

## **EMPRESAS PÚBLICAS:**

### **LA ACTUACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO**

#### **Enfoque general**

- El Estado debe tener una actuación activa en la economía en sectores o actividades identificados por el propio Estado como actividades estratégicas, tanto por su impacto sobre el desarrollo nacional como por su incidencia sobre el ejercicio de derechos o la satisfacción de necesidades sociales.
- En ese contexto, se entiende posible y conveniente la asunción de actividades productivas, industriales, comerciales o prestacionales de servicios a través de entes estatales genéricamente denominados empresas públicas (independientemente de su tipo específico), que coexistan o desplacen, según sea el caso y el momento, con empresas privadas con el mismo objeto.
- Este proceso requiere:
  - Un análisis crítico del sector empresarial estatal entre los 40 y fines de los 80, con el propósito de identificar las falencias de gestión, las críticas y consecuentes debilidades que esos factores determinaron, y la detección del modo eficaz de evitar volver a ellos;
  - Potenciar el rol y el funcionamiento de los entes de control de sectores privatizados en los 90, tanto de los entes de regulación y control técnico específico, como de los entes de control antimonopolio,
  - La revisión y rediseño de los tipos empresariales estatales existentes, su régimen de funcionamiento y gestión, así como los mecanismos de control de esa gestión de cada ente y la coordinación global de sus estrategias para el mejor logro de los objetivos de política pública que se les fijen.

Es probable que la concepción acerca de los fines y actividades del Estado como gestor y distribuidor del bien común mute de tiempo en tiempo, según sea la visión que tenga una comunidad –una sociedad-, en un tiempo y un espacio específicos.

Por lo tanto, las visiones imperantes desde fines de los 80 deben ser repensadas a la luz de la experiencia histórica.

## **2. Antecedentes**

Entre 1983 y 1989, el discurso político y académico legitimó la existencia de un Estado y un sector empresarial estatal altamente ineficientes, acompañado ello de la expansión de la noción restrictiva del principio de subsidiariedad, lo que condujo a la sanción de la Ley de Reforma del Estado. Dicha ley dispuso la intervención de las empresas públicas y tuvo como eje central la aceleración de las privatizaciones -ya que el equipo económico consideraba que esto permitiría reducir el déficit fiscal- y fijó los criterios generales para esas privatizaciones y concesiones de activos y servicios<sup>1</sup>, que llevó adelante acelerada y profundamente a partir de 1990.

## **3. Necesidad de la reversión de la visión abstencionista del Estado.**

Es necesario reafirmar el rol del Estado, pensándolo como *un Estado cada vez más presente*<sup>2</sup> en una doble variante superadora del de la mera provisión de bienes públicos:

- El Estado regulador: la definición de reglas de juego para la interacción colectiva.
- El Estado empresario: la acción directa de los gobiernos en algunos sectores “*estratégicos*” (transporte, comunicaciones, industria pesada, finanzas).

En ambos casos, se trata de actividades “resistidas” por las concepciones que asignan al Estado funciones exclusivamente “subsidiarias”, visión propia del enfoque abstencionista.

## **4. La actividad prestacional del Estado. Las Empresas Públicas.**

---

<sup>1</sup> Documento *Estado y Empresas Públicas en la Provincia de Buenos Aires (doc 5.3.)*, en el marco del Capítulo *Fortalecimiento e innovación para un nuevo Modelo de Estado, Plan Trienal de Gestión Pública 2004/2007, Provincia de Buenos Aires*

<sup>2</sup> Lopetegui, Gustavo. (2004), citado en el documento referenciado en la nota anterior.

- Un Estado activo está llamado a asumir por sí aquellas actividades industriales, comerciales, financieras, bancarias y de prestación de servicios que se estimen necesarias para el mejor cumplimiento de su rol de gestor y distribuidor inclusivo y equitativo del bien común. Se trata de la primera definición crucial: en qué áreas incursionará el “Estado Empresario”.
- El Estado debe volver a definir y ser un promotor central del modelo de desarrollo<sup>3</sup>. La actividad empresarial estatal debe ser un factor trascendente en esa definición nueva del modelo de Estado, y las empresas públicas deben constituirse en uno de los ejes centrales para promover el empleo, el desarrollo económico, financiero y social, y ser una palanca estratégica de la política que defina y lleve a cabo la Administración Central.
- Simultáneamente, debe resolver si esa asunción lo es con carácter exclusivo (especialmente en el caso de la prestación de “servicios públicos”), o en concurrencia con empresas privadas de objeto comercial similar.
- Lo podrá resolver tanto por razones estratégicas de posicionamiento del Estado (seguridad, defensa, desarrollo), como por razones sociales, esto es, el acceso universal, en condiciones asequibles, a todos aquellos servicios que se definan como derecho humano<sup>4</sup>.
- El ordenamiento jurídico administrativo vigente hoy contempla un amplio espectro de tipos empresariales públicos. En función de su carácter exclusivamente estatal o no, se presentan:
  - Entes exclusivamente estatales:
    - Entes Autárquicos (desconcentrados de la propia Administración);
    - Empresas del Estado (Ley 13.653);
    - Sociedades del Estado (Ley 20.705).
  - Entes de composición mixta:
    - Sociedades de Economía Mixta (Ley 12.962)
    - Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (Ley de Sociedades, arts.308 y ssig).

---

<sup>3</sup> Bernazza, Claudia; *¿Se puede planificar el desarrollo? Relación entre política, desarrollo y gestión pública.*

<sup>4</sup> También podrá ser una derivación de la potencial extinción anticipada de contratos de concesión celebrados en el período de las privatizaciones, como consecuencia del incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de las prestaciones asumidas como obligación por las empresas privadas concesionarias.

- Sociedades Anónimas con Participación Estatal Minoritaria (incluyendo en éstas a las participaciones Estatales en empresas privadas tomadas a partir de la estatización del sistema privado de previsión –AFJPs-, administradas por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que depende de la ANSES.
- Ese ordenamiento jurídico debe ser revisado y, si se quiere, simplificado, a partir de las siguientes premisas:
  - La definición respecto a la participación o no del sector privado en la composición del ente de que se trate. Así, si por las razones que fueran, se estimara conveniente una convergencia público-privada, sería aconsejable la utilización de una estructura “societaria” que la permitiera, incluyendo, siempre, mecanismos que permitan al Estado prevalecer en las decisiones más importantes y estratégicas de la Empresa.

Si, en cambio, se estimara que una actividad debe ser asumida exclusivamente por un ente íntegramente estatal, pareciera que resulta preferible la utilización de entes desconcentrados o descentralizados de la propia Administración o figuras empresariales públicas no societarias, ya que la presencia exclusiva del Estado no parece justificar las estructuras y exigencias asociadas a las formas societarias.
  - Cualquiera sea el tipo, debería **dotarse a la empresa pública de un régimen que compatibilice su naturaleza estatal con su carácter empresarial.**
  - La naturaleza pública de la empresa se determina por su objeto social centrado en el interés público y por la participación del Estado en su capital. Pero en atención a su actividad prestacional, también debe atenderse a su capacidad de actuación en el ámbito privado. Por consiguiente, deberá desarrollarse un régimen jurídico con estándares propios para las empresas públicas, que contemple la integridad y buena gestión de la porción de patrimonio público afectada a ella y al mismo tiempo la necesidad de ser gestionadas en forma ágil y eficiente.
  - En ese sentido, debe pensarse en una ley de creación de empresas públicas, donde se regulen las pautas de interés público que determinen esa creación y faculden al Poder Ejecutivo a crear empresas, así como el régimen que armonice los dos objetivos señalados: integridad del patrimonio público y eficiencia de la gestión.

No basta con la mera declaración de que el ente empresarial de que se trate no esté sometido, por ejemplo, a los regímenes de contrataciones públicas (como lo hace la ley 20.705)<sup>5</sup>, sino que debe delimitarse desde el principio el régimen propio, ya pautado, al que estará sometido.

- En el marco antedicho debe analizarse la calidad de la gestión. La pretendida ineficiencia calificada como “propia” de las empresas públicas fue uno de los argumentos centrales que pretendieron justificar su extinción por la vía de las privatizaciones. Por lo tanto, evitar caer en esa situación es, también, crucial.

Con ese propósito, debe imponérseles a las empresas públicas, cualquiera sea el tipo que se adopte, la obligación de contar con un **Plan Estratégico y un Plan de Negocios** serios para un período determinado siempre plurianual, sin perjuicio de su actualización anual a la luz de la elaboración del Presupuesto del Ejercicio anual que se derive de aquellos y la evaluación de los desvíos a su respecto revisados en cada ejercicio. Todo ello, velando por la consistencia de su estructura y procesos con la misión declarada, y por la coherencia del plan con las políticas de gobierno y los intereses permanentes del Estado.<sup>6</sup>

En ese sentido, el modelo de desarrollo de cada una de las empresas estatales que se plasme en esos Planes deberá estar signado por:

- El cumplimiento del rol institucional para el que fue creada, identificando y fortaleciendo los objetivos de interés público que motivaron su creación e identificando las medidas específicas para su consecución;
  - La existencia de reglas de gobierno corporativo y la inclusión de estándares ESG (Environmental and Social Governance, tal como los desarrolló YPF), para que sean actores con pautas similares a los estándares de sus pares;
  - La exteriorización y revalorización de la calidad de promotor de las políticas productivas del Estado, asumiendo sustituir importaciones, reducir costos de las demás industrias y pymes nacionales y fortalecer las finanzas locales y la balanza comercial, con un rol activo en materia financiera que promueva el desarrollo productivo y económico.
- Asumiendo la pluralidad de empresas públicas y la necesidad de la coherencia, pese a la diversidad, de todas ellas entre sí, y del conjunto con las políticas públicas del Gobierno, debería analizarse también la

---

<sup>5</sup> Ver art 6°, que dispone que no serán de aplicación a las Sociedades del Estado las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos.

<sup>6</sup> Cf. Mismo documento citado en 3.

posibilidad de dotar al sector empresarial estatal de un **órgano específico superestructural de supervisión y dirección global**.<sup>7</sup>

Esa posibilidad deberá valorarse y en su caso instrumentarse, en cualquier caso, sin perder de vista que la existencia de dicho órgano no debe constituirse en un obstáculo a la gestión ágil y eficiente de cada una de las empresas bajo su supervisión.

Este órgano deberá:

- Ser parte de la Administración Central;
  - Tener una composición interministerial;
  - Entender en la política empresarial estatal;
  - Asumir el control del capital social estatal de las empresas;
  - Ser parte de la estrategia del desarrollo productivo en conjunto con los programas económicos y financieros de la administración central;
  - Efectuar el control de gestión, centralizar auditorías y promover la transparencia.
- En ese marco, también deberá revisarse en profundidad el modelo y la gestión del actual Fondo de Garantía de Sustentabilidad que reúne las participaciones sociales estatales asumidas con motivo de la estatización del régimen de AFJPs.

Los hechos indican que desde diciembre de 2015 hasta el presente dicho Fondo, genéricamente considerado, fue manejado mucho más con carácter especulativo que productivo<sup>8</sup>, ya que los responsables de su gestión, con experiencia en fondos inversores privados, la asumieron con la lógica propia de esa experiencia. Esto debe revertirse para ajustar la actuación del FGS a las pautas enunciadas en el punto anterior, o, incluso analizar su inclusión en el Ente propugnado.

También debe revertirse que las posiciones en los Directorios de la treintena de empresas que integran el FGS se asignan a los “amigos del poder”.

En ese sentido se deberá propugnar:

- Una gestión del FGS que contemple la mejor satisfacción de los intereses públicos involucrados, teniendo fundamentalmente en consideración la preservación de la razón de su existencia en el marco de la política previsional;
- Esa gestión deberá incluir la existencia de un grupo consistente e idóneo de personas a ser designadas como Directores en

---

<sup>7</sup> Tal como el que el documento citado en 7. designa como “Comité de Empresas Públicas” y cuyas funciones describe, y teniendo en consideración y analizando críticamente la experiencia habida en los años 1988/89 con el Directorio de Empresas Públicas (DEP) creado a instancias del entonces Ministro Rodolfo Terragno.

<sup>8</sup> En muchos casos, mediando ostensibles conflictos de intereses judicializados penalmente.

representación del Estado en las empresas que cuenten con esa participación estatal, que actúen enérgica y activamente en esos Directorios procurando la adopción de decisiones alineadas con las políticas públicas diseñadas por el Estado, que es su mandante;

- Los Directores así designados deberán transferir los honorarios que por tal calidad perciban de las empresas al FGS, y sólo serán remunerados sobre pautas homogéneas y alineadas con el régimen del sector público<sup>9</sup>.

### **CONCLUSIONES**

- El Estado debe volver a definir su rol y ser un promotor central del modelo de desarrollo.
- El Estado puede válidamente asumir el desarrollo de actividades industriales, productivas, comerciales, financieras, bancarias y de prestación de servicios.
- El Estado, a través de empresas públicas, tiene la posibilidad de utilizar ese instrumento para cumplir su misión de promotor y ejecutor de las políticas públicas de desarrollo social y económico con inclusión y equidad y, por ello, las empresas públicas tienen la potencialidad de constituirse en uno de los ejes centrales para promover ese desarrollo.
- Las empresas estatales deben ser un socio estratégico de la Administración para llevar adelante políticas públicas.
- Es necesario disponer de un régimen jurídico específico y uniforme de empresas públicas.
- Las empresas estatales deben tener roles claros para desarrollar el interés público en general y, en lo específico, el desarrollo social y económico de la Nación.
- Deberá crearse un órgano interministerial que gestione el rol de estas empresas y sea parte de la estrategia del desarrollo productivo.
- El mismo criterio debe seguirse respecto a la gestión de las participaciones estatales en empresas privadas que integran el FGS.

**I. Patria, julio 2019.**

*Fernando Borio*

*Carlos Nielsen*

*Claudia Bernazza*

---

<sup>9</sup> Así se dispuso durante la gestión del Ministro Axel Kiciloff, práctica que se abandonó por decisión del entonces Secretario Caputo a principios de 2016.