

La experiencia de Argentina con la reforma de sus empresas de propiedad estatal

Punto de partida, logros y desafíos

Federico Guala
Emilio Pineda

**Sector de Instituciones para
el Desarrollo**

División de Gestión Fiscal

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-681**

La experiencia de Argentina con la reforma de sus empresas de propiedad estatal

Punto de partida, logros y desafíos

Federico Guala
Emilio Pineda

Junio de 2019

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Emilio Pineda, emiliopi@iadb.org.

Resumen*

Empresas de propiedad estatal (EPE) presentan un desafío importante para programas de reforma fiscal de América Latina y el Caribe. Si bien los expertos del tema han propuesto varias estrategias para mejorar el desempeño de los EPEs, hay poca evidencia para la factibilidad de esas estrategias en contextos difíciles. La experiencia exitosa de Argentina desde 2015 ofrece tal oportunidad. El gobierno de Argentina puso en marcha un programa liderado por la Jefatura de Gabinete de Ministros y en coordinación con la Oficina Anticorrupción y la Sindicatura General de la Nación, junto con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. Como predice la literatura sobre el tema, cuatro factores eran claves: i) fuerte voluntad política; ii) fortalecimiento del rol y coordinación con las principales agencias de gobierno; iii) seguimiento y evaluación del desempeño de las empresas; y iv) aplicación de altos estándares de gobernanza corporativa. A raíz de estas medidas, la situación financiera y de gobernanza de las empresas mejoró sustancialmente en relativamente poco tiempo.

Códigos JEL: G30, H11, H13, H27, H50, H60, H81, L32

Palabras clave: Argentina, empresas de propiedad estatal, gestión financiera del sector público, gobierno corporativo de empresas públicas, reforma del Estado

* Documento elaborado durante enero y febrero de 2018, dentro del marco de actividades de asistencia técnica financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se agradece especialmente la colaboración del equipo técnico de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). El contenido, las interpretaciones y las conclusiones del presente documento no necesariamente reflejan la visión del BID, de su Consejo Directivo, o de sus países accionistas.

Índice

Resumen ejecutivo.....	1
1. Introducción.....	5
2. Esquemas de propiedad de empresas de propiedad estatal en algunos países de América Latina	7
3. Panorama de las empresas de propiedad estatal en Argentina (1990–2015).....	9
4. Proceso reciente de reforma en la gestión y supervisión de las empresas de propiedad estatal.....	15
5. Principales resultados del proceso de reforma (2016–18)	25
6. Desafíos a futuro	33
Referencias	35
Anexo	37

Resumen ejecutivo

A partir de diciembre de 2015, el gobierno de Argentina lideró la implementación de un ambicioso programa de mejora del desempeño de sus empresas de propiedad estatal mayoritaria (EPE), programa que contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La elaboración del presente documento —llevado a cabo durante los meses de enero y febrero de 2018— responde al interés conjunto de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) del gobierno nacional de Argentina y del BID de documentar la estrategia de ordenamiento de la gestión y mejora de la supervisión del sector de las EPE.

El universo de empresas de propiedad estatal de Argentina está constituido por 41 grupos económicos y tiene al Estado nacional como accionista mayoritario. El sector de las EPE se expandió significativamente en el período 2003–15, cuando se estatizaron empresas privatizadas y crearon nuevas empresas. En total, 13 nuevas empresas se incorporaron al sector público nacional. Por un lado, la congelación de tarifas en empresas reguladas y, por el otro, la falta de una gestión eficiente, llevaron a que en diciembre de 2015 el Estado nacional destinara US\$6.400 millones a cubrir los déficits corrientes de las empresas estatales. Dicha suma resulta significativa no sólo si se la compara con el contexto regional —en la mayoría de los países de la región, las empresas están en equilibrio o transfieren recursos al Tesoro—, sino también frente al

punto de partida de dicho período (2003), cuando las transferencias del presupuesto nacional al sector de las EPE eran prácticamente nulas.

Las empresas adolecían de serios deterioros en su gobernanza. La mayoría de ellas seguía el modelo de sociedad anónima, aunque sin los incentivos propios de una empresa de capital privado, a saber, la búsqueda de rentabilidad y eficiencia. Tampoco adoptaron estándares identificados con prácticas de buen gobierno corporativo, como lo hicieron durante esos años otros gobiernos de la región, en particular Chile, Colombia y Perú. Además, el control de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) sobre el universo de las EPE fue más bien limitado, como lo demuestran los informes de los organismos internacionales y de la propia Auditoría General de la Nación. Argentina era, a diciembre de 2015, uno de los pocos países que no contaba con una ley que garantizara la obligación de transparencia del Estado y el acceso de los ciudadanos a la información pública. Varios casos de corrupción, como la provisión de servicios a las empresas por parte de miembros de sus directorios y la contratación de servicios sin ninguna utilidad práctica, fueron denunciados ante la justicia y hubo funcionarios del gobierno y miembros de las empresas condenados judicialmente.

Tras el cambio de gobierno en 2016, la estrategia para enfrentar los desafíos de sostenibilidad financiera y de transparencia de las EPE se asentó en

cuatro factores clave. El primero estuvo vinculado con la firme voluntad del presidente de la Nación Argentina de identificar el ordenamiento del sector de las empresas de propiedad estatal como una prioridad de gestión, lo que quedó explicitado cuando el gobierno dio a conocer sus “100 iniciativas prioritarias”, entre las que se encontraba la mejora del desempeño de las EPE. Se puso a cargo de dicha tarea a la Jefatura de Gabinete de Ministros, la cual centralizó la supervisión del desempeño de las empresas. El liderazgo reformista se vio también reflejado en las propias empresas, por ejemplo, en la designación de directores y gerentes con experiencia previa en el sector privado y en las reformas de reestructuración y mejora de la gestión.

El segundo factor clave consistió en fortalecer el rol de y la coordinación con las agencias de gobierno con responsabilidades en materia de EPE. Se creó un grupo de trabajo con la Oficina Anticorrupción y la Sindicatura General de la Nación por medio del cual se promovió la implementación de estándares de buen gobierno en las empresas. Tal coordinación permitió generar sinergias y reducir asimetrías de información. En febrero de 2018, el Jefe de Gabinete de Ministros emitía la Decisión Administrativa 85/2018 por la cual se aprobaron los “*Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Mayoritaria del Estado*”.

Otro factor clave fue generar información confiable y de calidad que permitiera seguir el desempeño de las empresas, especialmente en lo concerniente a la reducción de transferencias para cubrir gastos operativos. Aquí también hubo una intervención directa de la JGM —en coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y los respectivos ministerios accionistas— en aspectos presupuestarios, y de planificación y supervisión financiera de las empresas. Se modernizó el sistema de carga de datos de las empresas, las cuales comenzaron a subir la información a una página de Internet de uso común entre distintas áreas del gobierno. A partir del comienzo de estas reformas, la cantidad de empresas que envían información a la Oficina

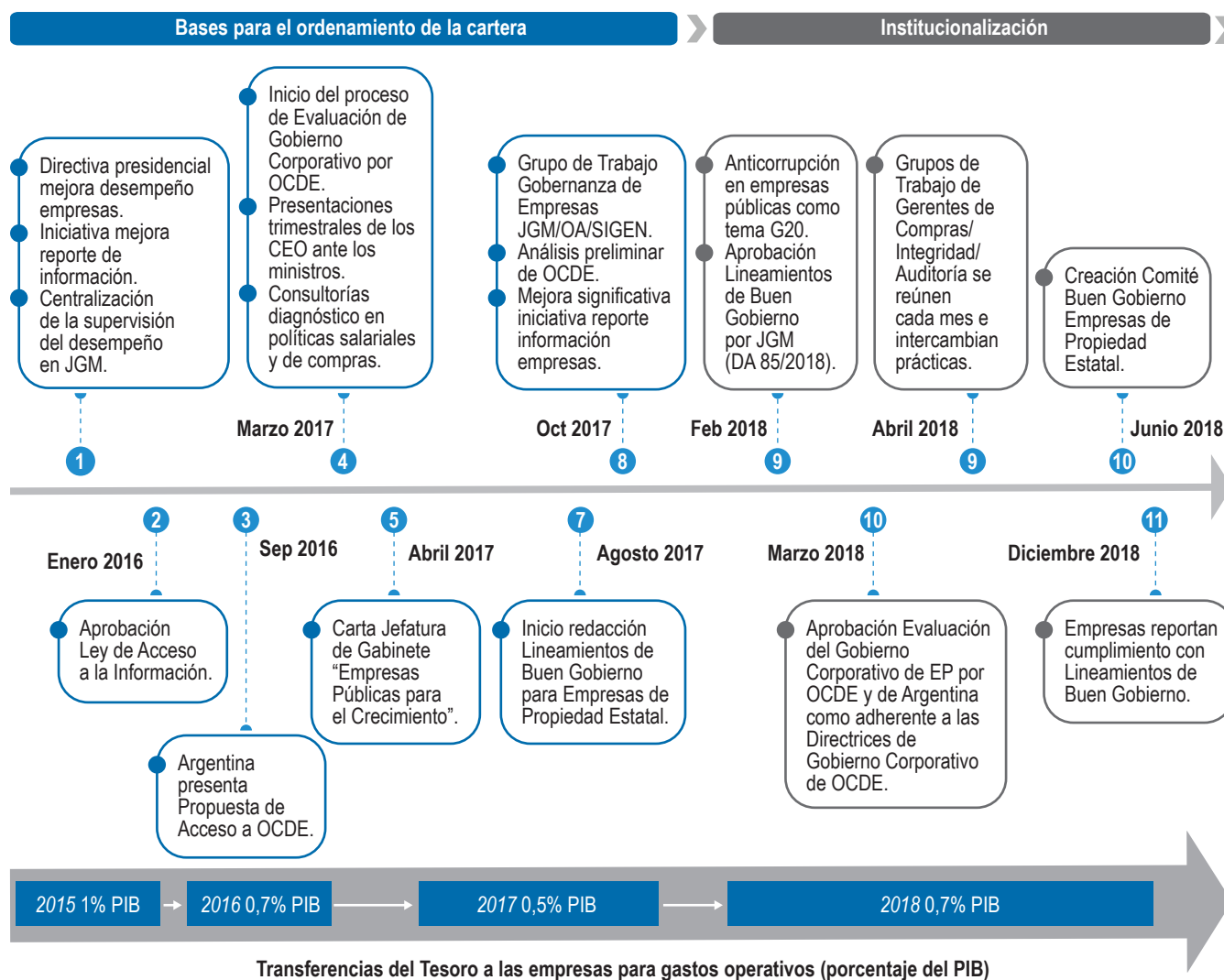
Nacional de Presupuesto prácticamente se triplicó en menos de un año.

Finalmente, el cuarto factor clave estuvo relacionado con la aplicación de altos estándares de gobernanza corporativa al sector de las EPE. En efecto, las EPE quedaron sujetas a altos estándares internacionales de gobernanza, para lo cual se solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la Revisión del Gobierno Corporativo de las Empresas de Propiedad Estatal de Argentina, análisis que fuera aprobado por dicha organización en marzo de 2018.

Con la implementación de estas medidas, la situación financiera y de gobernanza de las empresas mejoró sustancialmente en un lapso relativamente corto. Las reformas tuvieron un alto impacto en la reducción de las transferencias del Tesoro para gastos corrientes —1% del producto interno bruto (PIB) en 2015 y 0,5% en 2017—, con avances importantes en la recuperación del rol de instituciones clave y la adopción de buenas prácticas vinculadas a procesos de control, integridad y transparencia de las empresas, así como en la elaboración e implementación de planes estratégicos y de lineamientos de buen gobierno corporativo.

Las recomendaciones del documento buscan fortalecer la institucionalidad del proceso de supervisión del desempeño de las empresas. Las recomendaciones basadas en estándares internacionales sobre el gobierno corporativo de las EPE, como los lineamientos de la OCDE, y la evidencia de casos exitosos en otros países —como Chile y Perú—, indicarían que la efectividad en el tiempo de las medidas de reforma que el gobierno ha implementado exitosamente en los últimos dos años dependerá, en parte, de su continuidad y, en parte, de la implementación de otras medidas complementarias. Tales medidas deberán promover —gradualmente y con un horizonte de mediano plazo— una mayor institucionalización del esquema de supervisión y control de las EPE, formalizando los instrumentos necesarios para fortalecer los principios de rendición de cuentas y transparencia.

GRÁFICO 1: Hitos en la evolución de la iniciativa



Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros (2018).

Introducción

1

El presente documento fue elaborado durante enero y febrero de 2018, en respuesta al interés conjunto de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por documentar el proceso de reforma que viene llevando a cabo en Argentina la administración del presidente Mauricio Macri en el sector de las empresas de propiedad estatal mayoritaria (EPE).

La sección II aborda sucintamente las características principales de los esquemas de las empresas de propiedad estatal en Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. En las últimas décadas, los gobiernos argentinos han implementado políticas económicas muy diversas, las cuales han tenido un fuerte impacto sobre el tamaño, composición y desempeño del sector de las EPE. La sección III, *“Panorama de las empresas de propiedad estatal en Argentina (1990–2015)”*, sintetiza lo sucedido en esos años, con énfasis en el período 2003–15, durante el cual el sector de las EPE adquirió mayor relevancia tras la re-estatización de grandes empresas y la creación de otras nuevas.

La sección IV, *“Proceso reciente de reforma en la gestión y supervisión de las empresas de propiedad estatal”*, responde al principal objetivo de este documento, a saber, describir el proceso mediante el cual el gobierno actual, que comenzó su mandato hacia fines de 2015, ha llevado a cabo su estrategia

de trabajo para lograr el ordenamiento de la gestión y supervisión de las EPE; mientras que la sección V, *“Principales resultados del proceso de reforma (2016–18)”* reseña los principales resultados asociados a dicha estrategia y alcanzados hasta el momento. Finalmente, la sección VI, *“Desafíos a futuro”*, señala algunos aspectos que —en base a estándares internacionales y a la evidencia empírica de casos exitosos en otros países— se consideran relevantes, de cara al futuro, para afianzar y continuar el proceso de reforma de las EPE impulsado por el gobierno argentino.

Rol del BID. Es importante destacar el acompañamiento efectuado por el BID al proceso de reforma del gobierno, así como la asistencia financiera proporcionada por dicho organismo. El personal especializado en temas fiscales del BID ha estado en contacto directo con la JGM durante el proceso de reforma implementado en el sector público, brindando su asesoramiento y experiencia internacional en el área de gestión y supervisión de las EPE. En paralelo, el BID ha otorgado financiamiento al gobierno a través de dos operaciones de asistencia técnica (cooperaciones técnicas no reembolsables) vinculadas a los siguientes ítems: (i) diagnósticos y planes de acción de políticas de compras y abastecimiento en Aerolíneas Argentinas y Correo Argentino; (ii) mapeo de políticas y montos de compensaciones de EPE (entre ellas y con el sector privado); (iii) modernización del sistema de reporte de datos de las EPE a

la Oficina Nacional de Presupuesto; (iv) taller sobre mejores prácticas en políticas de compras (asistiendo a la Red de Integridad); y (v) revisión de prácticas y procesos de gobierno corporativo de las EPE por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además, al

momento de confeccionarse el presente documento, el gobierno aprobó la contratación de una consultoría financiada con fondos del BID sobre “compras abiertas” (*open contracting data*), que se encontraba en la fase de diagnóstico para la empresa estatal de infraestructura ferroviaria (ADIFSE).

Esquemas de propiedad de empresas de propiedad estatal en algunos países de América Latina

2

Los esquemas de propiedad de las EPE han cambiado con el tiempo a medida que los gobiernos han intentado mejorar su capacidad productiva y la eficiencia y efectividad en la provisión de bienes y servicios. Si bien existe un grado significativo de variantes de acuerdo al país que se considere, los modelos de propiedad de las EPE pueden agruparse del siguiente modo (Banco Mundial, 2014a):

- *Modelo descentralizado*, donde las responsabilidades inherentes a la propiedad suelen repartirse entre varios ministerios sectoriales y, a veces, también entre otros organismos públicos.
- *Modelo dual*, en el que, además de los ministerios de línea, existe una institución complementaria —frecuentemente, el Ministerio de Finanzas o una agencia de supervisión a su cargo— que comparte los derechos y responsabilidades de propiedad.
- *Modelo de consejo*, donde si bien la propiedad se mantiene dispersa entre varios ministerios y agencias, existe un organismo consejero o coordinador creado con el propósito de asesorar a los ministros en temas relacionados con la propiedad de las EPE.
- *Modelo centralizado*, en el cual las responsabilidades de propiedad recaen sobre una agencia centralizada o bajo la autoridad de un único ministerio.

Si bien los marcos institucional y organizacional que determinan el rol del Estado en su función de propietario de las EPE dependen de un conjunto de aspectos históricos, económicos y político-institucionales que son propios de cada país, en las últimas décadas se ha observado en América Latina una tendencia gradual hacia una mayor centralización (Banco Mundial, 2014b). Los casos del Sistema de Empresas Públicas (SEP) en Chile y del Fondo Nacional para el Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) en Perú, aunque presentan características disímiles, constituyen dos ejemplos concretos en los que la función de propiedad de las EPE se lleva a cabo de forma centralizada, independientemente de que tengan algunas limitaciones en cuanto a su alcance (Banco Mundial, 2014b). Otros países de la región también han optado por centralizar —a través de diferentes esquemas— la supervisión de sus respectivas EPE con vistas a mejorar aspectos de su eficiencia y transparencia, como ha sucedido en Brasil y Uruguay, y más recientemente, en Paraguay.

Finalmente, es importante señalar que todos los procesos que impulsaron cambios en los esquemas de propiedad y supervisión de las empresas públicas han sido graduales en el tiempo. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP) adquirió carácter legal en Paraguay recién en 2013, luego de varios intentos de la administración

CUADRO 1: Esquemas de propiedad y supervisión de las empresas públicas (EP) en algunos países de América Latina

País	Propiedad	Principales instituciones	Composición
Brasil	Modelo dual	Comité de gobierno de las EP y DEST	Comité de gobierno de las EP: Ministro de Finanzas, Ministro de Planificación, Ministro de Estado y, de ser requerido, otros ministros sectoriales. DEST: unidad técnica a cargo de la supervisión de las EP. Depende de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Planificación.
Chile	Modelo centralizado	SEP	SEP: organismo técnico que asesora al Estado respecto del control de la gestión de las EP, creado en 2001 por decreto presidencial. Dirigido por un Consejo con 9 miembros y administrado por un director ejecutivo que informa al consejo.
Paraguay	Modelo de consejo	CNEP-DGEP	CNEP: compuesto por el Ministro de Hacienda, dos ministros sectoriales y el Procurador General de la Nación. Creado por ley en 2013. DGEP: unidad técnica que pertenece al Ministerio de Hacienda y cuyo principal objetivo se orienta al monitoreo, la supervisión y la evaluación de las principales EP del país.
Perú	Modelo centralizado	FONAFE	FONAFE: Directorio compuesto por el Ministro de Economía y Finanzas (quien lo preside), el presidente del Consejo de Ministros y 3 ministros sectoriales. Tiene además un Director Ejecutivo, designado por el Ministro de Economía y Finanzas.
Uruguay	Modelo dual	DEP-UAM	DEP: forma parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), se enfoca en aspectos de análisis y asesoramiento presupuestario, y de evaluación de proyectos de inversión de las EP. UAM: forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas y supervisa el programa financiero del gobierno, incluyendo el financiamiento de las EP y de otros organismos descentralizados.

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por los respectivos países.

CNEP: Consejo Nacional de Empresas Públicas; DEP: Departamento de Empresas Públicas; DEST: Departamento de Coordinación y Control de las Empresas Públicas; DGEP: Dirección General de Empresas Públicas; FONAFE: Fondo Nacional para el Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado; SEP: Sistema de Empresas Públicas; UAM: Unidad de Asesoría Macroeconómica.

anterior —que había asumido en 2008— por instalar en la agenda de gobierno la supervisión y rendición de cuentas de las EP como tema prioritario, debido a las numerosas sospechas de fraude y a su fuerte impacto financiero. Por su parte, en Chile, el SEP fue precedido por el Sistema de Administración de Empresas (SAE), creado en 1997 debido a la intención del gobierno de separar la función de propiedad de varias EP de la política de desarrollo industrial, competencia de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).¹ Además, los denominados “planes de gestión” que el SEP acuerda anualmente con las empresas portuarias, y que se basan en indicadores medibles de desempeño, datan de 1998, cuando se sancionó la denominada “Ley de Puertos”. En 2003, el SEP implementó los denominados “convenios de gestión”, también basados en indicadores de desempeño anuales, para casos de EP que

obtienen financiamiento a través de operaciones con garantía estatal.

¹ En ese entonces la CORFO delegó al SAE la administración de los derechos y las acciones de las EP que le pertenecían, y de este modo, una de las principales facultades de las que goza actualmente el SEP, a saber, la designación y remoción de miembros del Directorio de las EP que supervisa, que venía aplicándose en parte antes de su creación. Las empresas supervisadas por el SEP pueden ser clasificadas en dos grupos: (i) “empresas cedidas por la CORFO”, regidas por la ley de sociedades anónimas, y (ii) “empresas creadas por leyes específicas”, entre las cuales se encuentran empresas de transporte y portuarias, y el correo del Estado. El SEP puede designar y remover miembros del Directorio en el primer grupo de EP desde su creación, y en el segundo grupo desde 2003, cuando dicha facultad se transfirió, a través de un decreto, de los ministros accionistas al SEP —hasta entonces, de acuerdo a lo establecido en el decreto 113 de 2001, el SEP sólo podía “asesorar al Presidente y a los Ministros” (sic).

Panorama de las empresas de propiedad estatal en Argentina (1990–2015)

3

Durante la década de 1990, se implementó en Argentina un proceso de privatización de empresas de propiedad estatal sin precedentes en América Latina. Tras haber sufrido un severo proceso inflacionario en la gestión anterior, el gobierno impulsó a inicios de los años noventa un plan de estabilización monetaria y de reforma del Estado que incluyó un proceso de privatización de EPE a gran escala. En menos de seis años, 67 EPE fueron privatizadas, incluidas varias de las más importantes en cuanto a relevancia económica y rol estratégico —YPF (petróleo y gas), ENTEL (telefonía), Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado y Aerolíneas Argentinas, entre otras (Diéguez y Valsangiacomo, 2016). Como parte de este proceso se diseñó un nuevo marco legal y regulatorio para la mayoría de las empresas privatizadas, con base en el derecho privado.

Las principales EPE del país fueron privatizadas con el propósito de reducir la carga fiscal de financiar sus abultados déficits, así como de atraer capitales y *know-how* del sector privado para aumentar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes y servicios esenciales. El objetivo de reducir la carga financiera del sector de las EPE fue alcanzado. De hecho, hacia principios del nuevo milenio, las transferencias del Tesoro Nacional al sector de las EPE eran de escasa significancia.² Sin embargo, para ese entonces también se pudo advertir que el resultado de las privatizaciones, si bien impactó positivamente

en la prestación de servicios en algunas industrias reguladas —agua, gas, electricidad—, en varios casos no alcanzó a colmar las expectativas generadas en cuanto a inversiones, desempeño y calidad en la prestación de bienes y servicios prioritarios.³

La grave crisis económica, social y política que azotó al país entre 2001 y 2002 puso fin a la etapa de privatizaciones y marcó el comienzo de un nuevo proceso político y social que dio lugar a una mayor participación del Estado —incluyendo las EPE— en la economía. La fuerte crisis llevó —entre otras cosas— a una caída muy pronunciada de la actividad económica,⁴ a que el gobierno suspendiera el pago de sus compromisos de endeudamiento soberano y a una crisis del sistema bancario y financiero con serias consecuencias sociales y políticas.

² En 2003, las empresas de propiedad estatal no le costaron prácticamente nada al Tesoro y hasta 2007 las transferencias fueron muy poco significativas. Esa tendencia cambió en 2008, con la estatización de Aerolíneas Argentinas, y el primer gran salto en las transferencias a ENARSA (Carta de JGM).

³ Sobre el impacto de las privatizaciones de empresas públicas en varios países emergentes se recomienda el documento del Banco Mundial (2014a).

⁴ El año 2001 concluyó en promedio con una contracción del 4,5% del producto interno bruto (PIB), y desde el inicio de la fase recesiva —desde mediados de 1998 hasta fines de 2001— se registró una caída acumulada del PIB del 14%, mientras que la inversión retrocedió 44%, ambos medidos en términos desestacionalizados (véase el enlace <https://www.economia.gob.ar/informe/informe40/introduccion.pdf>).

RECUADRO 1: EL REGRESO DEL ESTADO EMPRESARIO (2004-15): EMPRESAS RE-ESTATIZADAS Y CREADAS

2004: Correo Nacional y la empresa nacional de energía, Energía Argentina S.A. (ENARSA)

2006: Empresa de Agua y Saneamiento (AYSA); Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ARSAT)

2007: Astillero TANDANOR

2008: Aerolíneas Argentinas (AA); Sociedad Operadora Ferroviaria de Pasajeros (SOFSE); Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIFSE)

2009: Radio y Televisión Argentina (RTA); Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA)

2012: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF, S.A.)

2013: Trenes Argentinos Cargas (Belgrano Cargas y Logística, S.A.)

2015: Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA)

Fuente: Carta de Jefatura de Gabinete de Ministros (2017).

Fue así como, entre los años 2004 y 2015, un total de 13 empresas pasaron a formar parte del Estado, ya sea a través de la re-estatización de compañías previamente privatizadas o de la creación de nuevas EPE. Durante ese período, varias empresas líderes en sus respectivos mercados, como el Correo Argentino (2004), Aerolíneas Argentinas (2008) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF, 2012), la principal empresa petrolera del país, fueron re-estatizadas. Al mismo tiempo, se crearon otras empresas —en función de la intención gubernamental de que el Estado tuviera participación directa en aquellos mercados estratégicos de los que se había retirado— como Energía Argentina S.A. (ENARSA, 2004), la empresa nacional de energía.⁵

La mayoría de las nuevas empresas adoptaron la tipicidad societaria de las sociedades anónimas, aplicándoseles de este modo el régimen del derecho privado societario en cuanto a su funcionamiento. Más de la mitad (51%) de las EPE donde el Estado

es actualmente dueño absoluto o mayoritario tienen el estatus jurídico de las sociedades anónimas, y como tales, se rigen principalmente por la Ley de Sociedades Comerciales (No. 19.550).

Por otro lado, en esos años se registró un deterioro significativo del rol regulador del Estado. En efecto, durante el período 2003–15, su función reguladora se sostuvo alrededor del congelamiento tarifario, postergando las renegociaciones contractuales y utilizando los subsidios como herramienta principal para cubrir los eventuales mayores costos de mantenimiento o la ampliación de la cobertura, en medio de medidas que aumentaban de manera directa la intervención regulatoria al interior de las empresas (FIEL, 2014).

Como resultado de las políticas llevadas a cabo durante la década pasada, en 2015 el Estado nacional tenía el total o la mayoría de las acciones en 41 EPE (denominadas “grupos económicos”), incluyendo a YPF, empresa dominante en el mercado de hidrocarburos, y única EPE vinculada al gobierno central que cotiza en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA), así como en la Bolsa de Nueva York (NYSE); nueve empresas del sector transporte, entre ellas, la principal aerolínea del país (Aerolíneas Argentinas) y la empresa de transporte ferroviario de pasajeros (SOFSE); cuatro vinculadas a los sectores de electricidad y minería, incluida ENARSA; la empresa de agua y saneamiento del área metropolitana de Buenos Aires (AYSA); el principal banco comercial del país, Banco Nación (BNA); y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). A diciembre de 2015 sus ingresos representaban alrededor de un 2% del PIB,⁶

⁵ El proceso de re-estatización y creación de nuevas EPE en Argentina tomó mayor fuerza a partir de 2008, en el contexto de la crisis financiera y económica mundial acaecida, sumado a otros cambios importantes, en particular la re-estatización del sistema previsional.

⁶ No existen datos precisos que abarquen al total de las EPE, pero considerando 31 empresas, incluidas las más importantes y excluyendo la petrolera estatal (YPF), esta tasa alcanzaba 1,26% en 2016.

CUADRO 2: Transferencias del Tesoro a empresas de propiedad estatal, diciembre de 2015
(millones de dólares de EE.UU.)

#	Empresa	Actividad	Transferencias totales	Transferencias para gastos corrientes	Transferencias para gastos de capital	Empleados
1	Energía Argentina	Generación eléctrica	\$3.678	\$2.928	\$750	645
2	Trenes Argentinos Pasajeros	Transporte de pasajeros por ferrocarril	\$1.609	\$1.435	\$174	24.660
3	Agua y Saneamientos Argentinos	Agua y saneamiento	\$944	\$325	\$619	6.441
4	Nucleoeléctrica Argentina	Energía nuclear	\$615	\$0	\$615	3.512
5	Aerolíneas Argentinas	Transporte aerocomercial	\$560	\$538	\$22	12.330
6	Trenes Argentinos Cargas	Transporte de carga por ferrocarril	\$559	\$210	\$349	4.598
7	Yacimientos Carboníferos de Río Turbio	Producción de carbón	\$475	\$340	\$135	2.960
8	Empresa Argentina de Soluciones Satelitales	Industria satelital	\$388	\$0	\$388	539
9	Fabricaciones Militares	Productos para la defensa	\$208	\$160	\$47	2.352
10	Radio y Televisión Argentina	Televisión y Radio	\$195	\$189	\$6	2.806
11	Correo Argentino	Servicio Postal	\$160	\$160	\$0	18.576
12	Telam	Agencia de noticias	\$51	\$51	\$0	926
13	Educarg	Conexión de escuelas por medio de Internet	\$40	\$22	\$18	403
14	Veng	Industria aeroespacial	\$33	\$0	\$33	417
15	Tandanor	Construcción y reparación de barcos	\$27	\$25	\$2	653
16	Administración General de Puertos	Puertos	\$26	\$10	\$16	522
17	Dioxitek	Producción de combustible nuclear	\$18	\$0	\$18	193
18	Radio y Televisión de la Univ. Nacional de Córdoba	Radio	\$8	\$8	\$0	274
19	Fábrica Argentina de Aviones (FADEA)	Aviación militar	\$5	\$5	\$1	1.558
20	Radio Universidad Nacional del Litoral	Radio	\$0	\$0	\$0	67
21	Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA)	Servicios de Navegación Aérea	\$0	\$0	\$0	2.257

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 2: Transferencias del Tesoro a empresas de propiedad estatal, diciembre de 2015
(millones de dólares de EE.UU.) (continuación)

#	Empresa	Actividad	Transferencias totales	Transferencias para gastos corrientes	Transferencias para gastos de capital	Empleados
22	Mercado Central	Distribución de alimentos en Gran Buenos Aires	\$0	\$0	\$0	536
23	Casa de Moneda	Emisión de moneda	\$0	\$0	\$0	1.693
24	Intercargo	Servicios de gestión de carga y descarga aeroportuaria	\$0	\$0	\$0	1.888
25	Banco de Inversión y Comercio Exterior	Banco de desarrollo	\$0	\$0	\$0	260
26	Banco Nación	Banco de desarrollo	\$0	\$0	\$0	18.288
27	Lotería Nacional	Lotería	\$0	\$0	\$0	1.100
28	Corporación Puerto Madero	Servicios inmobiliarios	\$0	\$0	\$0	28
29	Construcción de Viviendas para la Armada	Servicios inmobiliarios	\$0	\$0	\$0	67
30	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)	Exploración, producción, transporte y distribución de combustible y gas				22.025
Total			\$9.599	\$6.407	\$3.192	132.574

Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros (2018).

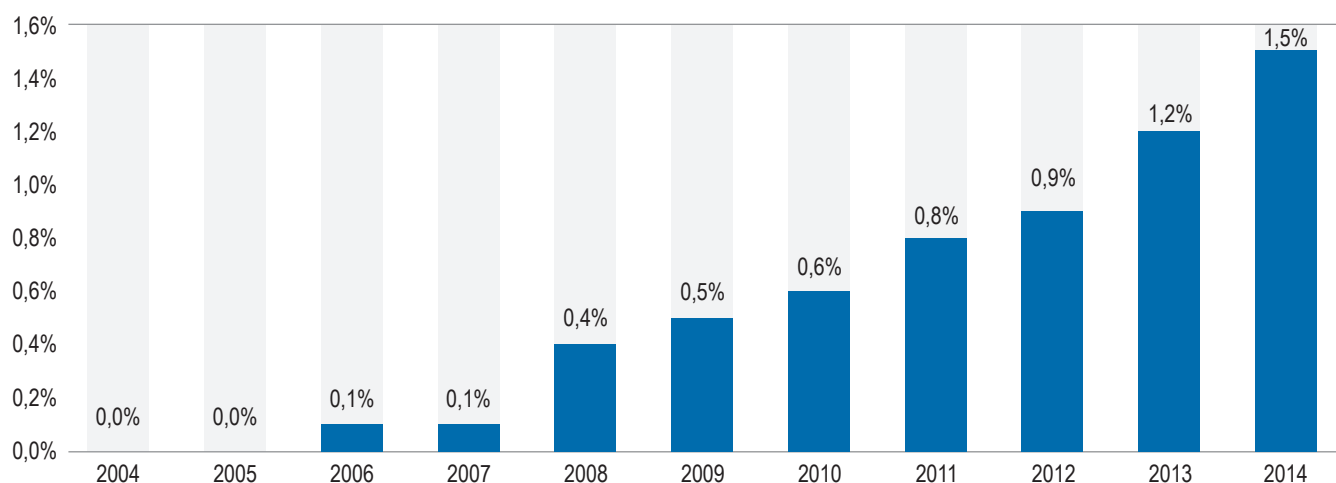
requiriendo alrededor de US\$5.000 millones en concepto de transferencias del Tesoro Nacional.

La vertiginosidad con la que se produjeron los cambios de regímenes de propiedad de las principales empresas del país no derivó en buenos resultados en cuanto a su eficiencia y gobernanza. La complejidad y diversidad de los procesos de negocios en los diversos mercados, y los desafíos de administración de las empresas, superaron en muchos casos la capacidad de gestión del gobierno. Más aún, como se ilustra a continuación, ante la falta de criterios de gobernanza adecuados —sobre todo en lo que hace a su control y supervisión—, en algunos casos las empresas se convirtieron en un espacio propicio para perseguir propósitos distintos a los de sus líneas de negocios —como el manejo deliberado de precios y tarifas con fines electorales— y, en otros,

se vieron envueltas en procesos de “captura” por parte de grupos de interés derivados en fraude, lo cual tuvo un impacto directo en su desempeño financiero y no financiero.⁷

El caso de ENARSA, creada en 2004 y devenida en la empresa más deficitaria del Estado —alcanzando un déficit operativo de 0,9% del PIB en 2014—, ofrece un buen ejemplo de este fenómeno. En un período relativamente corto —una década—, la empresa fue utilizada deliberadamente como un instrumento de política del gobierno —notoriamente, a través de la fijación de precios artificialmente bajos—, careciendo

⁷ Para mayor información, accédase a: <https://www.casarosada.gob.ar/gobierno-informa/36486-el-gobierno-presento-el-estado-del-estado>.

GRÁFICO 2: Transferencias del Tesoro Nacional a empresas de propiedad estatal (en porcentaje del PIB, 2004–14)

Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros (2018).

de reglas claras de gestión y gobernanza, lo que derivó en numerosas irregularidades vinculadas a la compra de gas licuado. Resulta importante destacar aquí el tipo de liderazgo que ejerce el accionista; todo indica que, si el ministerio que posee las acciones de una empresa no fija como prioridad una política basada en principios de eficiencia, transparencia y profesionalización en la gestión, es prácticamente imposible que la gerencia de dicha empresa elija una política con esas características.

Otro caso que pone de relieve la ausencia de una política empresarial y el creciente peso fiscal es el de la empresa Aerolíneas Argentinas. Entre 2008 y 2015, Aerolíneas recibió alrededor de US\$5.000 millones en transferencias del Tesoro Nacional para cubrir sus gastos operativos y de capital, como resultado de una expansión significativa de sus erogaciones combinada con una política de precios disociada de sus costos de operación, la ausencia de una estrategia comercial y una fuerte politización en su proceso de toma de decisiones (Lopetegui y López Azumendi, 2018).

En términos conceptuales, la experiencia de las EPE argentinas en la década pasada podría encuadrarse

dentro de dos tipos de “problemas” interrelacionados: el primero se refiere a la ausencia de reglas adecuadas para su gobierno corporativo, y el segundo tiene que ver con el oportunismo en la relación fiscal entre el gobierno y las EPE (Musacchio, Pineda Ayerbe y García, 2015). El “problema tipo-1” se vincula fundamentalmente con el cumplimiento (parcial o nulo) de reglas y procedimientos adecuados que conduzcan al buen gobierno corporativo de las empresas. Este tipo de problema suele derivar —en especial en un contexto como el de las EPE de Argentina, en el que las regulaciones del sector financiero o del mercado de capitales afectan sólo a un puñado de empresas, y la mayoría son sociedades anónimas regidas por el derecho privado— en bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas por parte de las EPE, ausencia de incentivos correctos para la gerencia, fuerte influencia política en la designación de miembros del Directorio, y problemas de calidad y cumplimiento en cuanto a reportes y auditorías.

Por su parte, el “problema tipo-2”, conocido también como “restricción presupuestaria frágil”, tiene que ver con la ausencia de reglas y controles adecuados para el financiamiento de las EPE por parte del gobierno. En este caso, hay dos tipos de prácticas no

RECUADRO 2: ENARSA: FUERTE INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO, DÉBIL GESTIÓN Y AUSENCIA DE CONTROLES

1. Creada en 2004 para contribuir a la generación y comercialización de energía.
2. Su desempeño ha sido fuertemente influido por la política energética del gobierno, que cubrió con subsidios cada vez más abultados (US\$110.000 millones acumulados entre 2007 y 2015) la brecha entre el costo de producción y los precios artificialmente bajos de la energía.
3. Algunos sectores de esta empresa respondían al entonces Ministerio de Economía, y otros al Ministerio de Planificación, frecuentemente con instrucciones contradictorias, evidenciando un alto nivel de des-coordinación en su gerencia y directorio.
4. No estuvo sujeta a ningún mecanismo de control de gestión. Aunque manejaba miles de millones de dólares, no tenía gerencias de proyectos específicas y la mayoría de las decisiones y adjudicaciones de trabajos provenían de órdenes verbales del Ministerio de Planificación. Tampoco existían escalas salariales definidas. Los niveles de remuneración eran fijados de forma arbitraria por el gerente general o el presidente de la empresa.
5. ENARSA planificó la construcción del “Gasoducto del Noreste” sin mediar un estudio de factibilidad que evaluara los beneficios del proyecto, afrontando costos por encima de los valores de mercado. Además, los costos del proyecto se multiplicaron en el tiempo, por diversas razones, entre ellas la celebración de un acuerdo entre el sindicato de obreros de la construcción (UOCRA) y los contratistas que, sin la participación de ENARSA, fue homologado por el Ministerio de Trabajo, derivando en un costo adicional para la empresa de US\$42,6 millones.
6. La construcción de las centrales eléctricas Ensenada de Barragán y Brigadier López costaron —excluyendo reclamos de empresas contratistas, y costos financieros y de inspección— casi US\$2.000 millones. Si se pondera esa suma por los megavatios generados, el costo medio de las dos centrales alcanzaría US\$1,57 millones por MW, es decir, entre un 50% y un 70% por encima del costo de otras centrales similares.
7. Desde 2010, con el objetivo de paliar emergencias y evitar cortes, ENARSA alquiló 581 generadores móviles alimentados con gasoil y los ubicó en distintos barrios de Buenos Aires y otras ciudades, lo que implicó una erogación de más de US\$19 millones por mes —sólo por disponer de ellos, independientemente de si estaban funcionando o no. Además, el circuito para repartir el gasoil a los generadores se armó sin un esquema de licitación previo y en condiciones poco transparentes. Según un informe de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la energía producida por estos generadores entre 2011 y 2015 fue sólo de alrededor de un 15% de su potencial, y la contratación de los mismos se llevó a cabo con “altos niveles de irregularidad”.
8. En 2014, el déficit operativo de ENARSA llegó a su pico máximo, alcanzando unos US\$8.000 millones^a —0,9% del PIB, casi dos tercios de las transferencias totales del gobierno al sector de las EPE en ese año.
9. En 2015, sobre el final de la administración de Cristina Fernández de Kirchner, ENARSA era intimada por la petrolera estatal de Bolivia —país vecino— debido al incumplimiento de los contratos de importación de gas, y mantenía un convenio —firmado desde 2012— para comprar gas licuado a YPF con costos muy por encima de los que regían en el mercado.

Fuente: “El Estado del Estado”, Presidencia de la Nación y Carta de Jefatura de Gabinete de Ministros.

^a Según datos oficiales publicados por el Banco Central (BCRA), convertidos al tipo de cambio vigente en diciembre de cada año.

deseadas: (i) un comportamiento financiero irresponsable de la gerencia de la empresa, a sabiendas de que el gobierno acudirá a su rescate, especialmente cuando la empresa es grande y/u opera en mercados de bienes y servicios esenciales y (ii) la utilización de la empresa por parte del gobierno como un medio para perseguir sus propios objetivos; por ejemplo, imponiendo precios o tarifas artificialmente

bajos, o utilizando los recursos de las EPE para financiar asuntos que difieren de su actividad principal. Este tipo de problemática ha sido clave para entender el caso argentino durante este período, en el cual las transferencias del gobierno para el financiamiento de las EPE pasaron de ser prácticamente nulas, en 2003, a alcanzar unos US\$6.400 millones (1,1% del PIB), a fines de 2015.

Proceso reciente de reforma en la gestión y supervisión de las empresas de propiedad estatal

4

En diciembre de 2015 asumió el actual gobierno liderado por el presidente Mauricio Macri. Esto tuvo lugar en el marco de una ajustada elección y luego de 12 años de conducción del gobierno anterior, obteniendo en consecuencia una representación minoritaria en ambas cámaras del Congreso Nacional, lo que exige negociar y consensuar con las fuerzas opositoras.

Por su parte, el país atravesaba un contexto de alta fragilidad económica, social e institucional. Controles en el mercado de cambios, falta de acceso a los mercados internacionales de crédito —por la situación irresuelta de los “*hold outs*”— y una inflación —no sincerada en estadísticas oficiales— estimada del 30% anual, en gran parte originada por la monetización de un crónico y abultado déficit fiscal del orden del 6,8% del PIB,⁸ son algunas de las características que presentaba la economía argentina hacia fines de 2015. A esto debe sumarse una situación social muy delicada, con uno de cada tres argentinos viviendo en condiciones de pobreza y marginalidad.⁹ Además, el cambio de gobierno puso en evidencia instituciones degradadas, falta de independencia entre los poderes del Estado, ausencia de estadísticas oficiales confiables y numerosas sospechas de corrupción que involucraron a varios funcionarios y empresarios vinculados al gobierno anterior.¹⁰

Mientras se encargaba de temas inherentes a la puesta en marcha del nuevo gobierno y otros de urgente tratamiento —como la eliminación del control

cambiario y el restablecimiento del acceso al crédito internacional—, la administración del presidente Macri construyó su agenda de trabajo a mediano y largo plazo y anunció públicamente su plan de gobierno en diciembre de 2016, enumerando “100 Iniciativas Prioritarias”, agrupadas en ocho objetivos estratégicos. La iniciativa número 82, denominada “*Ordenamiento de la gestión de las empresas públicas*”, encabezó las acciones relacionadas con el objetivo de modernización del Estado.

La estrategia del gobierno para ordenar el sector de las empresas de propiedad estatal mayoritaria consistió en centralizar la supervisión del desempeño —de las empresas— en la Jefatura de Gabinete de Ministros. El rol de coordinación de la JGM giró alrededor de implementar la meta de ordenamiento del conjunto de las empresas. Los ministros sectoriales continuaron siendo los “propietarios” o accionistas

⁸ Estimación de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), excluyendo la asistencia de la ANSeS y del Banco Central.

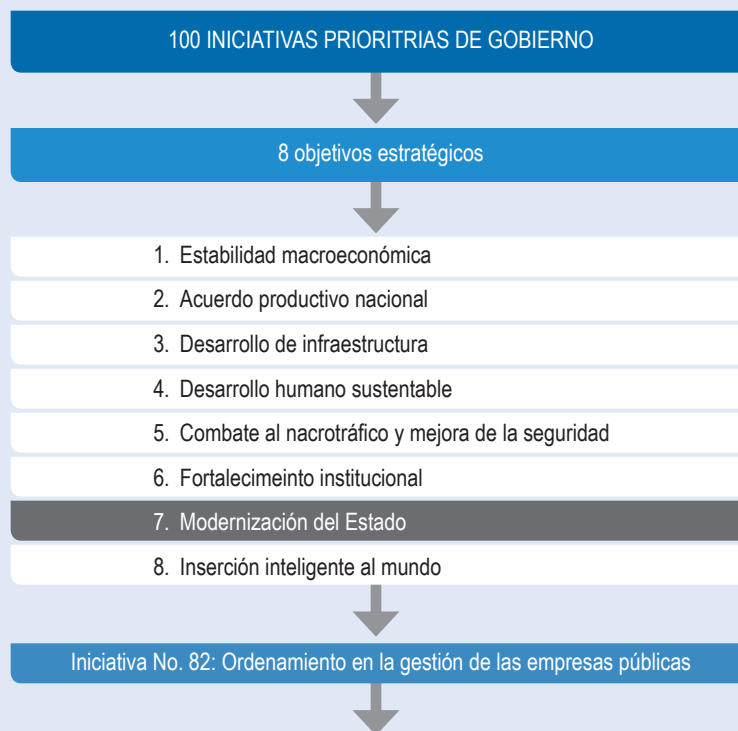
⁹ El relevamiento y la publicación de los datos de pobreza fueron restablecidos por la gestión de la nueva administración de gobierno a través del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el segundo semestre de 2016. Los resultados pusieron en evidencia que el 32,2% de la población del país se encontraba en condiciones de pobreza, mientras que un 6,3% estaba en situación de indigencia.

¹⁰ Basado en el documento “El estado del Estado” de la Presidencia de la Nación, y las diversas irregularidades y denuncias publicadas en los principales periódicos del país.

RECUADRO 3: GESTIÓN DE LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL DENTRO DE LAS “100 INICIATIVAS PRIORITARIAS” DEFINIDAS POR EL GOBIERNO

A fines de 2016, transcurrido su primer año de gestión, el gobierno anuncia públicamente sus objetivos de mediano y largo plazo a través de un listado de 100 iniciativas prioritarias. Este documento pone de manifiesto los principales objetivos de política de la nueva administración y establece un marco

de referencia frente al cual las distintas agencias de gobierno podrán rendir cuentas a la sociedad de acuerdo al progreso obtenido en sus respectivas áreas. El “*Ordenamiento en la gestión de las empresas públicas*” encabeza las iniciativas anunciadas en materia de modernización del Estado.



“El Estado argentino controla 41 empresas, con niveles muy variables de profesionalismo y estándares administrativos. Para ayudarlas a generar valor, estamos implementando un conjunto de iniciativas para mejorar el desempeño de las empresas de capital estatal, tanto en la calidad del servicio como en la efectividad y transparencia con que operan. Además, estamos implementando las mejores prácticas existentes en países de la OCDE en lo que concierne al buen gobierno y gestión de empresas públicas”.

Fuente: www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/.

de las empresas, pero la evaluación del desempeño de dichas empresas recayó en manos de la JGM, la cual comenzó a comportarse como un “centro de gobierno”.¹¹ Más aún, el presidente le asignó a la JGM el rol de coordinador de los esfuerzos de ministros, agencias y empresas, con el objetivo principal de generar las sinergias necesarias entre las distintas áreas para reducir las asimetrías de información y la superposición de funciones.

La contribución de la coordinación intra-sector público ha sido destacada por distintos gobiernos que enfrentaron problemas de fragmentación decisoria y superposición de funciones. En ese sentido,

¹¹ “Centro de gobierno” se refiere a una institución o grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno. Para más referencias en países de América Latina y el Caribe, véase Alessandro, Lafuente y Santiso (2013).

RECUADRO 4: ROL CLAVE DE LA COORDINACIÓN ENTRE DISTINTAS AGENCIAS: EL CASO DE NUEVA ZELANDIA

La **Comisión de Servicios del Estado del Gobierno de Nueva Zelandia** desarrolló y documentó en 2008 los denominados “**Factores para una Coordinación Exitosa**” como un marco conceptual que contribuyera a promover sinergias y maximizar la relación costo-efectividad en la formulación de políticas públicas.

¿Qué se entiende por coordinación?

Entendiendo al Estado como servidor público, la coordinación se refiere a compartir información, recursos y responsabilidades para alcanzar un determinado objetivo. Tal proceder entre las distintas agencias incluso puede significar que elijan compartir la autoridad en cuanto a la toma de decisiones, siempre y cuando no se modifiquen sus respectivas responsabilidades.

¿Por qué es necesario coordinar?

1. Porque los desafíos que enfrenta Nueva Zelandia exceden a los que una sola agencia puede resolver por su cuenta.
2. Porque agrupando lo mejor de cada recurso es posible brindar mejores soluciones.
3. Porque la coordinación ayuda a reducir la duplicación de tareas y permite brindar los mejores servicios a un costo adecuado.

Fuente: Gobierno de Nueva Zelandia (2008).

Tres factores para una coordinación exitosa

Liderazgo: los principales líderes del gobierno deben enfatizar la importancia de la coordinación efectiva y comprometerse a ponerla en práctica en todas las esferas de acción. Además, los ministros y partes vinculadas deben adherir al enfoque de coordinación y los empleados públicos deben acordar objetivos definidos en forma conjunta para concentrar sus esfuerzos.

Sistemas: es necesario que existan esquemas apropiados para la gobernanza y rendición de cuentas, y los roles, responsabilidades y contribuciones de cada agencia deben estar debidamente documentados —por ejemplo, a través de acuerdos formales entre agencias—, recursos suficientes para lograr los objetivos planteados y mecanismos de seguimiento de metas acordadas.

Conductas: el gobierno debe identificar las agencias adecuadas y su representación a través de funcionarios públicos con la apropiada formación, competencias y autoridad para trabajar en colaboración y compartir valores en común.

tuvo un impacto especialmente relevante en los países que implementaron reformas identificadas con la “nueva gestión pública”, las cuales generaron espacios técnicos autónomos que, si bien cumplieron un papel importante en la implementación de reformas de mercado —como las privatizaciones y la desregulación—, también dejaron islas administrativas desvinculadas de otras con las que compartían responsabilidades. Países como Nueva Zelandia, otrora líderes en la implementación de reformas estructurales, avanzaron en prácticas específicas de coordinación con el objetivo de articular acciones de manera efectiva y a un costo menor que si se actuara de manera aislada.¹²

Los esfuerzos de la JGM generaron resultados muy positivos desde su creación. Como será expuesto más adelante, las empresas comenzaron a requerir

menos ayuda financiera del Tesoro Nacional para operar y a alinear su gobernanza con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Factores de éxito

La obtención de resultados positivos se basó en cuatro factores críticos. En primer lugar, y más importante, hubo una firme decisión del presidente de mejorar el desempeño de las empresas, las cuales arrastraban años de gestiones deficitarias y

¹² Los principales aspectos de dicho proceso han sido documentados y publicados recientemente por Lopetegui y López Azumendi (2018).

deterioros en sus sistemas de gobernanza. Del mismo modo, se generaron instancias de liderazgo tanto en los equipos de la JGM, encargados de supervisar las empresas, como en las empresas mismas, algunas de las cuales comenzaron a ser gestionadas por gerentes provenientes del sector privado. Segundo, se maximizaron las instancias de coordinación de las distintas agencias con responsabilidad sobre las empresas. Esto llevó a que organismos como la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros coordinaran esfuerzos en materia de integridad y transparencia llevando adelante iniciativas como los “Lineamientos de Buen gobierno de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria”. Asimismo, se profesionalizó la generación y gestión de información vinculada al desempeño de las empresas. Aprovechando el marco legal existente —por el cual las empresas deben enviar información sobre la ejecución del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)—, se modernizó el sistema de carga de datos de las empresas, las cuales comenzaron a subir la información a una página de Internet de uso común a distintas áreas del gobierno. La cantidad de empresas que envían información a la ONP casi se triplicó en menos de un año. En cuarto y último lugar, el gobierno aplicó sobre sus empresas los estándares de buen gobierno corporativo de la OCDE, objetivo que se instrumentó a través de la Revisión del Gobierno Corporativo de tales empresas, de acuerdo a las Directrices de Gobierno Corporativo de dicha organización.

Voluntad política y liderazgo de gestión

Mejorar la gestión de las EPE fue desde el comienzo un tema de suma relevancia y urgencia para el gobierno, abordado directamente desde la JGM, que es la institución más cercana al poder presidencial.¹³ El ordenamiento del sector de las EPE fue identificado como una iniciativa prioritaria del presidente de la Nación. El gobierno también promovió la idea de desarrollar liderazgos tanto en otras agencias clave vinculadas a las EPE —por ejemplo, la Oficina Anticorrupción (OA)— como dentro de las gerencias

y directorios de las mismas EPE, a través de la incorporación de líderes de gran experiencia en sus respectivas industrias, muchos provenientes del sector privado.

Esta iniciativa —la mejora de las EPE— recibió prioridad estratégica y política. El presidente estableció una reunión trimestral de los principales ministros con responsabilidad sobre las empresas, a la cual también asistían los presidentes de las mismas, para rendir cuentas sobre su desempeño, una medida que hizo que la prensa destacara los esfuerzos del gobierno para ordenar la gestión de las empresas y a que las propias empresas se esforzaran por cumplir con sus planes estratégicos.¹⁴

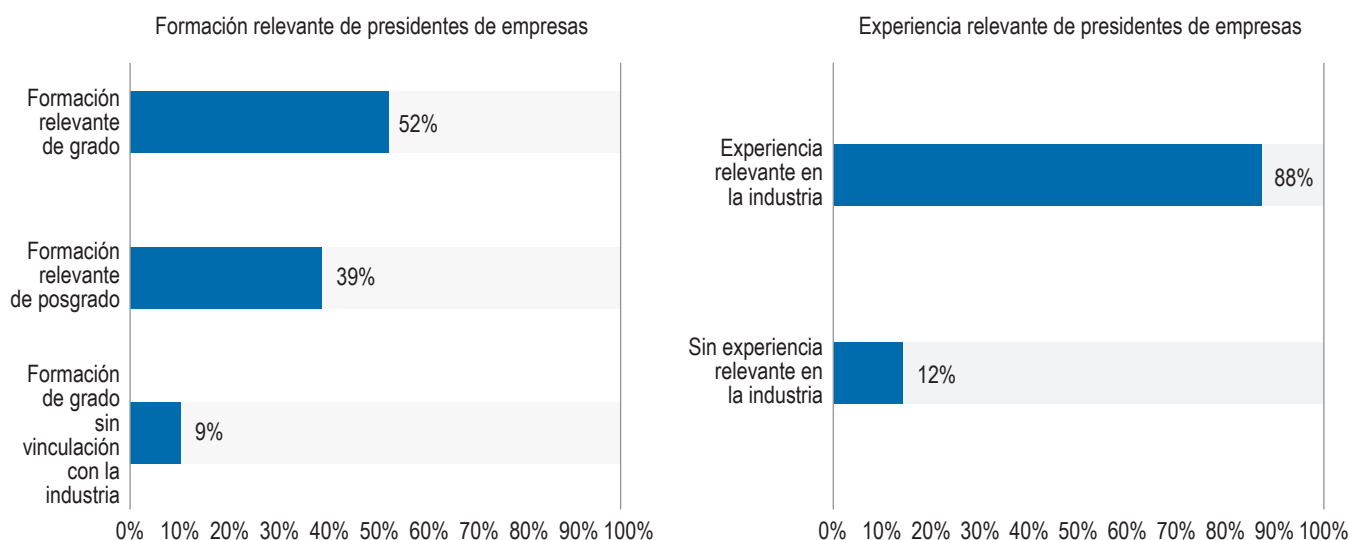
Los gerentes y miembros de los directorios incorporados a las empresas fueron, en su mayoría, profesionales del sector privado con experiencia previa en la gestión de compañías. De acuerdo a un relevamiento de la JGM, la mayoría de los CEO de las empresas disponía de experiencia y formación idóneas en las industrias para las cuales fueron contratados.

Coordinación y desarrollo de sinergias entre las principales agencias vinculadas a las EPE

Este fue otro sello distintivo de la fase inicial de la estrategia del gobierno para el ordenamiento de las EPE, entendiendo que era necesario reforzar los canales de comunicación y diseminar la importancia de los estándares de buen gobierno corporativo con

¹³ La JGM está encargada de ejercer la administración general del país, y rinde cuentas periódicamente ante el Congreso Nacional (arts. 100 y 101 de la Constitución Nacional). Además, de acuerdo a lo establecido en el art. 20 de la denominada “Ley de Ministerios”, la JGM tiene la potestad de intervenir —con la asistencia del Ministerio de Hacienda— en los principales procesos inherentes al funcionamiento de las EPE y los demás organismos descentralizados —como su presupuesto o su liquidación.

¹⁴ Véanse <https://www.cronista.com/economiapolitica/Buscan-reducir-transferencias-a-40-empresas-estatales-que-insumen-45.000-millones-al-ano-20161031-0028.html>, *El Cronista*, 31 de octubre de 2016.

GRÁFICO 3: Formación académica y experiencia relevante de presidentes de empresas de propiedad estatal

Fuente: Jefatura de gabinete de Ministros, con base en análisis de perfiles (2017).

las propias empresas, fortaleciendo los lazos entre ellas y las agencias vinculadas, así como entre las mismas agencias. Las principales agencias intervinientes en este proceso de coordinación y maximización de sinergias fueron:

1. **Oficina Anticorrupción (OA)**, a cargo de detectar irregularidades e implementar políticas de prevención de corrupción en las EPE y otras agencias del sector público.
2. **Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)**, dependiente del Ministerio de Hacienda, responsable de aprobar el presupuesto de las EPE y supervisar la ejecución del mismo.
3. **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)**, a cargo del sistema de control interno de la administración nacional, incluidas las EPE.
4. **Comisión Nacional de Valores (CNV)**, a cargo de promover la transparencia en las transacciones de empresas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

La estrategia de coordinación fue especialmente importante no sólo para lograr una mayor efectividad sino también para tener el menor impacto

posible en el gasto público. Maximizando los recursos humanos y responsabilidades legales existentes en la OA y la SIGEN, y liderados por la JGM, se conformó un equipo con visión compartida sobre la relevancia del buen gobierno y la necesidad del trabajo en equipo.

Con esa misma visión se constituyeron tres grupos de trabajo —o comunidades de práctica— enfocados en las áreas de integridad, compras y auditoría.

El primero de ellos fue la “Red de Integridad de Empresas Públicas” (Red de Integridad), conformada en marzo de 2017. La Red de Integridad se reúne mensualmente con los responsables de integridad y/o “*compliance*” de las empresas y los funcionarios de la OA y la JGM. En ella las empresas intercambian prácticas, se invita a expertos y se desarrollan iniciativas comunes, generando también una instancia de camaradería entre los propios gerentes, quienes son los responsables de cumplir con los complejos marcos normativos.

El segundo grupo de trabajo se enfocó en el área de compras y abastecimiento, con el mismo objetivo

RECUADRO 5: COMUNIDADES DE PRÁCTICA COORDINADAS CON LA JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

- Los esfuerzos de coordinación promovidos por JGM se han visto reflejados en 3 comunidades de práctica que reúnen a las agencias de gobierno trabajando en áreas específicas de gobernanza de las empresas de propiedad estatal.
- Las comunidades de práctica se reúnen con frecuencia mensual y están orientadas a resultados, es decir a la reforma y mejora del gobierno corporativo de las empresas.
- El principal objetivo de las comunidades de práctica es generar consensos alrededor del buen gobierno y promover y apoyar a líderes del cambio.

Red de Integridad y Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina anticorrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables de integridad y transparencia de las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de prácticas de gestión entre empresas • Disseminación de mejores prácticas • Implementación secciones 1 y 2 (transparencia/integridad) de los lineamientos de buen gobierno • Iniciativas programas de integridad
Grupo de Trabajo Políticas de Compras	<ul style="list-style-type: none"> • Jefatura de Gabinete de Ministros • Ministerios 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerentes de compras de las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de prácticas de gestión entre empresas • Disseminación de mejores prácticas • Implementación sección 6 (políticas de compras y abastecimiento) • Iniciativas de transparencia y eficiencia
Grupo de Trabajo Políticas de Auditoría	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatura General de la Nación 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditores internos de las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de prácticas de gestión entre empresas • Disseminación de mejores prácticas • Implementación sección 7 (auditoría y control) • Iniciativas de mejora control interno

Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros.

de intercambiar prácticas y mejorar los procesos de compras de las empresas. Esta es una de las áreas más sensibles en el universo de empresas de propiedad estatal de cualquier país, como lo dejó expuesto el caso PETROBRAS. Con el objetivo de lograr mayor eficiencia y transparencia, los gerentes de compras de las empresas se reúnen mensualmente abordando temáticas como el intercambio de precios y la evaluación de proveedores. También han generado iniciativas comunes, entre las que se cuenta la implementación de “compras abiertas” (*“open contracting data”*) en Trenes Argentinos Infraestructura, como plataforma para lograr mayores niveles de transparencia.

El tercer grupo corresponde a la auditoría interna, por lo que reúne a los auditores internos de todas las empresas. En Argentina, la auditoría interna de las empresas es supervisada por la SIGEN y, por tal motivo, este grupo es coordinado entre esa institución y la JGM. La auditoría interna de las EPE es uno de los aspectos más relevantes del control de gestión de las empresas en tanto permite, en un contexto de bajos incentivos por asegurar la eficiencia y transparencia de los recursos, evaluar su desempeño en el cumplimiento de procesos, normativas y planes de estrategia.

El trabajo conjunto de la JGM, la OA y la SIGEN llevó a estas agencias a crear los “Lineamientos de Buen

RECUADRO 6: LINEAMIENTOS DE BUEN GOBIERNO PARA EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA DE ARGENTINA

Los lineamientos fueron aprobados por Decisión Administrativa 85/2018 del Jefe de Gabinete de Ministros, estableciendo las expectativas del Estado como accionista respecto de cómo el mismo espera que las empresas de propiedad estatal se organicen y funcionen.

Se trata de un conjunto de principios y lineamientos; los primeros establecen los criterios orientadores del buen gobierno y los segundos las reglas concretas a las cuales las empresas deben atenerse.

Lineamientos

1. **Transparencia:** Se recomienda a las empresas el reporte de información vinculado a su desempeño financiero y no financiero. Entre otras medidas, se solicita la elaboración y publicación de un informe de gestión anual y la organización de la infraestructura para cumplir con la Ley de Acceso a la Información.
2. **Integridad:** Se recomienda a las empresas implementar un programa de integridad transversal a todas sus actividades. Este lineamiento enfatiza la importancia del control externo y la necesidad de que las empresas coordinen sus acciones con la Oficina Anticorrupción.
3. **Sostenibilidad:** Se recomienda a las empresas evaluar cómo contribuyen al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza. En particular, este lineamiento enfatiza la importancia de que las empresas promuevan políticas de diversidad, especialmente una participación mayor de mujeres en cargos jerárquicos y no jerárquicos.
4. **Desempeño económico:** Se recomienda a las empresas contar con un presupuesto alineado a un plan estratégico, y que ambos guarden coincidencia conceptual y temporal. En particular, se destaca la importancia de que las empresas identifiquen la fuente de financiamiento de sus déficits y que los proyecten en sus presupuestos de modo de poder definir las transferencias fiscales del Tesoro a tiempo.
5. **Alta gerencia:** Se recomienda a las empresas la profesionalización de directorios y gerencias. Se destaca la necesidad de incorporar requisitos de designación para miembros del directorio así como también la evaluación de su desempeño.
6. **Políticas de compras y abastecimiento:** Se recomienda a las empresas el establecimiento de herramientas destinadas a promover la eficiencia y la transparencia en el proceso de compras. Se destaca la importancia de generar información previa que permita identificar precios de mercado y la necesidad de digitalizar los procesos de compras.
7. **Auditoría y control:** Se recomienda a las empresas la elaboración de planes anuales de auditoría y el establecimiento de comités de auditoría conformados por miembros independientes y con gran experiencia en auditoría. Se destaca la relevancia de las auditorías de gestión.

A los efectos de acatar estos lineamientos, las empresas deben responder cuatrimestralmente un cuestionario bajo la modalidad “cumpla o explique”, donde deben detallar de qué forma hacen efectivo el cumplimiento de los mismos.

Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros.

gobierno” para las empresas. Se evaluaron varias iniciativas, entre las que la elaboración de recomendaciones a las empresas obtuvo el mayor nivel de consensos. Los *Lineamientos* constituyen un conjunto de buenas prácticas de gobernanza y gestión para las empresas en las que el Estado cumple el rol de accionista. Su principal objetivo es comunicarles las expectativas que el Estado tiene sobre cómo deben organizarse y funcionar. Aprobados por el Jefe de Gabinete de Ministros (Decisión Administrativa No. 85/2018), actualmente constituyen el principal instrumento normativo en material de gobierno corporativo

de EPE, reflejando las mejores prácticas internacionales y los desafíos más significativos de las empresas de Argentina. Los *Lineamientos* fueron pensados con el propósito de dar una señal clara a las empresas de que el buen gobierno y la buena gestión son prioridades del Estado como accionista.

El mecanismo de cumplimiento de los *Lineamientos* adopta la práctica de “cumpla o explique” de la Comisión Nacional de Valores de Argentina. Eso significa que las EPE deben enviar con frecuencia cuatrimestral un cuestionario indicando cómo están

cumpliendo esas directrices. Desde la óptica de la JGM, este mecanismo permite un control muy cercano (tres veces al año) del grado de cumplimiento de las empresas.

Con el objetivo de contar con una instancia de aplicación (*enforcement*) de los *Lineamientos*, la JGM se encuentra en proceso de establecer un Comité Asesor de Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal, el cual recibirá los cuestionarios mencionados y se encargará de promover buenas prácticas de gobierno corporativo entre las empresas. La creación de dicho comité seguiría la premisa de generar sinergias y una mejor coordinación dentro del sector público y, para ello, estaría compuesto por el Secretario de Coordinación de Políticas Públicas de la JGM, el Secretario de Fortalecimiento Institucional de la JGM, la titular de la Oficina Anticorrupción, el titular de la SIGEN, el titular de la Comisión Nacional de Valores, el Coordinador de Asuntos Legales de la JGM y un miembro externo independiente.¹⁵

Generación de información y monitoreo del desempeño de las EPE

Otro de los ejes fundamentales para lograr la mejor gestión de las EPE ha sido la intervención directa de la JGM —en coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto y los respectivos ministerios accionistas— en aspectos presupuestarios, y de planificación y supervisión financiera de las empresas. De este modo, las EPE, que históricamente habían estado asociadas a abultados déficits operativos y a prácticas de baja efectividad en materia de controles de gasto, comenzaron a formar parte de un proceso de planificación presupuestaria y gestión financiera basado en metas medibles y verificables, con base en la optimización de costos y la maximización de ingresos.¹⁶

Pese a que las empresas se encuentran obligadas a enviar informes mensuales de la ejecución de sus presupuestos, en diciembre de 2015 muy pocas lo hacían y, las que lo hacían, lo enviaban de

manera incompleta. La JGM y la Oficina Nacional de Presupuesto, con el apoyo del BID, llevaron adelante la modernización de la herramienta que las empresas utilizaban para enviar dicha información a la ONP. Se creó una página de Internet que permite a las empresas volcar la información a través de un archivo Excel, el cual puede ser visualizado en línea por las agencias intervinientes. Si bien en diciembre de 2016 sólo el 37% de las empresas enviaban información sobre ejecución de presupuestos a la ONP, un año después (diciembre de 2017) casi todas lo hacían. La JGM y la ONP llevaron adelante tareas de concientización para destacar la importancia que esta información tenía para una mejor gestión de los recursos fiscales. Por último, la JGM y la ONP lanzarán un Premio a la Calidad de Información del Desempeño de Empresas por medio del cual se reconocerán los esfuerzos de aquellas que cumplan con los requisitos de: i) puntualidad; ii) completitud de la información y iii) calidad de la información.

En relación directa con esta iniciativa, la Jefatura de Gabinete de Ministros está trabajando junto a las EPE y a los respectivos ministerios accionistas en la elaboración de “planes estratégicos” y en la estandarización y digitalización de los datos de las empresas. El equipo de la JGM coordina un proceso iterativo con las EPE y sus respectivos ministerios para que cada empresa confeccione su plan estratégico, en consonancia con su visión y principales áreas de negocios, que debe estar sustentado en objetivos e indicadores de seguimiento. En base a estos planes —que apuntan a una mayor

¹⁵ Al momento de la publicación del presente documento, la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la JGM emitió una resolución por medio de la cual se creó el Comité de Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal.

¹⁶ Hay que tener en cuenta que de acuerdo a lo previsto por la Ley de Administración Financiera (No. 24.156), no hay obligación de enviar el presupuesto anual de las EPE al Congreso Nacional para su escrutinio y aprobación. De todos modos, la mayoría de las EPE envían una estimación anual de ingresos y gastos que forma parte del Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto, y aprueban sus respectivos presupuestos anuales a través de una resolución del Ministerio de Hacienda.

calidad de la información y a la racionalización en las proyecciones de costos e ingresos—, la gerencia de cada EPE se reúne periódicamente con su ministro accionista y la JGM para rendir cuentas sobre la evolución financiera reciente de la empresa y proyectar la ejecución presupuestaria en curso, como se indicó líneas arriba. Además, cada gerencia presenta un estado de resultados plurianual —proyectado a 2019, fecha en que finaliza el mandato del actual gobierno— acorde a sus principales planes de negocios y expectativas de desempeño. En consonancia con estas medidas, se ha avanzado en la implementación de un sistema informático denominado “Sistema de Información Financiera de Empresas Públicas” (SIFEP).¹⁷

Alineamiento con buenas prácticas y estándares internacionales

El gobierno argentino promueve que sus empresas de propiedad estatal adopten estándares internacionales de buen gobierno corporativo. A tales efectos, solicitó, en el marco de su estrategia de acceso a la OCDE, la revisión del gobierno corporativo de las EPE de Argentina. Luego de un año de trabajo entre el equipo de propiedad estatal y prácticas de privatización de la OCDE y la Jefatura de Gabinete de Ministros, se aprobó el documento de análisis del caso argentino, destacando los logros de la iniciativa, identificando desafíos y otorgando al país el status de “adherente” a la Recomendación de Gobierno Corporativo de Empresas de Propiedad Estatal de la OCDE.

Las recomendaciones que la OCDE hizo al gobierno estuvieron dirigidas a lograr mayores niveles de institucionalización. Entre ellas, es posible identificar tres recomendaciones principales. La primera consistió en desarrollar una política de propiedad estatal que

reuniera los criterios de organización de la propiedad estatal y clarificara los roles y funciones de y entre las distintas agencias del Estado y la agencia responsable de la supervisión. La segunda estuvo dirigida a impulsar una mayor profesionalización y autonomía de los directorios de las empresas. La última recomendación puso el foco en desarrollar una estrategia de transparencia para las empresas.

En su presentación ante el Comité de Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización de la OCDE, y previo a la reunión del *Comité* que aprobaría el informe, el gobierno respondió a varias de estas solicitudes. En particular, se destacó que los Lineamientos de Buen Gobierno —recientemente elaborados y en fase de implementación— cumplen con varias de esas recomendaciones en la medida en que constituyen las expectativas que tiene el gobierno en relación a la forma de organización de las empresas, recomiendan que los miembros de los directorios sean designados según criterios de mérito y dedican dos secciones a la manera de lograr mayores niveles de transparencia e integridad en las empresas.

¹⁷ Los sistemas de información financiera han tenido un amplio desarrollo en la administración central de gobierno desde mediados de los años noventa, pero su aplicación ha quedado rezagada para el caso de las EPE. De hecho, hasta 2015, el presupuesto y la planificación financiera de las EPE se llevaba a cabo sin uniformidad de criterios de presentación de la información y principalmente a través de planillas de cálculo. El SIFEP consiste en una serie de módulos homogéneos donde las EPE cargan mensualmente sus datos respectivos —accediendo con clave fiscal a través de un enlace en línea de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)— en los conceptos siguientes: (i) esquema ahorro-inversión-financiamiento (base devengado y base caja); (ii) ventas brutas en pesos argentinos; (iii) estado de resultados con proyecciones plurianuales; (iv) número de unidades producidas; y (v) dotación de personal.

Principales resultados del proceso de reforma (2016–18)

5

Las diversas medidas implementadas por el gobierno actual —con vistas a mejorar el desempeño de las EPE— han tenido buenos resultados, que —si bien forman parte del inicio de un proceso de cambio gradual y paulatino— en algunos casos son dignos de atención, en particular si se tiene en cuenta el descalabro financiero y la falta de eficiencia y transparencia que caracterizaban a este sector hacia fines de 2015. Para ordenar la presentación (no exhaustiva) de tales resultados, esta sección se divide en tres partes: (i) reducción de transferencias y aumento de la inversión; (ii) monitoreo del desempeño y (iii) buen gobierno corporativo.

Reducción de transferencias y aumento de la inversión

En consonancia con lo previsto en el Presupuesto de la Nación, las transferencias del gobierno para financiar gastos corrientes de las EPE se redujeron a 0,5% del PIB en 2017, es decir, a la mitad de lo que costaron en 2015 y a un tercio de lo que costaron en 2014. Esto se logró tras la implementación de medidas dirigidas a mejorar los ingresos operativos de las empresas —10% de aumento en términos reales en 2016—, optimizar sus costos y controlar sus gastos corrientes —18% de reducción de gastos operativos en 2016—, dentro de un esquema de supervisión centralizado con la participación de la JGM, la ONP y los ministerios accionistas, lo que derivó en una fuerte reducción de los respectivos déficits

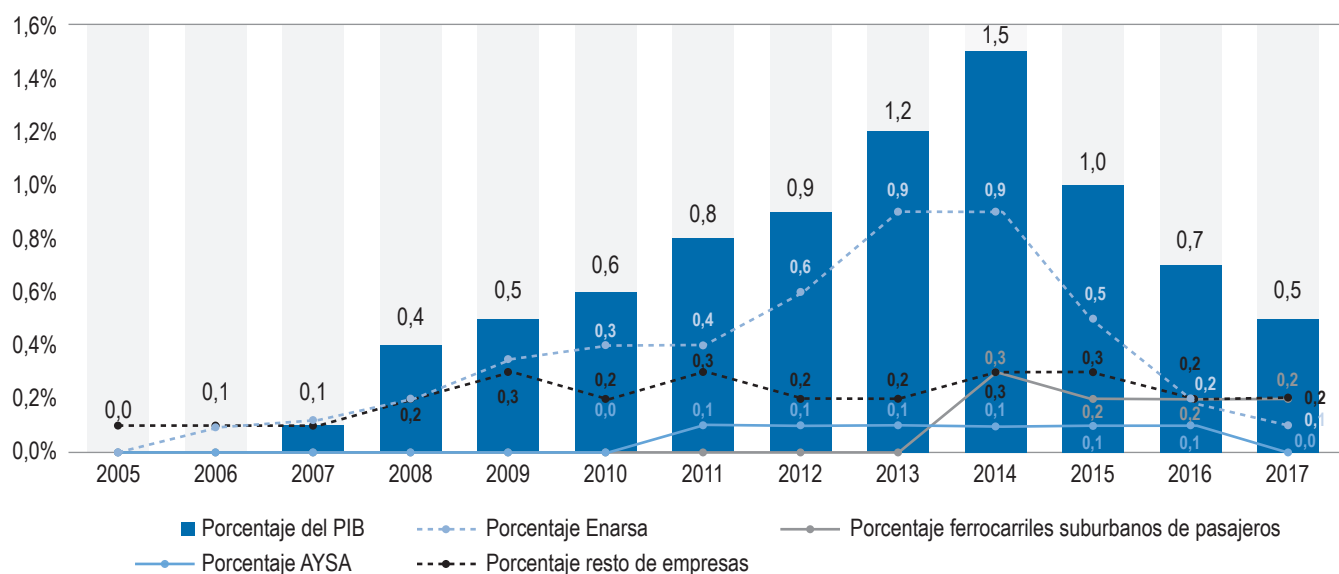
operativos.¹⁸ Al mismo tiempo, se verificó un incremento significativo —60% de aumento en 2016 en comparación con el año anterior, medido en términos reales— del gasto en inversiones y la expansión de la infraestructura de las EPE.¹⁹

En ese sentido, vale la pena destacar los progresos llevados a cabo por algunas grandes empresas, debido a la gran incidencia de sus déficits en el monto global de transferencias realizadas a las EPE. Aerolíneas Argentinas, la principal empresa de transporte aéreo del país, en los dos años previos a la realización del presente trabajo, implementó una política comercial y de mejora de las operaciones que expandió su servicio y redujo sensiblemente sus necesidades de financiamiento, y se espera que alcance un balance equilibrado para 2020. Por su parte, SOFSE, la empresa pública con mayor cantidad de empleados del país,²⁰ disminuyó su déficit

¹⁸ Los resultados presentados se basan en datos oficiales —Carta de la JGM (2017) y resultados de la ejecución presupuestaria en 2017— y no comprenden al total de las EPE supervisadas por la JGM, aunque sí a la gran mayoría de ellas, incluidas varias de las más importantes en cuanto a su significancia económica y financiera, como SOFSE, ENARSA y AYSA.

¹⁹ Esto permitió a las empresas avanzar con sus planes de crecimiento, afrontar deudas legítimas (muchas de las cuales no estaban contabilizadas) y recomponer el capital necesario para llevar adelante sus operaciones (Carta de la JGM, 2017).

²⁰ En 2017, SOFSE contaba con una planta de 22.500 empleados.

GRÁFICO 4: Transferencias corrientes del Tesoro a empresas de propiedad estatal (2005–17, en porcentaje del PIB)

Fuente: Carta de Jefatura de Gabinete de Ministros (2017).

operativo de US\$1.441 millones en 2015 a US\$1.209 millones en 2017, mientras que las transferencias del gobierno a ENARSA, la empresa más deficitaria del país, bajaron de US\$2.940 millones en 2015 a US\$758 millones en 2017.

A continuación, se analizan con más detalle las mejoras llevadas adelante en dos importantes empresas del Estado —Aerolíneas Argentinas y el astillero Tandanor— que, en diciembre de 2015, recibían importantes transferencias del Tesoro para cubrir sus déficits operativos.

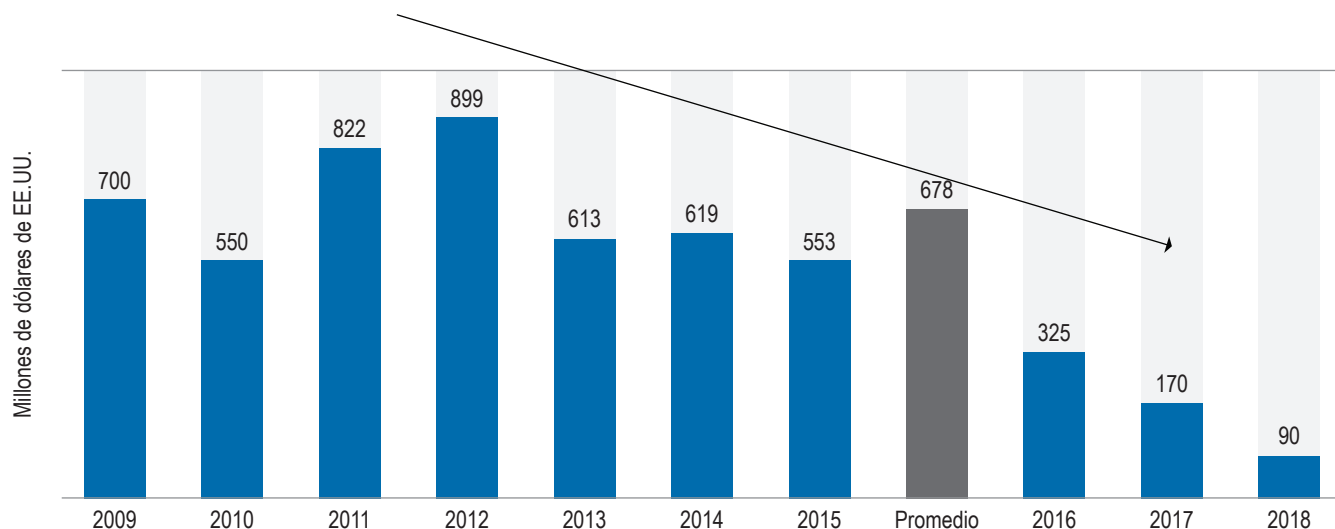
El caso Aerolíneas Argentinas

Entre 2008 y diciembre de 2015, esta compañía —de capital 100% estatal y una participación del 10% de los sindicatos— recibió US\$5.000 millones (en promedio, US\$687 millones por año) para cubrir tanto gastos operacionales como de capital. La empresa carecía de una orientación comercial y había sido capturada políticamente. Por ejemplo, la nómina de personal aumentó de 9.161 empleados en julio de 2008 (año de su re-estatización) a 12.330 en

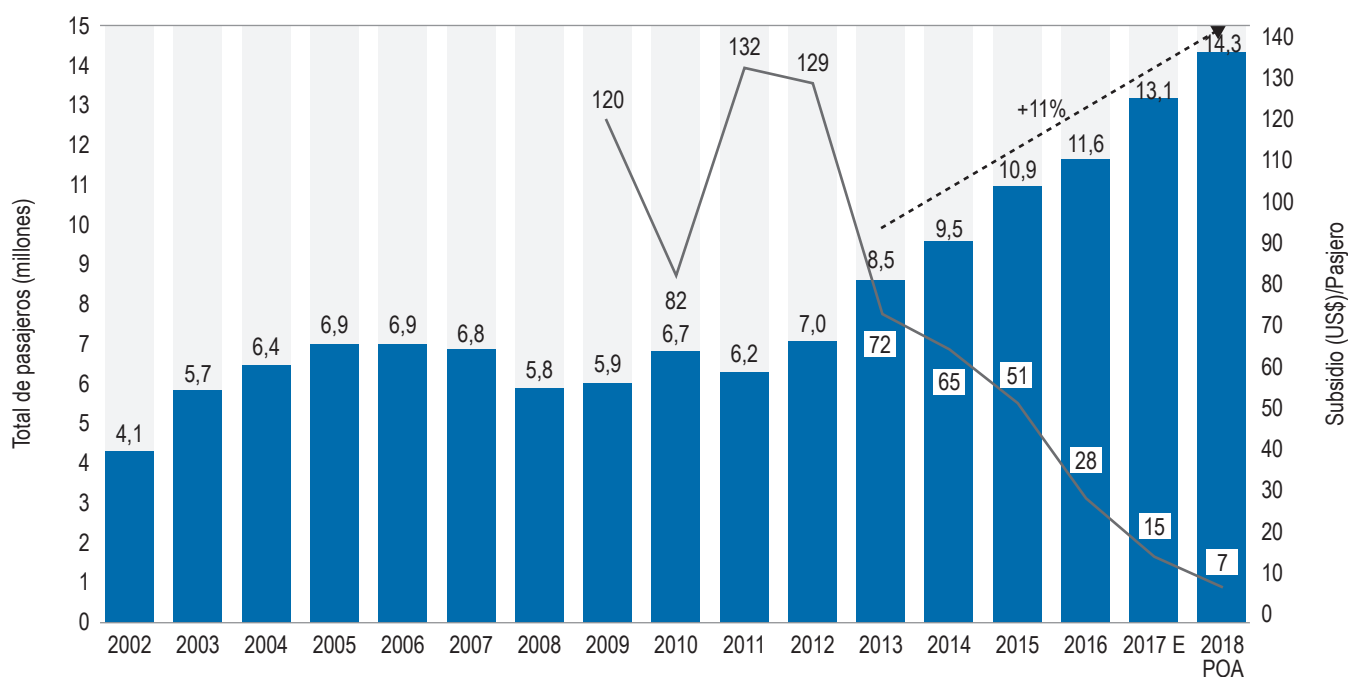
diciembre de 2015 (un 34% de incremento). A partir de diciembre de 2015, Aerolíneas experimentó una transformación radical.

Después de renovar su gestión, reemplazando a muchos gerentes provenientes de la política por otros con experiencia en el sector privado, la compañía disminuyó abruptamente sus necesidades de apoyo financiero. Los subsidios del Tesoro se redujeron de US\$553 millones en 2015 a US\$170 millones en 2017; se espera que la compañía requiera US\$90 millones en 2018 y alcance un punto de equilibrio en 2020. Mientras que en el período 2009–15 Aerolíneas requirió un promedio de US\$94 por pasajero, se estimaba que esa cantidad se reduciría a sólo US\$7 en 2018.

La optimización de las políticas de compras generó ahorros y mejoró la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la compañía. Entre diciembre de 2015 y 2017, la empresa redujo su gasto anual en US\$81 millones, mientras que las estimaciones para 2018 indican un 32% de incremento en el número de pasajeros transportados.

GRÁFICO 5: Reducción de subsidios a Aerolíneas Argentinas (2009–18, en millones de dólares de EE.UU.)

Fuente: Aerolíneas Argentinas (2017).

GRÁFICO 6: Aerolíneas Argentinas: Más pasajeros y menos subsidios

Fuente: Aerolíneas Argentinas (2017).

En términos de conectividad, la compañía se enfocó principalmente en el mercado interno, donde existe la mayor oportunidad de crecimiento; si se compara con los países vecinos de América del Sur, los argentinos todavía vuelan la mitad que los brasileños y un tercio que los chilenos. En solo 25 meses, Aerolíneas creó 38 nuevas rutas e incrementó su capacidad en un 10%. El número de pasajeros transportados aumentó un 13% en comparación con 2015 y un 7% con 2016. Por ejemplo, se creó un nuevo centro de operaciones en Córdoba (la segunda ciudad más grande del país), en el cual unos meses después de su creación se registró el 6% del tráfico total de la red.

Esta oferta más amplia se vio respaldada por una estrategia comercial agresiva, que incluyó planes de pago en cuotas, acuerdos con bancos y tarjetas de crédito, y promociones, principalmente impulsadas por los canales digitales de las aerolíneas. Las ventas directas de boletos aéreos aumentaron en un 38%, la mayoría a través de la página web de la compañía. Además, Aerolíneas redujo del 3% al 0% las comisiones que pagaba a las agencias de viajes, generando impactos positivos en términos de boletos más baratos para los clientes y ahorros para la empresa de aproximadamente US\$8 millones.

En 2017 la compañía rompió tres veces su propio récord de pasajeros transportados. En otra oportunidad, en enero de 2018, alcanzó su récord más reciente de transportados en un mes, con 1.241.766 pasajeros, lo que representa un promedio de más de 40.000 viajeros diarios y supera la marca de enero de 2016 en un 6%.

El caso Tandanor

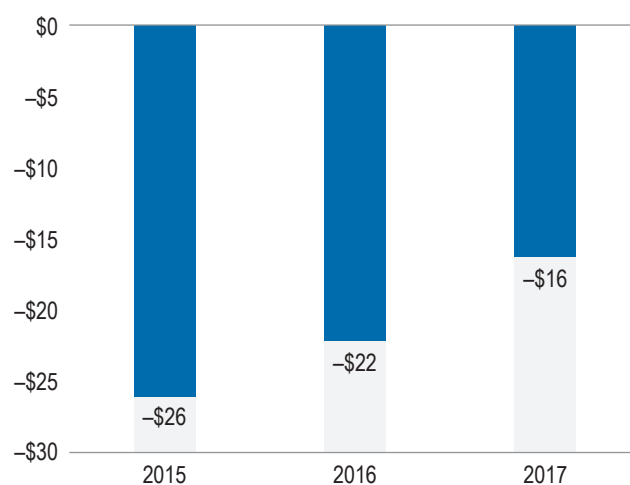
El Astillero Tandanor es un caso de éxito basado en la claridad de foco estratégico y de liderazgo de su equipo directivo. Tras la definición referida a que el astillero se focalizaría en la reparación y el mantenimiento de buques civiles y militares, y a que en 2019 no dependería de las transferencias corrientes

del Tesoro para cubrir sus déficits operativos, la empresa fue mejorando sus resultados. El 98% de la actual facturación proviene de la reparación de buques y, de ese porcentaje, sólo el 25% representa la facturación de buques del Estado nacional, correspondiendo el 75% restante a buques privados. Durante 2017 se retomó además la reparación de buques de bandera extranjera (Singapur, Japón, Chile, Uruguay).

Entre los aspectos clave mejorados se encuentra el cumplimiento de los tiempos pautados en los contratos. Esto fue fundamental para recuperar el buen nombre del astillero y su reputación, y se tradujo en mayores y mejores contratos de buques privados y más cantidad de trabajo para el astillero. Es así como en 2017 se dio cumplimiento al 100% de los tiempos pautados en los contratos de reparación, contra un retraso del 38% registrado en 2015.

Parte del plan de fortalecimiento del astillero incluyó la reducción de los planteles básicos de la dotación en un 20% respecto de 2015, mientras que la cantidad de contratistas se redujo a una cuarta parte en comparación con el mismo año, a igual nivel de

GRÁFICO 7: Tandanor, resultado operativo (2005–17, en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros.

actividad. El plan también abarcó la mejora en los procesos de compra de insumos.

Si se compara con cifras de 2015, las mejoras en materia de seguridad industrial y control de la gestión de la compañía permitieron bajar en un 38% los accidentes laborales, lo cual a su vez posibilitó disminuir progresivamente la alícuota de ART de 10,38% a 5,52%, generando un ahorro esperado de 15 millones de pesos por año.

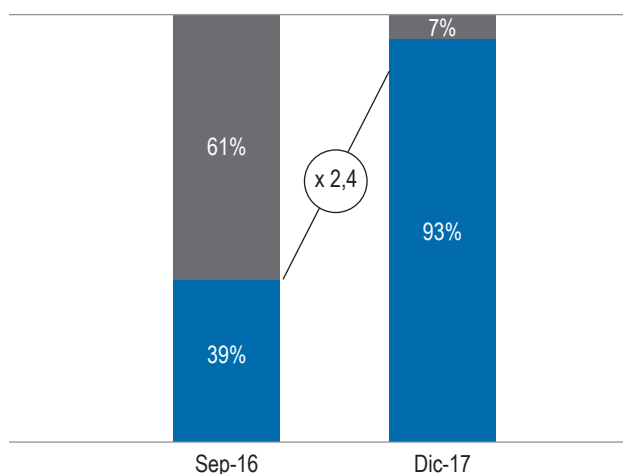
Gracias a todas estas medidas —sustentadas por una clara definición estratégica de lo que el astillero debe hacer—, durante el último cuatrimestre de 2017 se verificó un 100% en su ocupación de grada, y el resultado operativo es positivo. Se espera que en 2019 Tandanor se autofinancie desde el punto de vista operativo, liberando así más recursos del Tesoro.

Monitoreo del desempeño

El equipo técnico de la JGM y la ONP, en coordinación con los ministerios accionistas, llevaron a cabo una revisión y mejora del sistema de información financiera que abarca al sector de las EPE. En este sentido, se actualizaron las planillas Excel que las empresas envían a la ONP con información útil para el seguimiento del desempeño —información mensual a la fecha, año anterior, presupuesto y proyección del resto del año—; se incorporaron validaciones automáticas para mejorar la consistencia de los datos suministrados, se posibilitó la carga de información financiera y de desempeño en forma digital (SIGEP) y se creó la primera base de datos con información reportada por las EPE (base de datos que actualmente es utilizada por la JGM, el Ministerio de Hacienda y los respectivos ministerios accionistas). Los resultados obtenidos indican lo siguiente:

1. Se duplicó el número de empresas que envían información completa en plazos razonablemente establecidos: de 6 en septiembre de 2016 a 14

GRÁFICO 8: Empresas de propiedad estatal: Remisión de información sobre ejecución presupuestaria (2016–17)



Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros (2018).

Nota: Análisis basado en los 27 grupos económicos más relevantes.

en agosto de 2017, sobre un total de 27 EPE que deben reportar.

2. El número de empresas que no reporta información —o tiene un retraso superior a tres meses— bajó considerablemente (de 14 a 5) en el mismo lapso.²¹
3. Se creó la primera base de datos con información consolidada (e individual) de las EPE.
4. En 2018, la mayoría de las EPE cargaron información financiera en el SIGEP.

La mejora en la calidad y puntualidad de la información remitida mensualmente por las EPE, y la centralización en la supervisión y monitoreo de su desempeño, han servido a su vez de insumos —a la JGM y los ministerios accionistas— para trabajar en la planificación a mediano plazo de las empresas, conforme al fortalecimiento de sus planes estratégicos. Como fue indicado en la sección anterior, las EPE confeccionan un estado de resultados pluriannual —proyectado a 2019, fin de mandato del

²¹ A la fecha de publicación del documento, el gobierno había logrado que 100% de las empresas remitiera a la JGM la información de desempeño en los tiempos exigidos.

actual gobierno— acorde a sus principales planes de negocios y expectativas de desempeño.

Buen gobierno corporativo

La aprobación de la “Revisión del Gobierno Corporativo de Empresas de Propiedad Estatal de Argentina” por parte de la OCDE generó importantes niveles de consensos en las empresas, el gobierno y la sociedad. Las EPE comenzaron a familiarizarse con los estándares de dicha organización internacional y la sociedad civil, organizada en *think-tanks*, comenzó a priorizar el análisis del gobierno corporativo de las empresas de propiedad estatal.²² Por parte del gobierno, dicha revisión contribuyó significativamente a la agenda de buen gobierno de empresas, que derivara, entre otras iniciativas, en la aprobación de los “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina”.

Los *Lineamientos* fueron aprobados en febrero de 2018 y, a partir de su publicación, muchas empresas comenzaron a alinearse a su contenido. La Dirección Nacional de Fabricaciones Militares, la cual se encuentra en proceso de corporatización, aprobó un nuevo estatuto que refleja varias de las reglas de gobernanza fijadas en los *Lineamientos*. Del mismo modo, Aerolíneas Argentinas aprobó un programa de gobierno corporativo —incluyendo balances auditados y no aprobados por la gestión anterior— que contiene un Programa de Reporte y Transparencia, un Programa de Integridad y un Código de Ética, instrumentos todos alineados con los lineamientos de buen gobierno de la JGM. Además, creó una línea ética de denuncias anónimas, administrada por un tercero.

La empresa nacional de comunicaciones (ARSAT) ha promovido la transparencia y la rendición de cuentas como ejes fundamentales de su gestión.²³ Además, tras un trabajo en conjunto con el Ministerio de Modernización, inauguró su “Portal de Datos Abiertos” que funciona desde mayo de 2017 y que la

ubica como la primera empresa del Estado nacional en abrir toda su información a la ciudadanía.²⁴

Recientemente, varias EPE líderes en sus respectivos mercados también han emprendido importantes acciones en esta materia. La empresa Correo Argentino ha llevado a cabo mejoras en los procesos de compras con su “Plan de Implementación de Mejoras para la Gerencia de Abastecimiento”, financiado con asistencia del BID, y cuya ejecución comenzó en julio de 2017. Por su parte, el Banco de la Nación cuenta con un Código de Ética y una Línea Ética —que permite recibir denuncias anónimas— aplicables a todas sus filiales y empresas controladas, y ha puesto en marcha —con la asistencia de la OA— un proceso de capacitación en temas de integridad y transparencia. Otro caso notable puede verse en las empresas ferroviarias del Estado.

En esta línea, los grupos de trabajo de los diferentes gerentes de las empresas han avanzado significativamente en distintas iniciativas. La Red de Integridad desarrolló un mapa de las prácticas de integridad de todas las empresas participantes en dicho foro. Del mismo modo, el Grupo de Trabajo de Compras está desarrollando plataformas de intercambio de información sobre precios y evaluación de proveedores que les permitan generar mayores niveles de eficiencia y transparencia. Estos grupos constituyen también la plataforma elegida por la JGM para promover la implementación de los lineamientos de buen gobierno, puesto que las empresas les

²² Veánse, por ejemplo CIPPEC (2017); Rubio y Aruanno (CIPPEC, 2018) y Castagnola (CIPPEC, 2018).

²³ Actualmente cuenta con una sección de transparencia en su página de Internet que permite acceder a diversos temas que incluyen presupuesto, auditoría, compras y licitaciones, y declaraciones juradas de la gerencia y miembros del directorio, entre otros.

²⁴ El portal de datos abiertos de la empresa estatal de telecomunicaciones, incluye una innovadora herramienta a través de la cual se publican al instante las visitas y audiencias que las autoridades y gerentes de ARSAT llevan adelante diariamente (<http://datos.arsat.com.ar/dashboards/19849/transparencia-y-gestion>).

CUADRO 3: Análisis de compatibilidad con los *Lineamientos de buen gobierno*

Componente	Estatuto FFMM sociedad del Estado antes de análisis de compatibilidad con lineamientos	Estatuto FFMM sociedad del Estado después de análisis de compatibilidad con lineamientos
Valores	<ul style="list-style-type: none"> Carece de toda referencia a estándares de buen gobierno corporativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Basará su gestión en los Principios de Buen Gobierno, incluyendo eficiencia, transparencia, integridad, generación de valor, estándares de empresas listadas y roles diferenciados, conforme a lo establecido por la decisión administrativa de Jefatura de Gabinete de Ministros No. 85/2018. Aprobará un Código de Buen Gobierno Corporativo.
Directorio	<ul style="list-style-type: none"> Los Directores serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del MINISTERIO DE DEFENSA. En cualquier caso, deberán proponerse personas con suficiente calificación, experiencia y profesionalización comprobada en el sector privado o público para el desempeño de las tareas encomendadas. 	<ul style="list-style-type: none"> El MINISTERIO DE DEFENSA elaborará Términos de Referencia que contengan el perfil, según formación académica y experiencia profesional, necesario para ocupar dicha vacante. La selección del candidato a ocupar el cargo de Director será decidida por el Poder Ejecutivo Nacional de una terna de candidatos elaborada por el MINISTERIO DE DEFENSA, según Términos de Referencia a ser definidos con anterioridad. Los Términos de Referencia tendrán especialmente en cuenta la generación de valor para la compañía del perfil buscado. Deberán proponerse personas con suficiente calificación, experiencia y profesionalización comprobada en el sector privado o público para el desempeño de las tareas encomendadas. Los miembros del Directorio presentarán, además de las declaraciones juradas anuales, manifestaciones de conflictos de interés también anuales. Los miembros del Directorio rendirán cuentas al accionista según el cumplimiento de metas anuales definidas en el Plan Estratégico de la empresa.
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Fiscalizadora integrada por tres síndicos designados por SIGEN. Supervisión de balances contables y cumplimiento de plan estratégico. 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Fiscalizadora integrada por tres síndicos designados por SIGEN. Supervisión balances contables, cumplimiento plan estratégico y cumplimiento de Lineamientos de Buen Gobierno. Comité de Auditoría: Supervisión de políticas de auditoría, corporativa, riesgos, uso eficiente de recursos, conflicto de intereses, auditoría interna. Un miembro del Comité será independiente y experto en auditoría.
Evaluación del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> Asamblea de Accionistas al final del ejercicio aprueba inventario, balance, estado de resultados y memoria. 	<ul style="list-style-type: none"> Asamblea de Accionistas al final del ejercicio aprueba inventario, balance, estado de resultados y memoria. Empresa basa su gestión en Plan Estratégico a tres años, objetivos y acciones medibles y susceptibles de evaluación y cumplimiento en el tiempo. En caso de que el plan estratégico proyecte resultados negativos debe establecerse la propuesta de financiamiento.
Política de compras	<ul style="list-style-type: none"> Compras sujetas a principios de publicidad, transparencia y competencia justa y abierta a incluirse en reglamento de contrataciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Política y proceso de compras aprobados por Directorio promoviendo transparencia, eficiencia del gasto, y competencia abierta y justa. Promoción de la integridad reduciendo espacios pasibles de corrupción. Buenas prácticas de gobernanza entre sus proveedores. Planificación de compras. Plan de inversiones a tres años. Evaluación anual.

Fuente: Jefatura de gabinete de Ministros (2018).

reportan su estado con relación a las siete reglas que los conforman.

El gobierno ha venido trabajando no sólo para que las EPE cuenten con procesos internos que promuevan la integridad y transparencia de su accionar y prevengan posibles actos de corrupción,²⁵ sino para que se apruebe una nueva normativa en relación directa con esta problemática. En ese sentido, se ha robustecido la normativa existente en materia de transparencia e integridad de los actos de gobierno²⁶ a través de la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública (No. 27.275/16) y de la aprobación de tres decretos: el No. 1030/2016 (que amplía la reglamentación del régimen de contrataciones de la administración nacional), el No. 1179/16 (Régimen de Obsequios a Funcionarios Públicos) y el No. 202/17 (Conflictos de Interés).

Como ya se señaló, la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros se encuentra en proceso de crear un Comité

Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal con el objetivo de contar con una instancia institucional de seguimiento de los *Lineamientos*. De este modo, se profundiza la coordinación intra-sector público —entre las agencias con competencias sobre las empresas— y se otorga un alto nivel político a la agenda de gobierno corporativo de las empresas de propiedad estatal.

²⁵ Según un informe sobre cohecho internacional llevado a cabo por la OCDE (2014), se estima que un 80% del dinero total destinado a sobornos transnacionales en los últimos 15 años fue pagado a EPE.

²⁶ Ley de Ética Pública (No. 25.188/99); Decreto 41/99: Código de Ética de la Función Pública; Decreto 1023/01: Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional; Decreto 1172/03: Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional; y Régimen de Presentación de Declaraciones Juradas Patrimoniales de los Funcionarios Públicos (Ley No. 26.857/13).

Desafíos a futuro

6

Teniendo en cuenta que existen contextos y desafíos muy distintos de acuerdo al país y momento que se trate, vale la pena destacar —en consonancia con lo expuesto— que el gobierno argentino ha logrado resultados sorprendentes en su proceso de reforma y ordenamiento del sector de las EPE. Más aún, lo ha hecho en tiempo record —sólo dos años— y habiendo asumido la administración del país en un contexto de alta fragilidad institucional y débil gobernanza. Aclarado ese punto, también se debe señalar que, a juzgar por la evidencia recogida en varios países de América Latina²⁷ y otras regiones del mundo, y por estándares internacionales ampliamente aceptados —como los lineamientos de la OCDE—, este proceso de reforma se vería beneficiado con la adopción gradual de medidas complementarias que contribuyan a asegurar su efectividad en el tiempo.

En primer lugar, sería aconsejable que el gobierno promueva la continuidad de medidas ya implementadas vinculadas a procesos clave, como el envío a la ONP de información completa en tiempo y forma por parte de las EPE; la reglamentación y simplificación de los procesos de compras y las contrataciones; la aplicación de la normativa reciente sobre conflictos de interés; la carga periódica de datos a través del SIFEP;²⁸ y la realización en tiempo y forma de auditorías externas sobre los estados contables financieros anuales de las empresas, y que siga aprovechando las experiencias exitosas en términos de coordinación institucional y creación de sinergias con las EPE.

En segundo lugar, en la medida en que el gobierno logre afianzar su programa de reformas, es importante que avance —como parte de una estrategia gradual, con un horizonte de mediano plazo— en la creación de un marco institucional que le dé sustento, ya que gran parte de lo logrado se basa en una fuerte voluntad política y no sería necesariamente sostenible frente a un eventual cambio de gobierno. Según se pudo dialogar con las autoridades nacionales, el gobierno ya está trabajando en este tema —en línea con las recomendaciones de la reciente revisión de la OCDE— y la estrategia que parece tener más consenso consistiría en crear un Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal, que tendría rango institucional. Este comité estaría conformado por un grupo interdisciplinario, encabezado por la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros.²⁹

²⁷ Por ejemplo, las reformas hacia una mayor centralización en la supervisión de las empresas públicas llevadas a cabo en Chile y Perú (ver sección II).

²⁸ Esta meta se logró durante 2018, según pudo constatarse al momento de publicación del presente documento.

²⁹ Al momento de publicarse este documento el Comité fue creado por Resolución de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la JGM. Se encuentra compuesto por las principales agencias responsables del control de las empresas, a saber, JGM, la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación, la Comisión Nacional de Valores y un representante externo ad honorem independiente. Las funciones del

Por último, y también desde una perspectiva de mediano a largo plazo, se aconseja al gobierno orientar sus esfuerzos para lograr una mejora efectiva en procesos clave vinculados al gobierno corporativo de las EPE. Esos esfuerzos deben estar dirigidos a formular planes estratégicos, basados en objetivos y metas, incorporando instrumentos que conduzcan a una mayor efectividad en su cumplimiento —por ejemplo, incorporando contratos de desempeño, especialmente en sectores críticos—, así como a

avanzar en la elaboración de reglas y procedimientos que permitan asegurar la selección de los miembros de la gerencia y del directorio de las EPE con base en su capacidad, honestidad, profesionalismo y experiencia.

Comité son las de promover buenas prácticas de gobierno corporativo y de evaluar el cumplimiento por parte de las empresas de los Lineamientos de Buen Gobierno.

Referencias

- Alessandro, Lafuente y Santiso. 2013. El fortalecimiento del Centro de gobierno en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, nota técnica IDB-TN-591. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15400/el-fortalecimiento-del-centro-de-gobierno-en-america-latina-y-el-caribe> (visitado el 11 de mayo de 2019).
- Banco Mundial. 2014a. Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. Report 91347. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit> (visitado el 11 de mayo de 2019).
- . 2014b. Tendencias del Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en América Latina. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Castagnola. 2018. Riesgos para la integridad en las empresas públicas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/mapeo-de-riesgos-a-la-integridad-en-las-empresas-publicas/> (visitado el 11 de mayo de 2019).
- CIPPEC. 2017. Acuerdos sobre Transparencia en Empresas Públicas. Programa de Gestión Pública. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/07/Acuerdos-sobre-transparencia-vf.pdf> (visitado el 11 de mayo de 2019).
- Diéguez y Valsangiacomo. 2016. El péndulo del mercado al Estado: Qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/977.pdf> (visitado el 11 de mayo de 2019).
- FIEL. 2016. La regulación de los servicios públicos en Argentina, 2003–2015: Lógica y balance de tres períodos presidenciales bajo un mismo signo político. Documento de trabajo 124. Disponible en: http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC_TRAB_1457553825843.pdf (visitado el 11 de mayo de 2019).
- Gobierno de Nueva Zelanda. 2008. Factors for Successful Coordination: A Framework to Help State Agencies Coordinate Effectively. Gobierno de Nueva Zelanda. Disponible en: https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Factors-publication_0.pdf (visitado el 11 de mayo de 2019).
- Jefatura de Gabinete de Ministros. 2017. Carta: Empresas de Propiedad Estatal. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: <https://www.casa>

rosada.gob.ar/la-casa-rosada/historia/79-informacion/carta-jefatura-gabinete/41190-empresas-publicas-para-el-crecimiento (visitado el 11 de mayo de 2019).

Lopetegui y López Azumendi. 2018. Rethinking Public Sector Management in Argentina: The Role of Leadership and Coordination in the Governance Improvement of State-Owned Enterprises (SOEs). Harvard Kennedy School Student Publication. Disponible en: http://lapj.hkspublications.org/wp-content/uploads/sites/19/2018/07/LAPJ_Lopetegui_LopezAzumendi_2018.pdf (visitado el 11 de mayo de 2019).

Musacchio, Pineda Ayerbe y García. 2015. State-Owned Enterprise Reform in Latin America, Issues and Possible Solutions. Documento de discusión del BID 401 (2015). Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/state-owned-enterprise-reform-latin-america-issues-and-possible-solutions> (visitado el 11 de mayo de 2019).

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. Análisis del Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/publications/informe-de-la-ocde-sobre-el-soborno-internacional-9789264226654-es.htm> (visitado el 11 de mayo de 2019).

_____. 2014. Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf> (visitado el 11 de mayo de 2019).

_____. 2018. Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Argentina. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/corporate/oecd-review-corporate-governance-soe-argentina.htm> (visitado el 11 de mayo de 2019).

Rubio y Aruanno. 2018. Transparencia activa en las empresas estatales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/transparencia-activa-en-las-empresas-estatales/> (visitado el 11 de mayo de 2019).

Ter-Minassian, Teresa. 2017. Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State-Owned Enterprises (SOEs). Documento de discusión del BID 546. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/identifying-and-mitigating-fiscal-risks-state-owned-enterprises-soes> (visitado el 11 de mayo de 2019).

Anexo

CUADRO A1: Listado de empresas de participación estatal mayoritaria en Argentina				
N°	Empresa	Categoría	Ministerio	Sector
1	Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA)	Mayoría estatal	Energía y Minería	Electricidad y gas
2	Nucleoeléctrica Argentina S.A.	Mayoría estatal	Energía y Minería	Electricidad y gas
3	Yacimiento Carbonífero Río Turbio (YCRT)	Empresa o sociedad del Estado	Energía y Minería	Primario
4	Dioxitek S.A.	Mayoría estatal	Energía y Minería	Electricidad y gas
5	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Mayoría estatal	Energía y Minería	Electricidad y gas
6	YPF S.A.	Mayoría estatal-Cotiza en Bolsa de Valores	Energía y Minería	Primario
7	Aerolíneas Argentinas S.A.	Mayoría estatal	Transporte	Transporte
8	Intercargo S.A.C.	Mayoría estatal	Transporte	Transporte
9	Administración General de Puertos S.E. – AGP S.E.	Mayoría estatal	Transporte	Transporte
10	Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E. (EANA)	Mayoría estatal	Transporte	Transporte
11	Operadora Ferroviaria S.E.	Mayoría estatal	Transporte	Transporte
12	Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A.P.E.M.	Mayoría estatal	Transporte	Transporte
13	Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.	Mayoría estatal	Transporte	Transporte
14	Belgrano Cargas y Logística S.A.	Mayoría estatal	Transporte	Transporte
15	Ferrocarril General Belgrano S.A.	Mayoría estatal	Transporte	Transporte
16	Dirección General de Fabricaciones Militares	Empresa o sociedad del Estado	Defensa	Manufacturero
17	Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” S.A. (FADEA)	Mayoría estatal	Defensa	Manufacturero
18	Const. Viviendas para la Armada (COVIARA E.E.)	Mayoría estatal	Defensa	Inmobiliario
19	Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I.y N. (TANDANOR)	Mayoría estatal	Defensa	Manufacturero

(continúa en la página siguiente)

CUADRO A1: Listado de empresas de participación estatal mayoritaria en Argentina (continuación)

N°	Empresa	Categoría	Ministerio	Sector
20	Corp. Interestadual Pulmarí	Mayoría estatal	Defensa	Otras actividades
21	Radio y TV Argentina S.E.	Mayoría estatal	Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos	Telecomunicaciones
22	TELAM S.E.	Mayoría estatal	Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos	Telecomunicaciones
23	Vehículo Espacial Nueva Generación S.A. (VENG SA)	Mayoría estatal	Ciencia y Tecnología	Otras actividades
24	Correo Oficial de la República Argentina S.A.	Mayoría estatal	Modernización	Otras actividades-Servicios básicos
25	Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT SA)	Mayoría estatal	Modernización	Telecomunicaciones
26	LT10 Radio Universidad Nacional del Litoral S.A.	Mayoría estatal	Educación	Telecomunicaciones
27	Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba S.A.	Mayoría estatal	Educación	Telecomunicaciones
28	EDUCAR S.E.	Mayoría estatal	Educación	Otras actividades
29	Polo Tecnológico Constituyentes S.A.	Mayoría estatal	Educación	Primario
30	Editorial Universitaria de Buenos Aires Soc. Economía Mixta – EUDEBA	Mayoría estatal	Educación	Otras actividades
31	Emprendimiento Productivo y Educativo La Gleba SA – LA GLEBA	Mayoría estatal	Educación	Otras actividades
32	Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA)	Mayoría estatal	Interior, Obras Públicas y Vivienda	Otras actividades-Servicios básicos
33	Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.	Mayoría estatal	Jefatura de Gabinete de Ministros	Inmobiliario
34	Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. – BICE	Mayoría estatal	Producción	Finanzas
35	Mercado Central	Empresa o sociedad del Estado	Producción	Otras actividades
36	Lotería Nacional S.E.	Mayoría estatal	Desarrollo Social	Otras actividades
37	Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A. (INTeA SA)	Mayoría estatal	Agricultura	Primario
38	Banco de la Nación Argentina	Empresa o sociedad del Estado	Finanzas	Finanzas
39	Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A.	Mayoría estatal	Trabajo	Inmobiliario
40	Casa de la Moneda S.E.	Mayoría estatal	Finanzas	Manufacturero
41	Contenidos Públicos S.E.	Mayoría estatal	Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos	Telecomunicaciones

