

El rol de las empresas públicas en sectores estratégicos en Argentina

The role of public companies in strategic sectors in Argentina

Verónica L. Cáceres

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Luján, Argentina.

vcaceres@campus.ungs.edu.ar

Resumen: El trabajo reflexiona en las transformaciones, continuidades y rupturas que ha tenido la intervención del Estado argentino en sectores de infraestructura. La provisión y explotación del servicio de ferrocarril, agua y saneamiento y la producción de hidrocarburos mediante empresas públicas se justificó en aspectos variados. Entre los que se incluyen aspectos de salud pública, necesidades de construcción de infraestructuras críticas, falta de inversión privada, necesidad de control de la producción de bienes estratégicos, el control de los monopolios; la redistribución del ingreso y la estimulación de la industrialización, etc. A partir de dicha contextualización se reflexiona en torno a un conjunto de aportes que han realizado las empresas públicas al desarrollo económico y social del país. Se trata de un trabajo cualitativo que sistematiza un conjunto amplio de fuentes documentales que incluyen documentos especializados de las empresas y organismos públicos, normativas, y estadísticas.

Palabras clave: empresa pública, infraestructura, desarrollo económico y social

Abstract: *The work reflects on the transformations, continuities, and ruptures that the intervention of the Argentinean State has undergone in infrastructure sectors. The provision and operation of railway, water and sanitation services, and the production of hydrocarbons through state-owned enterprises were justified based on various aspects. These aspects include public health concerns, the need for critical infrastructure construction, and lack of private investment, the necessity to control the production of strategic goods, control of monopolies, income redistribution, and stimulation of industrialization, among others. Building upon this contextualization, the work reflects on a set of contributions made by state-owned enterprises to the economic and social development of the country. This qualitative study systematizes a broad range of documentary sources, including specialized documents from companies and public organizations, regulations, and statistics.*

Keywords: *public company, infrastructure, economic and social development*

Introducción

La intervención del Estado mediante empresas públicas constituye una de las modalidades de intervención en la economía que ha tenido distintas etapas a lo largo de los distintos regímenes de acumulación y se ha orientado a alcanzar objetivos económicos, sociales, incrementar la inversión, la formación de capital, protección del mercado interno, entre otros.

En distintas experiencias internacionales la creación de empresas públicas ha potenciado sectores estratégicos y ha impulsado el desarrollo económico y social.¹ Puntualmente, en este artículo, se reflexiona en las

¹ Hay numerosos ejemplos: la empresa Equinor (anteriormente Statoil) de Noruega que tiene participación mayoritaria del estado y conforma una de las mayores compañías energéticas dedicadas a la exploración, producción, transporte, refinación y comercialización de petróleo, gas natural y energía renovable. También Petróleos Mexicanos (Pemex) en la región latinoamericana. La Corporación Estatal de la



transformaciones, continuidades y rupturas que ha tenido la intervención del Estado mediante un conjunto de empresas públicas nacionales orientadas a servicios de infraestructura e hidrocarburos desde fines del siglo XIX. Se trata de un trabajo con un abordaje cualitativo de tipo bibliográfico o documental que sistematiza un conjunto amplio de fuentes: documentos especializados de las empresas y organismos públicos, bibliografía, normativas, y estadísticas.

En la historiografía argentina se ha abordado de forma parcial el rol de las empresas públicas. Se destacan, especialmente, un conjunto de trabajos que sientan la mirada en empresas públicas específicas (Belini & Rougier, 2008; Regalsky & Rougier, 2015; Rougier, 2008; Schvarzer & Gómez, 2006; Justo López, 2014; Ugalde, 1983; Bonneo, 1980) y se observa un menor desarrollo respecto a investigaciones que enfatizan en la génesis y derrotero en torno a la intervención estatal mediante empresas públicas, sus etapas y controversias. Tendientes a cubrir esta área de vacancia y otras se destacan los trabajos recientes de (Carbajales, 2022) publicado por la Universidad Nacional de José C. Paz y los artículos publicados en la Revista Cuadernos del INAP que revalorizan el tema (Iramain, 2022; Rougier, 2021; Zappino, 2021 y 2022). También se observan algunos informes del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento y del Centro de Economía Política (CEPA, 2018 y Diéguez & Valsangiacomo, 2017).

Tras la Segunda Guerra Mundial, las empresas públicas tuvieron un crecimiento importante en los países en desarrollo. La bibliografía reconoce que no existe una única definición de empresa pública y que asumen diversos rasgos entre países. Sicherl (1982) plantea que en el concepto de empresa pública interactúa, por un lado, la dimensión pública, que relaciona el propósito público, la propiedad pública y el control público; y, por otro lado, la empresarial. Ibañez Cipriano (1987) destaca que la dimensión pública alude a la propiedad de, por lo menos el 50%, el control en relación al ejercicio de las funciones de dirección por directores designados por las autoridades públicas propietarias y la responsabilidad pública de las empresas ante autoridades de los organismos del Estado, y que adoptan un propósito que responde al interés público. La dimensión empresarial refiere al campo de actividad sea de tipo mercantil o de negocios (construcción, manufactura, comercio, finanzas, minería, servicios, etc.), el excedente o rentabilidad se orienta a obtener, al menos en un mínimo, un retorno sobre la inversión, su producción para el mercado, al menos en una parte, obteniendo de sus usuarios o clientes un ingreso para mantener la organización (Ibañez Cipriano, 1987). En Kowalskii et al. (2013) también se señala que una empresa pública es aquella donde la participación del Estado en las acciones supera el 50%, en forma directa o indirecta, y tanto a nivel nacional como subnacional. Otros autores refieren que se trata de un tipo de empresas que producen bienes y servicios de manera directa, ya sea en el marco de un mercado liberalizado o en una situación de monopolio y tienen una misión pública explícita (Chávez & Torres, 2013).

En este trabajo se considera que las empresas públicas realizan una actividad empresarial en la que combinan factores para producir bienes y servicios y en la que el Estado tiene participación mayoritaria. Su función apunta a contribuir al bienestar general, por lo que su desempeño operativo tiene incidencias que exceden el beneficio económico e intervienen en arenas críticas que refieren al territorio, las condiciones de vida de la población, la salud pública, y el ambiente. Así participan en sectores estratégicos de la economía como la provisión de servicios de infraestructura urbana, servicios financieros y la producción y explotación de hidrocarburos, energía, y minerales.

En el país las empresas públicas han sido objeto de debate en reiteradas oportunidades en los discursos políticos, por un lado, entre aquellos que consideran que alteran la dinámica de los mercados, la asignación de recursos, exhiben ineficiencia, problemas de captura en su regulación, asimetrías en el acceso a la información, etc.; y, por otro, aquellos que las consideran como instrumentos de la política macroeconómica y sectorial indispensables para el desarrollo económico y social. Aunque, mayormente, la crítica se ha focalizado fuertemente en los desequilibrios económico-financieros y la consiguiente demanda de transferencias del sector público.

Red Eléctrica de China es operadora y propietaria de la red eléctrica de transmisión y distribución más grande del mundo, con una amplia infraestructura de líneas de transmisión y subestaciones. Électricité de France (EDF) dedicada a la generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad de Francia, etc.

Aún, con la expansión del pensamiento neoliberal desde la década del 70 del siglo pasado y su crítica profunda a la regulación social del Estado y la promoción de criterios mercantiles para la asignación de recursos como forma de mejorar la eficiencia económica, garantizar la prestación en condiciones de calidad y la protección de los recursos estratégicos. Las empresas públicas han ocupado y ocupan un espacio apreciable en las economías nacionales y en la economía mundial no solo en Argentina. Para International Finance Corporation (IFC), miembro del grupo del Banco Mundial, estas empresas constituyen el 20% de la inversión, el 5% del empleo y hasta el 40% de la producción nacional en países de todo el mundo.

Kowalskii et al. (2013) señalan que más del 10% de las empresas más grandes del mundo pertenecen al Estado, con presencia en 37 países y ventas que alcanzan los U\$S 3,6 billones anuales, un monto que equivale al 6% del PBI mundial. Se trata de empresas que tienen un papel medular en el desarrollo económico y social en una mirada que excede el crecimiento de la producción de bienes y servicios, sino que involucra su aporte a la ampliación de la capacidad productiva, la posibilidad de producir bienes más complejos, mejorar las condiciones de vida de la población, de forma sostenible con los ecosistemas, con igualdad de género, reduciendo asimetrías, con el esfuerzo de distintos actores en el campo económico, científico, educativo, político y cultural.

Breve recorrido histórico

Desde las últimas décadas del siglo XIX, el Estado argentino desplegó un rol central mediante el establecimiento del marco institucional para la conformación de un mercado nacional, y la constitución de los mercados de tierra, trabajo y capital. Su actividad también se concentró en la promoción de la inmigración, la contratación de empréstitos para la construcción de ferrocarriles, la concesión de créditos a empresas y el desarrollo de las infraestructuras que permitieran la integración de los distintos mercados (Oszlak, 2003). Así desplegó distintas acciones tendientes a constituir un “mercado nacional unificado” con la creación de organismos públicos, y dependencias orientadas a la prestación de servicios como los ferrocarriles (Belini & Rougier, 2008).

Ciertamente ya con anterioridad al despliegue de los ferrocarriles es posible encontrar iniciativas del Estado como promotor, organizador, regulador, etc. de las actividades financieras. Así Diéguez & Valsangiacomo (2017) sostienen que la intervención mediante empresas públicas tuvo como “punto de partida” la creación del Banco de Buenos Aires (de descuentos) en 1822. Se trató de una iniciativa privada fomentada por el Estado, que pasó a ser una entidad mixta en 1826, en 1854 un banco público y en 1863 adquirió la denominación actual. Se considera el primer banco hispanoamericano que, a lo largo de su trayectoria, ha asumido cambios en las denominaciones empresariales y organizacionales (San Martín, 2012). Para otros autores, como Ugalde (1983) el puntapié inicial estuvo ligado a la creación del correo, ya en 1826, sobre lo que fueran las postas coloniales.

Tras la expansión del capitalismo mundial, con grandes potencias ya consolidadas e industrializadas, la incorporación del país en el mercado internacional tuvo lugar como exportador de bienes primarios (especialmente alimentos y materias primas) e importador de manufacturas y de bienes de capital. Se trata de una etapa ceñida de profundas transformaciones sociales y económicas, de creación de instituciones públicas y de constitución del aparato estatal (Lanciotti & Regalsky, 2017).

Así durante el modelo agroexportador (1860-1930) se fortaleció la conformación del Estado y las relaciones capitalistas de producción, en la que la dotación de recursos naturales posicionó al país como “centro de atracción” para Gran Bretaña, potencia hegemónica de la época (Ferrer, 2008). El modelo de acumulación imperante se sustentó, como es conocido, en la exportación de grandes cantidades de materias primas con énfasis en la demanda de la potencia hegemónica (lana, cuero, carnes y cereales); con la estancia como unidad productiva, con una fuerte concentración de la tierra, con la producción mediante latifundios y su explotación mediante arrendatarios; con una fuerte dependencia económica respecto al mercado internacional; con extranjerización de la economía; con inversiones extranjeras concentradas en las grandes obras públicas; y la construcción de un sistema férreo con miras en el puerto de Buenos Aires (Ferrer, 2008). Este periodo estuvo relacionado también con la conformación de una cultura rentística, como plantea (Rapoport, 2000). Cabe recordar que, para 1914 el 5% de los propietarios poseía el 55% de las explotaciones agropecuarias, con una élite que vivía de una sustancial renta agraria. Estas características serán centrales para comprender la expansión de parte de las infraestructuras urbanas en los siguientes años.

Inicialmente, en el caso de los ferrocarriles, el gobierno de la provincia de Buenos Aires tuvo un rol destacado en su conformación, en tanto ya en 1862, determinó que el Ferrocarril del Oeste quedará a su cargo, tras

el fracaso inicial de la dirección empresarial. El mismo fue fundado por actores privados en 1857 (Schvarzer & Gómez, 2006 y Regalsky & Salerno, 2005). Para entonces, el gobierno nacional pasó a desplegar esfuerzos en la construcción del tendido ferroviario para integrar otras ciudades como Córdoba, Mendoza y Tucumán. Ciertamente, las líneas férreas en la zona pampeana fueron conformadas por capitales extranjeros y con empréstitos y garantías que reducían el riesgo. Hacia 1887, durante el gobierno de Celman, se observa un viraje en la política con un avance en la privatización de las líneas férreas más rentables a capitales británicos, por entonces, el ferrocarril conformaba una actividad de notoria importancia no solo para la integración del mercado interno (mediante el traslado de mercancías de consumo) para la economía exportadora sino en una condición, menos explorada, la integración de un vasto territorio.

En los años que siguieron, el Estado nacional retomó la gestión de un conjunto de líneas ferroviarias diseminadas y adquirió algunas líneas privadas tras experiencias fallidas. No obstante, de acuerdo a Salerno (2008) la organización compleja que demandaba el ferrocarril, en términos de recursos financieros, humanos, y tecnológicos se constituyó de forma lenta y recién en 1909 se creó una organización especializada: la Administración General de Ferrocarriles del Estado. Hacia inicios del siglo XX los ferrocarriles más importantes fueron Oeste, Sud, Central y Buenos Aires al pacífico. La reparación de trenes dio lugar a actividades industriales en los talleres con instancias de formación de aprendices. La creación de la Administración General de Ferrocarriles implicó un cambio en la organización en tanto pasó a contar con un Administrador General, nombrado por el ejecutivo, con acuerdo del Senado y un Consejo de Administración (Regalsky & Salerno, 2005).

Además de los ferrocarriles, el Estado será responsable de otras arenas esenciales como la conformación del servicio postal² y de las Obras Sanitarias. En este último, cabe señalar que la ciudad de Buenos Aires se convirtió en la primera ciudad de la región en contar con el servicio de agua (en 1869) cuando estaba bajo la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires. Las razones se vinculan directamente con la crisis sanitaria desatada por las epidemias de cólera y de fiebre amarilla que habían azotado a la ciudad. El desarrollo de las redes de infraestructura se efectuó en el marco de la inserción del país en el mercado internacional, situación que repercutió en el crecimiento de la población de la ciudad que, por entonces, presentaba una actividad portuaria relevante y se constituía como sede del gobierno provincial y más adelante del gobierno nacional (Cáceres, 2016). Al mismo tiempo advertía notables problemas de salubridad, producto de las precarias condiciones de provisión de agua y resolución del saneamiento doméstico y creciente contaminación de las aguas. Justamente (Laurrelli, 1988:47) sostiene que el desarrollo de los servicios se vinculó con la concurrencia de dos circunstancias, por un lado, la ciudad como “asentamiento de la oligarquía pampeana, de grupos financieros, comerciantes y prestadores de servicios no escapa el proceso de “modernización” desencadenado por este grupo de vecinos frente al modelo europeo”, y por otro, “el azote de epidemias que desde el siglo XIX castigaban sin respetar jerarquías sociales”.

Inicialmente el servicio de agua dependió de la Dirección del Ferrocarril del Oeste, pero en 1870 la legislatura bonaerense creó la Comisión de Aguas Corrientes, Cloacas y Adoquinado, organismo que asumió la responsabilidad sobre el servicio.³ El Estado provincial conformó y financió esta Comisión, de forma similar a lo efectuado en ciudades del viejo continente como Londres, pero se diferenció al centralizar estas actividades de su ámbito de actuación y no en la de los municipios como en las ciudades europeas (Rey, 2000 y Regalsky, 2010). La situación se modificó a inicios de la década del ochenta a partir de la desvinculación política de la ciudad respecto de la provincia, con la federalización. En ese entonces se creó la Comisión de Obras de Salubridad dependiente del Ministerio del Interior para responsabilizarse por la provisión de agua en la ciudad. Como sucedió en ferrocarriles, será en el gobierno de Celman, en 1888, en la que se decidió transferir las infraestructuras a una empresa privada británica The Buenos Aires Water Supply and Drainage Company, experiencia que duró poco tiempo. La crisis de financiamiento que enfrentó el gobierno y golpeó a su acreedor el banco Baring Brothers, contribuyó a que la prestación del servicio pasará, nuevamente, a mano del Estado.

² En 1876, con la Ley n° 816 y la unificación de los servicios postales y telegráficos se creó bajo el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos, que asumió la responsabilidad de correos, telégrafos, encomiendas, giros postales, etc.

³ Ley provincial N° 671.

Especialmente a fines del siglo XIX e inicios del Siglo XX tendrán lugar los cambios institucionales que dieron lugar a la transformación del organismo responsable de la provisión de agua, que pasó a tener un alcance nacional y mayor autonomía, primero con la creación de la Dirección General de Obras de Salubridad de la Nación en 1889, y en 1912, con la sanción de la ley 8889, que creó Obras Sanitarias de la Nación (OSN), con un directorio con facultades importantes para la gestión del servicio (Regalsky y Salerno, 2005). Parte del financiamiento de la construcción de las obras sanitarias se alcanzó con la asignación del 50% de los ingresos de Lotería Nacional y la emisión de bonos. En esta etapa, como señalan Schvarzer y Gómez (2006) la intervención del Estado constituyó una herramienta de integración y desarrollo, procurando atraer al capital extranjero. El desarrollo de la explotación primaria se complementa con la expansión de un entramado de infraestructuras (ferroviarias, sanitarias, financieras, entre otras) desplegadas, construidas y gestionadas por empresas y organismos estatales.

Tanto la Administración General de Ferrocarriles como OSN, por su carácter autónomo, por la posibilidad de “generar recursos y administrarlos, pueden considerarse los primeros casos de empresa estatal, que precedieron como tales a otra que tomaría mayor importancia en las visiones retrospectivas, la de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)” (Regalsky & Salerno, 2005). El proceso de explotación de yacimientos petrolíferos en tierras de jurisdicción nacional en Comodoro Rivadavia comenzó en 1907, aunque como explica Bernal (2005) existían previamente investigaciones, planificación técnica, adquisición de materiales en la que participaron importantes cuadros técnicos. En 1910 se estableció que la explotación del recurso crítico para la producción estaría a cargo de la Dirección General de Explotación del Petróleo. Aún con un contexto de fuerte dependencia energética del carbón de Inglaterra para el funcionamiento del ferrocarril, los barcos, etc. (Audino, 2019). La explotación por parte de la Dirección encontró diversos condicionantes y será recién en 1922 que se creó la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Con la presidencia a cargo de Enrique Mosconi la Dirección logró integrarse e inaugurar destilerías propias en La Plata, provincia de Buenos Aires. La integración fue uno de los logros centrales de estos años y aunque se promovieron proyectos de nacionalización de los pozos, estos no prosperaron tras la irrupción del quiebre del orden democrático en 1930. En 1932 se sancionó la Ley N° 11668 que garantizó el monopolio de las actividades de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización para la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (artículo 1), que tendrá las atribuciones de las personas jurídicas, con las limitaciones que establece la ley (artículo 6) y que rendiría cuentas a la Contaduría General de la Nación (artículo 12). En estos años se pasó de una repartición ligada a la explotación de hidrocarburos a una empresa autárquica con la que el Estado intervino en el control de un recurso ciertamente estratégico.

El colapso económico mundial de los años treinta se expresó en la contracción de la producción, del ingreso y del empleo y evidenció claros límites del modelo agroexportador. La crisis puso en cuestión también el pensamiento neoclásico, hegemónico en economía, y las ideas respecto al papel del Estado que solo lo reducían a la generación de los marcos institucionales y con clara oposición a la creación de empresas públicas. Por entonces, tendrá lugar un abandono de las ideas librecambistas arraigadas en buena parte de la dirigencia política de la época. Ya en el gobierno de Justo, entre 1932-1934 se constituyeron como respuestas a la crisis las juntas reguladoras de la producción de yerba, grano, carnes, algodón que podían, según sus facultades, fijar precios, controlar la elaboración y comercialización y conformaban una herramienta mediante el cual el Estado controlaba y promovía distintos sectores.⁴ Tuvieron lugar fuertes controles de cambio frente a la escasez de divisas, y se creó el Banco central de la República Argentina. Hay cierta revalorización de la época del Estado, actuando en todo caso frente a la crisis, aunque los sectores dominantes, bajo un régimen conservador, procuraron sostener la relación privilegiada con Gran Bretaña. Como plantea Schvarzer y Gómez (2006) aún “en la mentalidad de los grupos dirigentes” estos “seguían esperanzados en un regreso a la economía agro-exportadora que tan buenos resultados parecía haber dado al país”.⁵

Regalsky y Salerno (2008) muestran que la Administración General de Ferrocarriles que, por varios años, había contado con autonomía en el manejo de sus gastos corrientes, ya en 1912 comenzó a tener un déficit de

⁴ Al respecto se puede consultar (Zeolla (2015), León y Rossi (2003), Echagüe (1991)), Belini y Korol (2020).

⁵ En esto se destaca la firma del pacto Roca-Runciman por la que a cambio de la compra de una cuota de carnes se le otorgan beneficios como la concesión del transporte público de la por entonces ciudad de Buenos Aires a una empresa inglesa (Corporación del Transporte).

explotación creciente, y a depender de los aportes del tesoro para su funcionamiento. Una vez que se atenuó la crisis, nuevamente, los ferrocarriles tuvieron una rentabilidad positiva y como destaca Salerno (2008) “el crecimiento de las vías férreas estatales permitía contar con una red integrada y económicamente operativa”. La autora explica que se observa una “consenso en la participación del Estado en la construcción de líneas férreas para el fomento de los territorios y provincias con menor inserción en el mercado interno y externo” (Salerno, 2008:674). Un eje de la intervención en la red ferroviaria procuró la integración del territorio, “la conexión de las regiones más apartadas con las ciudades más importantes y con la capital federal que le permitió colaborar con los medios técnicos en las campañas de estudio y prevención sanitarias en las regiones más pobres del norte del país” (Salerno, 2008:674).

Una segunda etapa medular en materia de empresas públicas está ligada al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el avance del denominado en la literatura Estado empresario. La ISI promovió el reemplazo de las importaciones de producción nacional, primeramente, la industria liviana (textiles, bienes de consumo durable, entre otras) y luego ramas más complejas (acero y petroquímicos, entre otros). Estas iniciativas tuvieron lugar en otros países de la región y fueron promovidas en la región por actores como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Claramente después de la segunda guerra mundial el Estado nacional asumió un papel de mayor protagonismo en distintos sectores. En el sector de agua y saneamiento se destacó la creación del Distrito Sanitario Aglomerado Bonaerense, situación que permitirá posteriormente conformar una unidad técnico-administrativa que relaciona el sistema de provisión de la ciudad de Buenos Aires con el Conurbano bonaerense (un radio de 35 km). Así se concibió dicho territorio como una unidad urbana funcional a ser abastecida mediante agua del Río de la Plata, con centro en la planta depuradora de Palermo (Brunstein, 1988). Justamente, en 1943, se nacionalizaron todas las pequeñas empresas que operaban en el sector de agua como la Compañía de Aguas de la Provincia de Buenos Aires (Laurrelli, 1988) y OSN que mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) N° 2743 pasó a denominarse Administración General de Obras Sanitarias de la Nación. Al siguiente año se acordó que los municipios que compartían obras con la Capital Federal “pasaban a formar con estas una unidad técnica indivisible, reafirmando de tal manera la existencia de un Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense” (Rey, 2000:91). Ya en 1949, con la Ley Orgánica N° 13.577 (de OSN), los municipios que rodeaban a la ciudad fueron “invitados a acogerse a ella, haciéndolo la mayoría” (Brunstein, 1988:21) e incorporados al régimen de prestación de los servicios que OSN mantenía para la ciudad de Buenos Aires.

Por otro lado, los capitales privados ingleses que gestionaban los ferrocarriles reducían las inversiones y tenían pronto que afrontar el fin de distintos beneficios impositivos. En ese marco, el Estado nacional adquirió las empresas ferroviarias y mediante el Decreto del PEN N° 32574, reorganizó Ferrocarriles en las líneas: General Bartolomé Mitre, General Belgrano, Domingo Sarmiento, General Roca, General San Martín, General Urquiza y Patagónico. En 1952 quedaron bajo la órbita de la Empresa Nacional de Transportes y, ya en 1958, se conformó la Empresa Ferrocarriles del Estado. En esta etapa, ciertamente, se nacionalizaron otras empresas, como las de navegación aérea que luego constituyeron una nueva empresa estatal: Aerolíneas Argentinas. Se trataba de sectores que requerían importantes inversiones para el sostenimiento de las actividades y se justificaba la intervención “en el fracaso de la economía liberal y en lo beneficioso que resultaba la planificación económica para el desarrollo del capitalismo” (Rougier, 2008:107).

Tras el golpe de estado en 1955 y el derrocamiento del presidente Juan Domingo Perón se observa un cuestionamiento a la intervención estatal y, algunos sectores, alientan la propuesta de limitar la propiedad pública, se disuelve el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias. Tuvo lugar una reestructuración de las empresas públicas especialmente en el sector industrial, ya durante el gobierno de Frondizi, cuando se privatizaron las empresas que integraban la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE)⁶ y, especialmente, se observó un ingreso fuerte de capitales privados en la explotación petrolera. Con la Ley 14.773 en 1958 se estableció que los yacimientos de hidrocarburos sólidos,

⁶ Creada en 1947 sobre unas 40 empresas alemanas que estaban intervenidas al final de la Segunda Guerra. Se liquidan la totalidad de las empresas durante 1966-1970 https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Historia_de_las_empresas_del_Estado_Argentino

líquidos y gaseosos conforman bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado Nacional. Se promovieron iniciativas tendientes a alcanzar el autoabastecimiento energético.

Ya en los años sesenta, durante el gobierno de Onganía, con las medidas de Krieger Vasena, se observa un fuerte discurso que enfatiza en la eficiencia de las empresas, se reorganizan distintas empresas con la sanción de la ley nacional 17.318 que estableció un régimen legal para sociedades anónimas con mayoría de capital estatal.

En esta etapa, ciertamente, compleja la intervención estatal y el despliegue de empresas públicas se fundamentó en distintos motivos que incluyeron, lo que se conoce como fallas del mercado, presencia de situaciones monopólicas en áreas que requerían importantes inversiones; la insuficiente disposición del capital privado a asumir actividades riesgosas o de baja rentabilidad; la decisión de las empresas extranjeras de salir de los sectores; necesidades estratégicas, debilidades estructurales de las empresas. etc. Lo que se entrelazan factores históricos, coyunturales, militares, socioeconómicos, políticos e ideológicos (Rougier, 2008).

Para la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), la participación en el PBI de las empresas del Estado habría fluctuado entre un mínimo de 5,2% en 1958 a un máximo de 6,9% en 1980. Las dos empresas más importantes de la economía eran YPF y la siderúrgica SOMISA que, según estudios de Rougier (2021 y 2008) representaban el 24 % de la cúpula industrial; y para ilustrar puede señalarse que la inversión planeada por la empresa YPF equivalía a la facturación total de las cincuenta empresas que completaron la cúpula. Esta participación fue criticada y considerada por parte de los sectores dominantes como excesiva y perniciosa, aunque cabe destacar que la participación de las empresas públicas en el país era menor al promedio mundial (que se acercaba al 10% en los años setenta), de igual forma si se considera en el empleo (Schvarzer & Gómez, 2006).

A nivel mundial a mediados de los años setenta tuvo lugar una crisis económica que puso de manifiesto el agotamiento de las condiciones que sostuvieron la estabilidad de la acumulación en las economías centrales desde la segunda posguerra y la necesidad de las fracciones más poderosas del capital de impulsar una reestructuración socioeconómica y de los denominados estados de bienestar (y a la idea de estado empresario). En esta etapa hay dos procesos principales: el creciente predominio de la fracción financiera del capital sobre el de función productiva y la reorganización de la producción a escala mundial (facilitada por una nueva revolución científico-tecnológica con centro en la microelectrónica) que se orientó a neutralizar los obstáculos que el paradigma tecno-productivo previo y las relaciones de fuerza vigentes plantean a la acumulación de capital (Forcinito & Nahón, 2005). En el país este proceso se articuló con la irrupción del golpe de estado en 1976 y un intento refundacional de la sociedad represiva socialmente y ciertamente regresivo en términos económicos. Se dio paso a un proceso de desarticulación de la ISI y la puesta en marcha de un programa que dio inicio al modelo económico neoliberal, lo que implicó el paso de una sociedad, que apuntaba a la industrialización a otra basada en la valorización financiera vinculada con la fuga de capitales al exterior (sostenido en el endeudamiento). Según autores, como Basualdo (2006) en este período hay un cambio en el patrón de acumulación en el que la valorización financiera del capital devino en el eje ordenador de las relaciones económicas. La apertura comercial, asimétrica y financiera en un marco de apreciación cambiaria y reducción de los aranceles a las importaciones, basado en la filosofía neoliberal de confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del estado, acentuaron un proceso de desindustrialización.

En esta etapa tendrá lugar un proceso denominado privatización periférica que implicó la privatización parcial de actividades de las empresas públicas como, por ejemplo, la cesión de áreas petroleras para su explotación, a la que se sumó la venta de una parte de las empresas públicas y de los paquetes accionarios de firmas privadas que tenía el Estado. Se avanzó en la privatización periférica de distintas empresas y en ese marco, en el caso de YPF, la dictadura y el capital privado que actuaba como contratista desplegaron acciones que debilitaron la empresa y contribuyeron a construir un “sentido común” que permitiera posteriormente “la reestructuración del mercado de hidrocarburos y, posteriormente, la privatización” (Barrera, 2012). El proceso de privatización periférica afectó la transferencia al sector privado de servicios o prestaciones auxiliares, como el mantenimiento, transporte, consultoría, distribución, etc. (Ugalde, 1983).

En este marco, el Estado impulsó también un proceso de descentralización, y transferencia de servicios y funciones del nivel nacional las provincias y municipalidades. Así sucedió con la actividad de la histórica OSN quien entregó a las provincias las infraestructuras de redes, el personal, y oficinas e instalaciones que poseía en el interior para quedar reducida a la Capital Federal y Gran Buenos Aires.

Ya entrado los años ochenta, el marco de acción del Estado en el retorno de la democracia estuvo condicionado por la influencia de los acreedores externos, de los grandes bancos, que desató una fuerte puja

distributiva entre los acreedores y las fracciones más concentradas del capital interno en torno de la apropiación y uso de los recursos fiscales (Forcinito & Nahón, 2005).

En el caso de OSN se promovió, por un lado, la ejecución de programas de emergencia social focalizados que apuntaron a proveer agua en territorios afectados por condiciones de marginalidad y pobreza denominado y por otro, llevó adelante una política que denominó de privatización del crecimiento. Distintos autores señalan que, entre los problemas principales que presentaba OSN se observaba falta de planificación, problemas en la asignación de los recursos financieros, y una política tarifaria desactualizada en un contexto inflacionario (Pepe, 1990; Brunstein, 1988 y Pirez, 1994), entre otros.

La reforma del Estado encarada inicialmente por el gobierno de Alfonsín incluía la atracción de capital privado a la industria petrolera y la venta de empresas estatales. Aunque durante su gobierno se privatizó SIAM, por ejemplo, se evidenció una fuerte oposición política que dilataron los proyectos. La deslegitimación de las empresas públicas se agudizó tras los eventos hiperinflacionarios, agudizado por la crisis fiscal y el “síndrome de burocratización manifiesto”. Así sucedió con el servicio ferroviario, los bajos niveles de inversión acumularon falta de mantenimiento general, material desgastado, y obras de poca importancia estratégica (López, 2016). En el caso del servicio de agua potable, tras la descentralización, la provisión quedó fuertemente atomizada, con profundas brechas de desigualdad en materia de cobertura y problemas de calidad. Por otro lado, en lo que respecta a la producción de hidrocarburos, insumo ineludible para el desarrollo económico, la empresa YPF acumuló un fuerte endeudamiento, y se incrementaron los discursos de desregulación y privatización. Así la empresa asumió la modalidad de sociedad anónima (SA), YPF SA. y se crearon distintos mercados en las diferentes etapas que tiene la actividad, se racionalizaron las plantillas de personal, se desregulan los precios, entre otras transformaciones.

El desmantelamiento de las empresas públicas se consolidó durante el primer gobierno de Carlos Menem con mucha celeridad, ya en los años noventa, en un marco de auge del pensamiento neoliberal y en el contexto de las recomendaciones del denominado Consenso de Washington: la apertura de la economía, la reforma del estado y la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados y, en particular, de la actividad financiera de la venta de acciones y de activos, los contratos de asociación y las concesiones. En tanto “al margen de las economías del ex bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en la que se haya privatizado tanto patrimonio, y transferido tanto poder económico en tan poco tiempo” (Azpiazu & Basualdo, 2004:21). Bajo distintas formas de concesión o ventas de acciones y activos se privatizaron y liquidaron las principales empresas públicas del país. En ese sentido la privatización de las empresas prestatarias de servicios de infraestructura e hidrocarburos, así como la redefinición de las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo formaron parte de las piezas clave del modelo (Forcinito & Nahón, 2005). Las privatizaciones permitieron a los acreedores externos recuperar, en forma de activos parte del capital asociado a la deuda externa estatizada e iniciar un nuevo ciclo de endeudamiento a partir de la firma del Plan Brady en 1992 (Forcinito & Nahón, 2005). La mayor parte de las ventas y las concesiones se llevaron a cabo entre 1990 y 1994.

En el caso de los ferrocarriles de transporte de pasajeros, carga, infraestructura o servicios el anexo I de la Ley 23.696 estableció su concesión. Puntualmente, entre 1991 y 1993 Ferrocarriles Argentinos fue dividida, y los servicios de pasajeros del AMBA en FEMESA a la vez que se iban licitando las concesiones de las diferentes líneas y servicios. Ingresaron distintos consorcios con grupos económicos locales, operadores técnicos y grupos financieros en la prestación de los ramales de pasajeros del AMBA y finalmente se cancelaron los servicios interurbanos y de larga distancia. Las concesiones incluyeron profundos conflictos, retiros del personal y despidos. Se incluyó la infraestructura con el material rodante y vagones, locomotoras, etc. Durante este proceso, como explica Oszlak (2003:19)

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

Tras las privatizaciones, en el caso de los servicios públicos de ferrocarriles y agua y saneamiento el Estado concentró su accionar en las funciones de regulación, control y fiscalización, especialmente desde la

emergencia de actores privados en la prestación de los servicios. La gestión privada estuvo lejos de garantizar los objetivos sociales y económicos de mejorar la conexión, la calidad y sus resultados incidieron en las áreas más postergadas en términos socioeconómicos. Con la crisis económica, social, política e institucional de fines de 2001 y el abandono de la convertibilidad tuvieron lugar discursos críticos del proceso de privatizaciones, pero también críticas a la injerencia del sector público en las actividades económicas. Se inició un periodo que incluyó la renegociación de los contratos y estatización de algunas empresas privatizadas. Se denota un fortalecimiento del rol del Estado como productor de bienes y servicios públicos (CIPPEC, 2016), así como “promotor del desarrollo sustentable” (Oszlak, 2003), lo que para algunos autores conformó un cambio y un giro de una matriz mercado céntrica hacia una “Estado céntrica” (Cavarozzi, 1996).

Durante el período 2003-2015 se produjo un crecimiento de los sectores productivos y de servicios estatales incorporándose 13 nuevas empresas públicas a la órbita del Sector Público Nacional (CIPPEC, 2016),⁷ en un marco de crecimiento de la administración dependiente del Poder Ejecutivo y en “una decisión deliberada de un Estado que buscaba incrementar su participación en los asuntos económicos y sociales que hacen a la calidad de vida de la ciudadanía” (Valsangiacomo et al, 2016:17). De las cuales, 6 de las empresas fueron empresas re-estatizadas. Dentro de estas se destaca la creación de Aguas y Saneamientos Argentinos (AYSA), tras la rescisión del contrato, por severos incumplimientos y la decisión de salida de la empresa que tenía la concesión Aguas Argentinas S.A.

Se suma la recuperación “gradual” de los ferrocarriles: en 2008 se creó la Operadora Ferroviaria S.E. y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.; en 2013 se creó Belgrano Cargas y Logística S.A., más tarde la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A. y en 2015 quedaron subsumidas en Ferrocarriles Argentinos S.E. En esta etapa, una de las políticas económicas más cuestionadas fue la política de subsidios con énfasis en la dimensión fiscal. Esta crítica enmascara, en algunos casos, cierta crítica ideológica que no aprueba la intervención activa del Estado en la regulación de los procesos económicos, en la que entiende que donde los precios de las tarifas están deprimidos son ineficientes dado que distorsionan y no disciplinar el consumo, por lo que no hay incentivos a la inversión privada, los subsidios son inequitativos e insostenibles (Bona, 2015).

En 2012 tuvo lugar un evento emblemático, con la sanción de la ley de Soberanía Hidrocarburífera N° 26.741 que declaró “de interés público nacional y como objetivo prioritario” el autoabastecimiento de hidrocarburos luego de diversos conflictos con la empresa. Para lo cual el gobierno, con fuerte apoyo legislativo y social, estableció la utilidad pública y la consiguiente expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A. pertenecientes a Repsol (Clase D). Desde entonces la explotación de los recursos no convencionales, principalmente, los de la formación Vaca Muerta, se presentan como la solución a los problemas energéticos y de la economía del país en su conjunto, por la oportunidad de reducción de las importaciones. La privatización de YPF ha sido ampliamente estudiada y su re-estatización ha despertado amplio interés académico (Barrera (2012 y 2013), Sabbatella (2012 y 2014), Morina y Cacace (2014), Carbajales (2022), entre otros).

Posteriormente, desde 2016, en un cambio de políticas económicas se abrió una etapa en la que la mirada en torno a las empresas públicas se centró en un discurso que cuestionó el déficit operativo, la necesidad de transferencias del Estado nacional y las tarifas subsidiadas en el caso de los servicios públicos como agua y saneamiento. Así los objetivos que se propuso el gobierno nacional, bajo la presidencia de Mauricio Macri se situaron en minimizar las transferencias, mejorar la prestación, la coordinación, y ampliar las acciones del denominado “buen gobierno” (Carta del Jefe de Gabinete, 2017). En ese marco se pusieron en marcha las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre el Gobierno Corporativo de las empresas públicas que apuntan a mejorar los resultados y tornarse más atractivas al capital privado (modificación del marco Jurídico y regulatorio efectivo para Empresas Públicas, actuación del Estado como Propietario, tratamiento equitativo de los accionistas, las relaciones con partes interesadas, transparencia y

⁷ En 2004, según la bibliografía, había 44 empresas públicas nacionales, entre ellas la Casa de la Moneda, Lotería Nacional, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias, Intercargo y Emprendimientos Energéticos Binacionales; y en los años siguientes fueron disueltas/liquidadas Ferrocarril General Belgrano (2013), Banco Nacional de Desarrollo (2005), Ferrocarriles Metropolitanos (2004), Caja Nacional de Ahorro y Seguro (2005) y Corporación Argentina de Productores de Carne (2005).

divulgación, las Responsabilidades de los Directorios de las Empresas Pública (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2011). Uno de los principios es la eficiencia en el uso de los recursos propios y de los que reciba del Tesoro o ministerio sectorial, así como la maximización de la inversión en gastos corrientes y de capital para producir mejores bienes y servicios a un costo consistente con valores de mercado (Decisión Administrativa N° 85/2018). En este sentido se redujeron las transferencias mediante el presupuesto público en simultáneo que se aplicó una recomposición de las tarifas con el objetivo de la autosustentabilidad.

La figura de las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria es la que se ha optado desde 2003, para algunos autores se trata de “sociedades anónimas bajo injerencia estatal” (Carbajales, 2022). La literatura señala que esta modalidad se sostuvo dado sus ventajas en cuanto a la participación de dividendos; mayor poder de control sobre la dirección de la empresa; responsabilidad limitada (no recae exclusivamente sobre el Estado el costo de la inversión); flexibilidad en la participación societaria y la dinámica de gerenciamiento (no se exige la realización de compras mediante licitación) (Diéguez y Valsangiacomo, 2016). Cabe recordar que las sociedades del estado en cambio se rigen por el derecho público, excluyen la participación de capitales privados, y no pueden ser declaradas en quiebra, ni transformadas en sociedades anónimas. La bibliografía se las vincula con mayores rigideces para la gestión y administración de las organizaciones empresariales públicas, que pueden resultar menos atractivas y desincentivar su creación extendida (Diéguez y Valsangiacomo, 2016). En los últimos años en el gobierno de Alberto Fernández, en el marco de fuertes restricciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en los sectores considerados no se observan modificaciones de trascendencia. Se destaca la realización de ajustes tarifarios, que, en general, han estado por debajo de la inflación, la continuidad de obras de saneamiento con financiamiento de actores como el Banco Interamericano de Desarrollo, y la profundización de las obras en el yacimiento denominado Vaca muerta en Río Negro.

La relevancia de las empresas públicas

La crisis política, económica, social e institucional que se cristalizó en Argentina a fines del 2001 marcó un cambio respecto a la continuidad de la prestación de algunos servicios básicos, no sólo en la esfera nacional sino subnacional. En algunos servicios, el Estado volvió a asumir la prestación frente a la decisión de las empresas concesionadas de abandonar la operación, y en otras por resultado de una decisión planificada ligada a la gestión de recursos estratégicos. Así los sectores considerados en este trabajo han atravesado una trayectoria institucional volátil signada por cambios profundos, pendulares, y erráticos que se exhiben en las consiguientes etapas de privatizaciones y re-estatizaciones.

Ciertamente se trata de sectores que afrontan un conjunto de aspectos técnicos y económicos estructurales relacionados a la conformación de la actividad en la que se desempeñan. Esto se evidencia en que involucran actividades que hacen un uso intensivo del capital, demandan importantes inversiones para la construcción de las infraestructuras, su operación, mantenimiento y reposición; con costos hundidos relevantes, etc. Además, actúan en áreas, mayoritariamente, con estructuras de mercado concentradas, monopólicas u oligopólicas que tienen economías de escala, de alcance, de red y aglomeración. Dichas características funcionan como barreras naturales a la entrada de potenciales competidores en la medida en que hacen más costoso el ingreso al mercado (Forcinito, 2005). Por otro lado, a la concentración absoluta de la oferta, por ejemplo, en agua y saneamiento, se adiciona que se trata de servicios que no tienen sustitutos cercanos, y que la demanda se torna inelástica a la variación de los precios, como destacan diversos estudios.⁸ Esta situación sumada a la esencialidad de los servicios, coloca a los usuarios en una situación de demanda cautiva y otorga gran poder de mercado a las empresas prestatarias, ya sean públicas, privadas o mixtas para fijar los precios y determinar los niveles de producción, calidad, y determinar niveles de expansión.

En Argentina, las empresas públicas han tenido una participación relevante en el PBI, que, obviamente, se ha transformado a lo largo de las distintas etapas del régimen de acumulación y el derrotero que han experimentado. Se trata de sectores que tienen fuerte capacidad de compra, que impulsan el empleo, y el

⁸ La elasticidad precio de demanda mide la sensibilidad de la cantidad demandada de un bien o servicio ante modificaciones en su precio y sobre esta reacción, la demanda se clasifica como relativamente elástica o relativamente inelástica.

funcionamiento de otras pequeñas y grandes firmas que actúan como proveedoras de bienes y servicios. Así adquieren una relevancia estratégica incuestionable (Valsangiacomo et al, 2016). A modo de ilustración, en 2021, los gastos corrientes y de capital de las empresas públicas nacionales representaban el 5,32% del PIB, con YPF realizando la mitad de los mismos (Oficina del presupuesto del congreso, 2022).

En líneas generales, la literatura destaca principalmente el papel de las empresas públicas como generadores de empleo productivo en distintas etapas, con énfasis en la ISI. La transformación en la estructura económica del país y su paso de un modelo de desarrollo proteccionista, con fuerte participación estatal, a otro centrado en la valorización financiera, la apertura de la economía a los flujos internacionales de bienes y capitales, el endeudamiento y, ya en la década del noventa un feroz proceso de privatizaciones tuvo como consecuencia la pérdida neta de puestos de trabajo. De acuerdo a Duarte (2001) el empleo de las empresas públicas en 1985 representaba el 36,11% del empleo total del sector público, en 1992 el 21,35% y en 1997 sólo el 6,50% comprendiendo a los entes residuales. De un total de 243.354 empleados a 75.770. Esta reducción de casi el 70% fue sin dudas un efecto del proceso de privatizaciones y de desguace del estado empresario y generador de empleo productivo: por ejemplo, en ferrocarriles la reducción del empleo alcanzó al 84,71%.⁹ En este sentido en las privatizaciones existió “un aporte importante al desempleo y al incremento de la precarización del empleo que se produjo en los años noventa” (Duarte, 2001:6).¹⁰

Por otro lado, en el proceso más reciente de revitalización de la actividad empresarial del Estado (2003-2015) se incrementaron los recursos humanos destinados a sostener el funcionamiento, en un 60% y así de los 290.000 nuevos empleados públicos (Diéguez & Valsangiacomo, 2017), poco menos de 100.000 fueron absorbidos por empresas públicas creadas o re-estatizadas. En líneas generales las empresas públicas pasaron de contar con alrededor de 27.000 empleados en 2003, a 120.885 en 2015 (creció 3,5 veces su dotación) (Diéguez et al., 2017). Ya para 2021, luego de desvinculaciones que se realizaron durante la gestión de la alianza cambiamos (2015-2019), especialmente en algunas empresas como FADEA, lotería nacional, fabricaciones militares, entre otras, en las empresas públicas nacionales se empleaban a 111.000 personas cuyas condiciones laborales están asociadas al sector económico en donde participa la actividad y no a su condición de empresa pública (Oficina del Presupuesto Público, 2022). No obstante, incluso en YPF no se volvió a contar con la cantidad de agentes que se tenía previo a las privatizaciones: en 1990, la YPF estatal tenía un plantel de 45.000 agentes, se redujo a 5.000, tras los retiros voluntarios, la segmentación de la empresa, terciarización de diversas actividades, etc. (Duarte, 2001). Con la recuperación del Estado, su planta se incrementó hasta 21.321 empleados en 2021. Ciertamente a inicios de la década del 90 del siglo pasado, YPF era responsable de más del 97% del total de la producción del petróleo y su participación en la actualidad es la mitad. En Ferrocarriles Argentinos la situación fue similar: su planta alcanzaba a las 102.941 personas previo al desguace; mientras que en 2021 Trenes Argentinos sumaban 23.778 personas y 23.914 en 2023. En el caso de AYSA, antes de su privatización (y luego de la descentralización) cuando aún era OSN contaba con 8400 trabajadores, se contrajo a 6438 en 1993 con la llegada de Aguas Argentinas S.A y varios años después de su reestatización contaba, en 2021, con 7.962 y 7974 en 2023. (Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal, 2023)

Ciertamente la incidencia de las empresas públicas en la generación de empleo productivo y su aporte al PBI son aspectos contundentes y abordados en la bibliografía especializada. No obstante, la actividad que despliegan, tanto las de producción de bienes como de servicios, tienen incidencia en otros aspectos del desarrollo económico y social del país.

En el caso de los servicios de agua y saneamiento resulta emblemático destacar que, en tanto la accesibilidad se considera un derecho humano inalienable, resulta de suma importancia garantizar la sostenibilidad de la vida, el cuidado de la salud y el ambiente. Así se trata de un servicio con claras externalidades positivas que involucran un conjunto de tecnologías, cuya calidad incide en las condiciones de prestación y se adecuan a las fuentes de extracción de agua. Está ampliamente demostrado que el acceso al agua tiene fuerte incidencia en

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

¹⁰ La tasa de desempleo creció entre 1985-1998 de 6% a 18%.

la reducción de la mortalidad infantil, de acuerdo a la OMS (2014) contar de forma continua con acceso al servicio de agua puede reducir hasta en un 70% los casos de diarrea. El organismo estimó que, en 2012, en Argentina se podían atribuir 265 muertes por diarrea dado las dificultades para acceder al agua y saneamiento y/o las prácticas de higiene (OMS, 2014). Avanzar en la expansión y conexión a estos servicios, por un lado, reduce el gasto público que realiza el Estado y, por otro, los que efectúa la población en forma privada en atención médica, hospitalización, etc. Lo cual contribuye a reducir la pérdida de ingresos que implica el autoabastecimiento mediante circuitos mercantiles alternativos (construcción de perforaciones domésticas, compra de agua embotellada, etc.), mejora la productividad laboral, reduce el ausentismo en las instituciones educativas, y revaloriza el valor de las viviendas. Así Lentini & García Larumbe (2015), en un estudio para la OMS, indicaron que, por cada dólar invertido en agua la rentabilidad sería de U\$S 2,50, y ese ratio costo-beneficio en saneamiento se elevaría a U\$S 8,20. En la mayor parte del territorio del país las infraestructuras que permiten la provisión segura de agua y saneamiento han sido construidas con inversiones públicas y gestionados los servicios mediante empresas públicas. La experiencia de privatización de estos servicios críticos, que ciertamente inciden sobre las condiciones de habitabilidad de la población y permiten el funcionamiento de hospitales, centros educativos, diversas industrias, no ha logrado, mayormente, los objetivos sociales propuestos de mejora de la calidad y universalización, al menos en buena parte de las experiencias, entre ellas la de OSN. El acceso al agua apta para el consumo humano es esencial para la salud, lo cual quedó en evidencia en la crisis que produjo la pandemia del coronavirus 19 (COVID 19). El agua no solo conforma un papel clave en la prevención en materia de higiene pública, sino que fue un elemento importante para dar alerta temprana. La empresa AYSA, por ejemplo, desplegó una metodología ligada al estudio de muestras de efluentes cloacales para estudiar la situación epidemiológica mediante el rastreo de material genético en la red (Cáceres, 2022).

Así también la gestión de los servicios ferroviarios involucra infraestructuras complejas que se tornan esenciales para la integración económica y social del territorio. Esto quedó cristalizado en el modelo agroexportador que involucró el transporte de bienes de las economías regionales destinados a la exportación, de equipos de profesionales médicos, en un territorio extenso y heterogéneo, en los desplazamientos migratorios del interior del país con la posibilidad de movilidad de los trabajadores que se asentaron en la periferia de las grandes ciudades, como sucedió en la ISI. El sistema ferroviario puede conformar un instrumento para potenciar el desarrollo regional, promover el comercio, las distintas industrias, el turismo, etc. Hay evidencia empírica del impacto negativo que generó el cierre de ramales, previo al proceso de privatizaciones, la consiguiente expulsión de la población, despoblamiento de distintos pueblos y pérdida de conectividad interna. La gestión privada de estos servicios incidió sobre la integración social del territorio, además implicó el cierre de talleres y la producción de insumos críticos que abastecieron a otros sectores.

En términos de destacar los aportes al desarrollo económico y social en la actualidad y desde hace varios años, puede señalarse que la actividad que realizan las empresas públicas en los sectores considerados y en otros se vincula, fuertemente, con las metas que el país asumió en el marco de la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dicha Agenda apunta a continuar los denominados Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas que en el año 2000 fijó objetivos ligados a la lucha contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. Ya en 2015, con la firma de 193 jefes de estado la Agenda 2030 propuso 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que incluyen 169 metas en áreas como la lucha contra la pobreza, la acción climática, la igualdad de género, el fortalecimiento de las instituciones, la protección de los ecosistemas, entre otros; desde una mirada que entiende el desarrollo sostenible de forma integrada e indivisible. En el país en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se puso en marcha un grupo de trabajo en el que participan un conjunto de empresas públicas como YPF, AySA, Trenes Argentinos, entre otras. La finalidad del grupo apunta a “generar mayor comprensión entre las empresas públicas acerca de la nueva agenda de desarrollo global y las prioridades de implementación locales”, “facilitar la alineación de la estrategia de sostenibilidad de las empresas” a los ODS y “realizar un mapeo colectivo que detalle los ODS priorizados por las empresas, a partir de sus lineamientos estratégicos y liderazgo sectorial” (ONU, 2020).

En ese contexto la empresa YPF considera que su actividad puede desplegar aportes en los objetivos igualdad de género, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación y tecnología, producción y consumo responsable, acción por el clima, paz, justicia e instituciones sólidas, alianza para lograr los objetivos. Ciertamente existe un debate importante respecto a la incidencia

ambiental de la explotación de hidrocarburos no convencionales, donde YPF despliega importantes desarrollos lo que no se pretende obviar. (Acacio y Wyczykier, 2020), Cáceres, 2017).

AYSA en torno al objetivo agua limpia y saneamiento, trabajo decente y crecimiento económico, acción por el clima, paz, justicia e instituciones sólidas; y trenes, también trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsable (Organización de Naciones Unidas, 2020). Las decisiones tienen un grado de desarrollo incipiente, pero permiten poder visibilizar la importancia de las empresas públicas en el avance en el reconocimiento de derechos y en la mejora de las condiciones de vida.

A modo de cierre

Por lo señalado, las empresas públicas en los sectores considerados han conformado un instrumento de política económica a lo largo de los distintos regímenes de acumulación. Lo cual ha sido objeto de distintas críticas, especialmente en coyunturas adversas y de crisis donde se enfatiza en la eficiencia o ineficiencia y en una preocupación por el impacto del gasto en transferencias y subsidios en las arcas del Estado. Desde fines de los años 70 y en especial en los años 90 esa mirada ha propuesto las privatizaciones como camino para mejorar la eficiencia y reducir las transferencias. En todos los casos raras veces se pone en la mesa de discusión la importancia estratégica de las empresas públicas, y en el mejor de los casos, mayormente, se destaca su impacto en la economía con su incidencia en el PBI y la generación de empleo. En menor medida se discute sus aportes a mejorar las condiciones de vida de la población, la distribución funcional del ingreso, la integración del territorio, la gestión del ambiente y los ecosistemas, etc. La reflexión sobre el papel de las empresas públicas y el debate por la eficiencia considerada como transitoria, requiere pensarse con los objetivos que la sociedad considera deseables.

Rozas Balbontín y Bonifaz (2014) destacan entre los retos presentes en las empresas públicas avanzar en la rendición de cuentas; la transparencia, la publicación de las decisiones tomadas y documentadas; la conformación de espacios de participación. La regulación de las condiciones de prestación de servicios básicos como una función central a considerar, aún, en un modelo público. Como actividad separada de la prestación, la regulación es un fenómeno que estuvo acompañado de la sanción de normativas regulatorias, y conformación de organismos de control. La re-estatizaciones y la consiguiente creación de nuevas empresas puso en la mesa la necesidad de adecuar los marcos regulatorios de los servicios, orientados a la regulación de capitales privados en la gestión centralmente. La literatura coincide en la importancia de la regulación pública tendiente a construir mecanismos orientados a reducir el poder de mercado de las empresas. Uno de los mecanismos es la definición de marcos regulatorios que indican las condiciones generales de prestación, la calidad de los servicios, sus esquemas tarifarios, etc., aunque cabe aclarar que estos coexisten con un heterogéneo conjunto de otras disposiciones que no siempre guardan grados de coherencia en su interior. Estas funciones no se justifican, meramente, por la presencia de mercados concentrados, sino que refieren a aspectos ya destacados en este trabajo: las condiciones de vida de la población, la integración territorial y social, la protección de los ecosistemas en un marco de una profunda crisis socio ecológica; la incidencia sobre otras actividades, sobre el empleo, etc.

Conforma un desafío por delante construir una institucionalidad regulatoria, de control y fiscalización capaz de proteger el interés público mediante un conjunto de normativas que garanticen derechos básicos, la calidad de la prestación (regularidad, continuidad, etc.); tarifas asequibles en el caso de los servicios; un retorno de la inversión, en un nivel que permita al menos cubrir tanto los costos operacionales como los de conservación de la infraestructura, etc.

Referencias Bibliograficas

Acacio, J., & Wyczykier, G. (2020). Expectativas públicas y conflictos sociales en torno a los hidrocarburos no convencionales en Argentina: algunos apuntes sobre Vaca Muerta. *Izquierdas*, (49), 457-477. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-50492020000100226&script=sci_abstract

- Audino, P. (2019). *El petróleo argentino en las primeras décadas del siglo XX: un comienzo polémico*. *Análisis Económico*, 34(85), 121–142.
- Azpiazu, D., & Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. In J. Petras & H. Veltmeyer (Eds.), *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*, Prometeo Libros, 55–112.
- Barrera, M. (2012). Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF. *Cuadernos Del CENDES*, 29 (30), 101–129.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina - Siglo XXI Editores*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Belini, C., & Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Manantial, Buenos Aires.
- Bonneo, H. (1980). Regímenes políticos y empresas públicas: algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal. *Estudios CEDES*, 3 (7) <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3476>
- Brunstein, F. (1988). “Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad”. *Cuadernos del CEUR* (23), Buenos Aires <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/cuaderno23.pdf>
- Cáceres, V. (2017). La problemática de la regulación de los hidrocarburos y el agua en Argentina. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 47(126), 75-109. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v47n126.a05>
- Cáceres, V. (2016). *El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento y su trayectoria en la Provincia de Buenos Aires: la consolidación de la fragmentación institucional*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de General Sarmiento <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/handle/UNGS/311>
- Carbajales, J. (2022). Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). De la centenaria YPF a las actuales SABIE. *Editorial universitaria (EDUNPAZ)*.
- CEPA. (2018). *El “saneamiento” de las empresas estatales - Centro CEPA*. <https://centrocepa.com.ar/informes/68-el-saneamiento-de-las-empresas-estatales>
- Chávez, D., & Torres, S. (2013). “Introducción: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo”. En Chavez, D. y Torres, S. (eds. *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnational Institut, Amsterdam
- Diéguez, G. & Valsangiacomo, A. (2017). “El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?”. *Documentos de Política Pública*, Buenos Aires
- Diéguez, G., Zuvanic, L., Rubio, J. & Valsangiacomo, A. (2017). *GPS del Estado: Cuánto y cómo cambió el sector público nacional*. <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-analisis-2015-2016/>
- Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal (2023). *Evolución de la ocupación en el poder ejecutivo nacional - otros entes del sector público no financiero - empresas y sociedades del estado*. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/informe_ocupacion202305.pdf
- Ferrer, A. (2008). *La economía argentina*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Forcinito, K. & Nahón, C. (2005). La fábula de las privatizaciones. *Ciclos*, 15.
- Ibañez Cipriano, M. (1987). Marco conceptual y definición de empresa pública. *Jurídicas*, UNAM.
- Iramain, L. (2022). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1966). *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*.
- Kowalskii, P., Bügei, M., & Egelan, M. (2013). State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. *OECD Trade Policy Papers*.
- Lanciotti, N., & Regalsky, A. (2017). *Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950*. *Revista Transporte, Servicios y Telecomunicaciones*, 26

- Laurrelli, E. (1988). Sistema real de decisiones en la productividad y accesibilidad de servicios de agua y saneamiento". En F. Brunstein (Ed.), *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. CEUR.
- Lentini, E., & Garcia Larumbe, J. (2015). *Situación de los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo
- López, M.; Waddell, J.; Martínez, J. (2016). Historia del ferrocarril en Argentina. Lenguaje Claro.
- Oficina del presupuesto del congreso. (2022). Las empresas públicas del sector público nacional no financiero. <https://www.opc.gob.ar/tematicas-especificas-sobre-el-presupuesto/las-empresas-publicas-del-sector-publico-nacional-no-financiero/>
- Organización Mundial de la Salud. (2014). *Preventing diarrhoea through better water, sanitation and hygiene*".
- Organización de Naciones Unidas. (2020). *Empresas de Propiedad Estatal y su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Argentina: una primera aproximación*. https://pactoglobal.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/INFORME_EPEs_y_ODS.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de «las Empresas Públicas*.
- Oszlak, O. (2003). *El mito de la minimización del estado*. http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/1/oszlak_oscar.htm
- Pepe, G. (1990). "La provisión de agua y desagües cloacales en el Conurbano Bonaerense. Un sistema en Crisis". En *Latinoamérica Medio Ambiente y Desarrollo*. Instituto de Estudios e Investigaciones sobre medio ambiente, San Carlos de Bariloche.
- Pirez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina-CENTRO.
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi.
- Regalsky, A. (2010). De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: obras sanitarias de la nación, 1891-1930. *Desarrollo Económico*, 50 (199)
- Regalsky, A., & Rougier, M. (2015). *Los derroteros del estado empresario en la Argentina Siglo XX*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Regalsky, A., & Salerno, E. (2005). En los comienzos del Estado empresario: la inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928. *Anuario Del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*.
- Rey, O. (2000). *El saneamiento en el área metropolitana desde el Virreinato a 1993. Argentina: Aguas Argentinas S.A, Aguas Argentinas, Buenos Aires*
- Rougier, M. (2008). El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria. *IX Congreso Internacional de La Asociación Española de Historia Económica*.
- Rougier, M. (2021). Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 76.
- Rozas, P. & Bonifaz, J. (2014). Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL*.
- Salerno, E. (2008). Los Ferrocarriles del Estado en Argentina y su contribución a la ciencia. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 15(3), 657–678.
- San Martín, A. (2012). El Archivo y Museo Históricos del Banco Provincia y las fuentes para los estudios históricos. *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, 3(3), 162–180
- Schvarzer, J., & Gómez, T. (2006). *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- Sicherl, P. (1982). Conceitos de empresa pública em diferentes sistemas socioeconômicos. *Revista De Administração Pública*, 16(4).
- Ugalde, A. (1983). Empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen; versión preliminar. *Serie Documento de Trabajo—CEPAL*, Santiago de Chile
- Zappino, J. (2021). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo I. Algunos elementos conceptuales. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 75.
- Zappino, J. (2022). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo III. *Cuadernos Del INAP*, 84.