptar de manera progresiva prácticas de buen gobierno corporativo.

En consecuencia, son las propias burocracias ministeriales las encargadas de supervisar el funcionamiento de estas empresas, y las responsables de impulsar mejoras en su gestión y administración.

Frente a este contexto, entendemos que resulta fundamental diseñar instrumentos institucionales que promuevan mejoras en lo que respecta a:

- a) los incentivos de los directivos públicos responsables de la dirección de las corporaciones públicas,
- b) la calidad de la información financiera provista,
- c) la calidad de los procesos de conformación de los consejos de administración,
- d) el funcionamiento efectivo de los órganos de auditoría interna, y
- e) los procesos de compras y contrataciones.

Tal como señala la OCDE, la implementación de estas prácticas, orientadas al buen gobierno corporativo⁷, constituye un elemento clave para aumentar la eficacia económica y potenciar el crecimiento, así como también la competitividad global de un país.

- Diseñar una agencia central con funciones de control. La mayoría de las empresas públicas relevadas presenta un bajo nivel de

7 El concepto de gobierno corporativo se fundamenta en la separación de la propiedad y la gestión empresarial. Supone la creación de un conjunto efectivo de mecanismos, de incentivos y supervisión, a fin de garantizar que el comportamiento de los administradores esté siempre alineado al mejor interés de la empresa. Entre estos mecanismos se destacan: 1) transparencia de la información a disposición de las partes interesadas (no solo la impuesta por disposiciones legales o reglamentarias), 2) equidad y trato justo de todos los accionistas y otras partes interesadas (stakeholders), 3) rendición de cuentas sobre el desempeño de los agentes gubernamentales, quienes asumen planamente las consecuencias de sus actos y omisiones, 4) responsabilidad corporativa que garantice la sostenibilidad de las empresas estatales, incorporando consideraciones de orden social y medioambiental en la definición de las operaciones.

Buen
gobierno
corporativo

transparencia en relación a información sobre marcos normativos, recursos humanos o estados financieros. En este sentido, es importante establecer una agencia estatal encargada de definir y hacer cumplir los marcos regulatorios, los estándares de transparencia y rendición de cuentas, implementar programas para el fortalecimiento de capacidades de gestión en las empresas y evaluar tanto ex-ante como ex-post sus planes y acciones.

Esta agencia central complementaría los esfuerzos, a menudo insuficientes, realizados por los organismos de auditoría externa e interna vigentes⁸ -producto de la complejidad, extensión y heterogeneidad del universo-, fortaleciendo un esquema institucional de control eficiente que alcance al conjunto de empresas públicas.

Los modelos de supervisión brasilero y chileno resultan interesantes de analizar en este sentido. La supervisión de las empresas públicas en Brasil se vio fortalecida con la creación del Departamento de Coordinación y Control de las Empresas públicas (DEST). El mismo se instituyó con el objetivo de coordinar la elaboración del presupuesto de las empresas públicas y monitorear su ejecución (incluidas las metas fiscales y las inversiones), consolidar e informar datos económicos y financieros y fomentar la adopción de buenas prácticas de gobierno cor-

⁸ En Argentina, la Auditoría General de la Nación establece como organismos auditables 38 de las 52 empresas públicas relevadas en este proyecto. Se registran informes de auditoría para 34 de las 38 empresas auditables aunque no figuran informes posteriores a 2013 para el 75% de estas empresas (25). Por su parte, la Sindicatura General de la Nación cuenta con un síndico en 43 de las 52 empresas públicas nacionales incluidas en este trabajo.

porativo. El modelo de supervisión chileno, por su parte, se estructura en torno al “Sistema de Empresas” (SEP), organismo técnico asesor del Estado a cargo de la supervisión y el control centralizado de la gestión de las empresas públicas. Los directores y los gerentes de las empresas tienen que rendir cuentas al SEP y este fija metas anuales mediante convenios de desempeño que incluyen: indicadores financieros; indicadores de desempeño para medir la entrega del servicio; e indicadores de gestión interna (recursos humanos, control interno y aspectos técnicos) (Banco Mundial, 2014 y Musacchio, A. y S. Lazzarini. 2014).

-Articular acciones con la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE). La ANPEE fue creada en 2015 como un organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con el objetivo de promover la coordinación de la gestión de los directores que representan al Estado nacional en las empresas donde éste es socio minoritario. A fin de lograr una mayor integralidad de los planes sectoriales es importante fortalecer los mecanismos de coordinación entre la ANPEE y los ministerios que tienen bajo su órbita a las diversas empresas con participación mayoritaria del Estado.

El rol protagónico y las características particulares que asumieron las empresas públicas en la última década dan cuenta de que el accionar del Estado se extiende mucho más allá de su administración central.

Tabla 1.
Recursos humanos de las empresas públicas (dic-2015)

| Ranking | Empresa | N° RR.HH. |
|---------|---|-----------|
| 1 | YPF S.A. | 22.032 |
| 2 | Ferrocarriles Argentinos S.E. (incluye en su interior a 4 empresas) | 21.619 |
| 3 | Adm. de RR.HH. Ferroviarios (dentro de Ferrocarriles Argentinos) | 20.054 |
| 4 | Banco de la Nación Argentina S.A. | 18.002 |
| 5 | Correo Oficial de la República Argentina S.A. | 17.231 |
| 6 | Aerolíneas Argentinas S.A. | 10.782 |
| 7 | Agua y Saneamientos Argentinos S.A. | 6.698 |
| 8 | Yacimientos Carboníferos Río Turbio | 2.961 |
| 9 | Radio y Televisión Argentina S.E. | 2.674 |
| 10 | Nucleoeléctrica Argentina S.A. | 2.577 |
| 11 | Banco Hipotecario S.A. | 2.477 |
| 12 | Entidad Binacional Yacretá S.A. | 2.333 |
| 13 | INTERCARGO S.A. | 1.879 |
| 14 | Casa de la Moneda S.E. | 1.714 |
| 15 | Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" | 1.702 |
| 16 | Lotería Nacional S.E. | 1.025 |
| 17 | Télam Agencia Nacional de Noticias | 927 |
| 18 | Operadora Ferroviaria (dentro de Ferrocarriles Argentinos) | 846 |
| 19 | Talleres Navales Dársena Norte | 623 |
| 20 | Adm. de Infraest. Ferroviarias (dentro de Ferrocarriles Argentinos) | 599 |
| 21 | Empresa Nacional de Soluciones Satelitales S.A. | 547 |
| 22 | Administración General de Puertos S.E. | 534 |
| 23 | Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio | 475 |
| 24 | EDUC.AR S.E. | 421 |
| 25 | Vehículo Espacial de Nueva Generación S.A. | 396 |
| 26 | Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba | 277 |
| 27 | Banco de Inversión y Comercio Exterior | 267 |
| 28 | DIOXITEK S.A. | 191 |
| 29 | Energía Argentina S.A. | 157 |
| 30 | Belgrano Cargas y Logística (dentro de Ferrocarriles Argentinos) | 120 |
| 31 | Radio Universidad Nacional del Litoral | 80 |
| 32 | Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias | 69 |
| 33 | Construcción de Vivienda para la Armada | 59 |
| 34 | Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. | 29 |
| 35 | Instituto Nacional de Reaseguros | 8 |
| 36 | TELAM SAlYP | 4 |
| 37 | Argentina Televisora Color S.A. | 0 |

Nota: *No se encontró información de los recursos humanos de 19 empresas públicas, a saber: Centro de Ensayos de Alta Tecnología, Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Seguro de Depósitos, Sistema Nacional de Medios Públicos (en liquidación), Parque Tecnológico del Litoral Centro, Entidad Binacional Túnel de baja altura-ferrocarril trasandino central, Polo Tecnológico Constituyentes, Líneas Aéreas Federales (en liquidación), Emprendimiento Productivo y Educativo "La Gleba", Editorial Universitaria de Buenos Aires, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (en liquidación), Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud (en liquidación), Empresa Argentina de Navegación Aérea, Corporación Mercado Central, Corporación Interestadual Pulmarí, Corporación Antiguo Puerto Madero, Comisión Regional del Río Bermejo, Comisión Mixta Argentina Paraguaya del Río Paraná y Comisión Binacional Puente Buenos Aires-Colonia.

Fuente: GPS del Estado, CIPPEC, ASAP

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

Banco Mundial. (2014) Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en América Latina. Unidad del Sector Público, Región América Latina y el Caribe.

Barbero, José; Castro, Lucio; Abad, Julieta y Szenkman, Paula (diciembre de 2011). "Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario", Documento de Trabajo N°79, CIPPEC, Buenos Aires.

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

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

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

Diéguez, G. y Gasparin, J. (Abril de 2016) El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°162. Buenos Aires: CIPPEC

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

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

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

Fanelli José Maria, (2012) La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI, Buenos Aires, Siglo XXI.

Gadano, N.; Castro, L.; Díaz Frers, L. (agosto de 2012). YPF: ¿Y Podremos Financiar las inversiones que el sector energético necesita? Documento de Políticas Públicas/Análisis N°109. Buenos Aires: CIPPEC.

Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1994). Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Proyecto Regional de Reformas de Política Pública. CEPAL. Santiago de Chile.

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

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

Musacchio, A. y S. Lazzarini. 2014. Reinventing State Capitalism. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Musacchio, A.; Pineda, E. y García, G. (2015) State-Owned Enterprise Reform in Latin America. Issues and possible solutions. IDB.

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

OECD, (2011). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. OECD Publishing
OECD (2013). Government at a Glance 2013, OECD Publishing, Paris.

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

Oszlak, Oscar (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina en *Desarrollo Económico* Vol. 42, No. 168 (Jan. - Mar., 2003), pp. 519-543

Penfold, M; Oneto, A y Rodríguez Guzmán, G. (2015) Transparency in the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America. Public Policy and Productive Transformation Series N°20/2015. CAF. Rauch, J. y P. Evans (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics* 75: 49-71.

Romero, F. (2015). Las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Hacia el bien común por caminos privados. MJ-DOC-7236-AR

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

Szenkman, P. (abril de 2015). Menos autos y más y mejor transporte público para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°149. Buenos Aires: CIPPEC

Torre, J. C. (1998). El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina. Buenos Aires: Paidós.

Valsangiacomo, A., Brosio, M., Montaña, F. y Nuñez, P. (Septiembre de 2016). Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico. Documento de Trabajo N°155. Buenos Aires: CIPPEC.

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

World Bank Group (2014) Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A toolkit. Washington D.C.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Gonzalo Diéguez: Director del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Es licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires-UBA). Realizó estudios de posgrado en Políticas Públicas (Universidad de Massachusetts-UMASS). Docente y becario de investigación UBACyT en la carrera de Ciencia Política de la UBA y profesor adjunto de la materia Gobernanza y Gobierno Electrónico en América Latina. Docente de posgrado en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB) Se desempeñó durante 10 años en el ámbito de la administración gubernamental de la provincia de Buenos Aires, donde fue asesor y luego director de Relaciones Interministeriales en la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fue coordinador de proyectos en el Instituto de Previsión Social y asesor parlamentario en las Comisiones de Reforma Política y del Estado en la Cámara de Diputados bonaerense. Becario Fulbright en 2008.

Agustina Valsangiacomo: Analista del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) orientada en Estado, Administración y Políticas Públicas. Maestranda en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés (UdeSA). Ha desempeñado tareas de consultoría y voluntariado en diversas organizaciones de la sociedad civil.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de **Jimena Rubio, Guillermo Jorge y María Gracia Andía** a una versión preliminar de este documento. Por último, agradecen a **Lucía Aruanno, Martín Ferreiro e Ivan Grinberg** la asistencia en el armado de los gráficos presentados en este documento.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Diéguez, G. y Valsangiacomo, A. (Noviembre de 2016) El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°178**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

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

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