

Distr.  
RESTRINGIDA

C. 2

E/CEPAL/BRAS/Sem. 2/R.3  
1 Mayo 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

=====

CEPAL

Comisión Económica para América Latina  
Oficina en Brasilia

Seminario sobre Planeamiento y Control del Sector de  
Empresas del Estado organizado por la Comisión Económica  
para América Latina (CEPAL) y el Instituto de Planeamiento  
Económico y Social (IPEA) del Brasil a través del Convenio IPEA/CEPAL.

Brasilia, 15 al 17 de junio de 1983



LAS EMPRESAS PUBLICAS EN ARGENTINA

Este documento fue preparado para CEPAL por el Sr. Alberto J. Ugalde de Argentina para ser discutido en el Seminario. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las opiniones de la organización.

10

11

12

13

14

## LAS EMPRESAS PUBLICAS EN ARGENTINA

### Indice

I. <u>Introducción</u>	1
II. <u>Caracterización de las empresas públicas</u>	6
1. Sus orígenes	6
2. Universo actual	21
3. Su participación en la economía	36
4. Evolución del marco institucional	57
III. <u>Desarrollo de las empresas públicas</u>	77
1. Evolución de las formas de dirección empresaria	77
2. Regimen actual de conducción, planeamiento y control	87
3. Problemas presentes. Manifestaciones y orígenes	109
Anexo estadístico	129
IV. <u>Mejora del sector de empresas públicas</u>	134
1. Sus objetivos	134
2. Criterios básicos	135
3. Modificaciones institucionales	142

APENDICE: Los orígenes de la actividad empresaria en Argentina

4

21

5

4

## Las Empresas Públicas en Argentina 1/

### I. Introducción

Las empresas públicas constituyen un sector muy importante de la actividad económica argentina y su análisis viene mereciendo un creciente interés, motivado tanto por la trascendencia objetiva de su actividad, como por ser también el centro de la discusión política acerca de las funciones que debe cumplir el estado y de su papel como empresario.

La importancia económica deviene del tamaño de esta actividad empresarial, cuyo valor agregado representa alrededor del 6% del PBI y su inversión constituye el 28% de la inversión bruta interna fija, así como por la circunstancia de producir bienes y servicios de un uso muy difundido en todos los sectores económicos, en los cuales inciden directamente.

Por otro lado, puede afirmarse que la apreciación dominante de la población argentina es negativa en relación a la cantidad y calidad de los servicios que recibe de estas empresas. Respecto de sus costos, además, los análisis no muy sistemáticos que se han efectuado, prueban que se podría ser bastante más eficiente de lo que se es en la actualidad.

---

1/ El autor desea agradecer los útiles comentarios recibidos de Juan Albornóz, Carlos Ballantí, Alberto Biagosch y Héctor Bonardi. Asimismo debe expresar su reconocimiento a los aportes jurídicos que le efectuaron Miguel Sanguinetti y Agustín Tarelli y la información estadística que le facilitaron Gloria Breslin y Lucila Olcese de SIGEP y Gabriela Gómez Marcoux de la Secretaría de Hacienda.

Este simple cuadro, de una situación que es fácilmente comprobable, junto al hecho de que el número y tamaño de las empresas públicas se ha incrementado en forma casi sistemática desde hace cinco décadas, son los factores principales que motivan el amplio debate político que desde hace unos años es perceptible en la vida argentina.

Buena parte de ese debate se polariza entre quienes acusan a las empresas públicas de muchos de los males del país y los que en cambio le atribuyen un sinnúmero de ventajas. Sin embargo la realidad es mucho más compleja que las soluciones implícitas en esas posiciones, pues la mayoría de las empresas se encargan de producir bienes y servicios imprescindibles para la vida nacional y por tanto su existencia debería estar fuera de discusión, mientras que su ineficiencia es motivo de indudables y graves inconvenientes para el resto del sistema.

Pero ocurre que independientemente de la diversa posición de los actores de este debate, ninguno de ellos está conforme con la situación actual y básicamente se coincide en la necesidad de mejorar su desenvolvimiento, aunque a través de propuestas diferentes y en general enunciadas en forma difusa, pues la discusión no ha sido planteada aún de manera suficientemente objetiva.

La necesidad de mejorar estas grandes empresas que manejan e inciden en los sectores claves de la actividad económica, va transformándose en un objetivo cada vez más importante, a raíz de que sus limitaciones son un obstáculo creciente para el desarrollo general, el que además se ha de basar en un aumento de la eficiencia del sector privado, cuyas carencias son también muy notorias en la mayoría de los casos.

Aquél convencimiento requiere un mejor conocimiento del tema y es por ello que la investigación acerca de las empresas adquiere singular relevancia. Dicho conocimiento de la realidad debiera llevar a una profunda meditación y a analizar las experiencias e ideas que se aportan desde otros países a fin de encontrar vías eficaces para la mejora de este sector. La iniciativa desarrollada en tal sentido por la CEPAL es por demás interesante y brinda la posibilidad concreta de avanzar en la orientación expuesta.

La estructura de este trabajo, de acuerdo a lo requerido por dicha institución, abarca un análisis del sector de las empresas públicas en Argentina, partiendo de una descripción de su origen y magnitud, así como de su participación sectorial. A este fin se adopta una definición amplia de empresa pública, que no sólo incluye a las que son propiedad mayoritaria del estado, sino también a aquellas otras que deben su creación o existencia a decisiones del gobierno.

Posteriormente se desarrolla un análisis de su situación institucional, sus formas jurídicas y la manera en que el estado se organizó para ejercer su conducción y control. Se incluye luego otra sección donde se pasa revista a su desenvolvimiento económico y financiero, así como a los principales problemas que la afectan. Por último, en base al diagnóstico de los mismos, se hace un ensayo sobre las políticas que convendría implementar para su mejora y de los mecanismos organizativos que ayudarían a su concreción.

Para esto último se parte de un conjunto básico de principios acerca del rol de las empresas públicas en la sociedad, ya que ello es imprescindible para orientar los objetivos y consiguientes aspectos instrumentales de este trabajo.

En este sentido es fundamental definir el papel del estado, que en las últimas décadas ha venido asumiendo un rol creciente. Por un lado, aquél debe cumplir funciones básicas que hacen a la existencia misma de la Nación, o sea el proveer la seguridad, justicia, defensa, etc. y aquellos otros bienes sociales que también hacen al bien común de la sociedad, tales como la salud, educación, previsión social y la regulación y promoción de la actividad económica. En general, la función empresaria del estado ha sido producto de esta última, ya sea con el objeto de proveer bienes, impedir su desaparición, ejercer un mayor control sobre ciertas actividades de extranjeros, promover actividades básicas, etc. Sin embargo, podría decirse que en la mayor parte de los casos la actividad empresaria del estado no hace a su esencia misma, pues si bien suelen constituir acciones más o menos prolongadas, en el fondo son contingentes, pues el estado en general ha debido encararlas por la falta de suficiente interés privado. Es decir que las actividades productivas debieran estar principalmente ejercidas por el sector privado nacional y el estado debiera fomentar un traslado creciente al mismo de las que ejerce, aunque por razones de promoción deba encarar otras nuevas.

Es decir que la participación del estado debiera tener un carácter dinámico, ya que en una economía que se decide por su desarrollo, es fundamental que el estado promueva con distintos métodos el inicio o ampliación de actividades estratégicas, al mismo tiempo que el sector privado ha de estar en condiciones crecientes de asumir roles que antes tenía el estado y para lo cual debe ser alentado con eficacia. La estatización, en consecuencia, no sólo viene dada por el crecimiento de la actividad estatal, sino también cuando ella se inmoviliza y no se va transfiriendo al sector privado.



Se parte entonces del principio de subsidiariedad, en el entendimiento de que él hace a la existencia de una sociedad libre y democrática, que respeta la libertad individual y donde el estado es precisamente el encargado de velar por ello y por tanto de prevenir que los intereses de unos prevalezcan inequ<sup>u</sup>tativamente sobre los derechos de otros.

Desde un punto de vista económico, se contribuye también así a una conformación menos monopólica de la actividad productiva, a la vez que la propiedad privada constituye un mayor aliciente para la búsqueda de la eficiencia, del que puede tener en cambio la actividad estatal.

Por muchas razones, en buena medida justificadas en su momento, el estado posee un conjunto importante de empresas. Y esta realidad ha de mantenerse durante mucho tiempo, tanto por las dificultades para que empresas privadas las puedan encarar, como a la probable circunstancia de que aquél deba asumir nuevos roles empresarios.

Pero frente a esto, también el estado ha sido incapaz de administrar con eficiencia sus empresas por motivos que, como luego se analizan, están muy poco justificados.

Dada esta situación, es ineludible que los gobiernos deban preocuparse muy seriamente por este sector que, cuando es ineficiente -porque usa más recursos de los necesarios- impone a la comunidad un sobre costo que retarda por tanto el crecimiento económico de la Nación.

En consecuencia, la preocupación por hacer más eficiente a las empresas públicas, mejorando para ello los sistemas de conducción y control y promoviendo la participación privada, tiene una gran relevancia política, económica y social.

## I. Caracterización de las empresas públicas

En este capítulo se analiza brevemente el origen de estas empresas y su número actual, comparando luego la magnitud de su participación en distintos sectores. Finalmente se resumen las normas legales que les son aplicables, a fin de completar el análisis descriptivo del sector.

### 1. Sus orígenes 1/

La actividad empresaria del estado en Argentina se remonta a los mismos orígenes de la Nación y las causas que han motivado su presencia han estado muy ligadas a las circunstancias históricas que se han sucedido desde entonces.

En los comienzos de la vida institucional del país y a sólo diez años de declarada la Independencia Nacional en 1816, se crea el primer banco estatal: el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Se inicia así un período que se extiende hasta 1930, en el cual la intervención del estado es esporádica. A partir de ese año y hasta 1943, se evidencia una participación más intensa, dirigida en general a cumplir con un objetivo de regulación de algunas actividades fundamentales. Desde entonces y hasta la actualidad se inicia un tercer período, en el cual hay una mayor intervención estatal que se concentra en actividades de tipo productivo. Sin embargo, esta época no sólo se caracteriza por la expresa voluntad política del estado en tomar a su cargo nuevas actividades, sino que por circunstancias coyunturales, el estado también se ha hecho propietario de empresas con un carácter

---

1/ En el Apéndice se incluye un desarrollo más detallado de la evolución que han tenido las empresas públicas en Argentina, basado en una investigación realizada en 1975 por CEPAL. Del mismo se ha tomado la división por períodos que, aunque opinable, es necesaria para identificar mejor a las grandes etapas por las que ha pasado este sector.

eminentemente transitorio, a fin de evitar su desaparición y las consecuencias que ello acarrearía. Asimismo en dicho período se ejercitaron políticas dirigidas a reducir el universo de empresas públicas, por lo que se alternaron crecimientos y decrecimientos del sector, pero su resultado neto ha sido el de su constante ampliación. Es que, en esencia, el sistema económico de Argentina no generó la formación de capitales privados que asumieran el desarrollo de los sectores básicos.

Estos períodos coinciden por lo demás con las tendencias habidas en el mundo occidental, de modo que, como hecho general, el acrecentamiento del estado empresario en Argentina no es algo aislado, aunque haya tenido aspectos peculiares.

#### 1.1. De la Independencia a la Gran Crisis (1816-1930)

Durante este período, la voluntad política de quienes fundaron la República excluía a la intervención del estado de las actividades productivas. Sin embargo, las necesidades de integrar la reciente nación, que surgía luego de largas luchas intestinas, proveer servicios básicos y controlar cierta intervención extranjera, llevaron a efectuar una creciente actividad empresaria, motivada también por la ausencia de capitales privados nacionales que pudieran realizarlos en su totalidad.

Fue así que el estado comenzó encarando actividades bancarias y de servicios públicos y luego industriales y comerciales.

La actividad bancaria resultaba esencial, de cara a dotar al país de medios de pago que no podían ser provistos entonces de otra manera. Por ello en 1826 se establece con carácter mixto el Banco de Buenos Aires, creado por capitales privados en 1822. En 1863 pasa a ser estatal

y adopta su actual denominación de Banco de la Provincia de Buenos Aires, por cuya dimensión es el segundo banco del país. La Nación también encuentra la necesidad de crear un banco y desde 1854 se desarrollaron varias experiencias, pero recién en 1891 se crea el actual Banco de la Nación Argentina, que pasó a ser rápidamente la entidad más importante.

Otras iniciativas oficiales en el área nacional fueron la creación del Banco Hipotecario Nacional en 1885 y de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro en 1914.

La gran crisis de 1891 afectó a los once bancos provinciales que además existían en esa época, pero posteriormente fueron siendo rehabilitados y continuaron operando hasta la actualidad.

El primer servicio público fue el correo, creado en 1826. En 1857 se inauguró el primer ferrocarril a iniciativa estatal, cuyo desarrollo se acelera hacia 1880 por la acción de la actividad privada, mientras que el estado va encarando líneas de fomento. A su vez en 1867 se crea la antecesora de Obras Sanitarias de la Nación, para proveer del servicio de agua a la ciudad de Buenos Aires.

La actividad agropecuaria del país llevó a establecer en 1901 el Mercado Nacional de Hacienda y la Municipalidad de Buenos Aires hizo otro tanto en la misma época.

En 1907 se descubre petróleo en el sur del país y en 1910 se crea un ente oficial para su explotación, que en 1922 se transforma en Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Desde entonces esta empresa ha pasado a ser la más importante del país.

## 1.2. De la Gran Crisis de 1930 a 1943

En este período la intervención del estado se vió motivada por dos grandes circunstancias mundiales: la crisis de 1930 y la Segunda Guerra, que provocaron serias dificultades al comercio exterior argentino, afectando los precios y las posibilidades de exportar y adquirir productos en el exterior.

Por tales motivos el gobierno intervino activamente en el campo financiero y cambiario, así como en los mercados de productos básicos, dictando medidas regulatorias y compensatorias de las caídas de precios.

En 1933 se crea la actual Junta Nacional de Granos, con el fin de adquirir las cosechas a los productores a precios fijados por el gobierno y negociar luego su exportación. En ese año se fundó además la Junta Nacional de Carnes para tipificar y regular el comercio de carnes. También en aquel año se creó el Mercado Nacional de Tapas y en 1935 la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, ambas con el mismo objeto regulatorio.

En 1936 se creó también la Corporación de Transportes de Buenos Aires, con el fin de ayudar a resolver los problemas de los transportistas privados de colectivos, pero los problemas aumentaron y el estado fue aumentando su participación, hasta que recién en 1961 se privatizan totalmente.

La primer intervención del estado en la industria pesada se concreta en 1941, al crear la Dirección General de Fabricaciones Militares, quien agrupa a 14 fábricas de

diverso material militar y ha llegado a tener participación en otras 17 sociedades anónimas, en especial de los sectores siderúrgicos y petroquímico, de cuyos desarrollos ha sido principal impulsora.

A raíz de las dificultades del transporte marítimo provocados por la guerra, se comienza a formar la Flota del Estado sobre la base de la expropiación de buques del Eje y ello dió origen luego a la creación de la actual Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA).

### 1.3. De 1943 a 1982

En este extenso período, en el cual crece fuertemente la empresa pública, se observan no obstante circunstancias diversas, por lo que es conveniente distinguir algunos subperíodos.

#### 1.3.1. De 1943 a 1955

La filosofía del gobierno que rige en el período desde 1946, atribuía al estado un papel protagónico en el ejercicio de la soberanía en los servicios públicos y los recursos esenciales, así como en la promoción de la actividad industrial.

Por tales motivaciones se procede a la compra de los ferrocarriles en 1947 y en 1949 se constituye la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino, compuesta entonces por ocho grandes líneas.

En 1946 se procede a la compra de la Unión Telefónica (ITT) y luego de las restantes compañías privadas, creándose después la actual Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

En 1949 el gobierno adquirió la Compañía Argentina de Navegación Doderó; parte de su flota pasó a integrar ELMA y con los barcos fluviales se constituyó la Flota Argentina de Navegación Fluvial.

Como consecuencia de la declaración de guerra a los Países del Eje, el estado se incautó de numerosas empresas de propiedad enemiga, con las que en 1947 constituyó la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE). Este holding agrupó a 34 empresas que actuaban en el sector eléctrico, metalúrgico, textil, etc. y a partir de 1953 se inicia un lento proceso de restituciones, privatizaciones y liquidaciones, que se intensifica entre 1958 y 1961, pero recién concluye hacia 1980.

En el campo energético hubo un acentuado desarrollo empresario. En 1947 fue creada Agua y Energía Eléctrica de la Nación y otras importantes empresas provinciales como DEBA y EPEC, que partieron en buena medida de servicios nacionalizados. En 1945 fue constituida Yacimientos Carboníferos Fiscales y se impulsó también la utilización del gas natural, a través de la creación de Gas del Estado en ese mismo año.

En materia industrial el estado sólo encaró en forma directa la realización de tres proyectos importantes, pues si bien se crea SOMISA en 1947 -que es ahora la principal empresa siderúrgica- ella concretó su proyecto a partir de 1958. En 1952 fue creada la empresa Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), quien prosiguió la fabri-

cación de aviones y comenzó con la de automotores. Al año siguiente se creó Astilleros y Fábricas Navales del Estado, que pasó a contar con las instalaciones más importantes para la fabricación de buques. A su vez, la Dirección General de Fabricaciones Militares impulsó la creación de Atanor, una importante empresa mixta dedicada a la producción química.

El apoyo al sector industrial privado se hizo posible a través de la creación del Banco Industrial de la República Argentina en 1943 y luego -en 1947- del Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, que suscribía acciones de empresas industriales. En 1956 las funciones del IMIN fueron transferidas a aquel Banco.

En materia de servicios aéreos en 1945 se fundaron cuatro empresas mixtas -FAMA, Zonda, ALFA y Aeroposta- cuya fusión en 1950 dió lugar a la empresa estatal Aerolíneas Argentinas. A su vez la Aeronáutica promovió la fundación de LADE -Líneas Aéreas del Estado- en 1945 como resultado de la fusión de LANE y LADE, creadas en 1940 para atender líneas de fomento.

Los puertos comerciales del país se nacionalizaron a partir de 1947 y fueron administrados por la Dirección Nacional de Puertos.

En 1946 se creó el Instituto Mixto de Reaseguros y en 1947 se nacionalizó esta actividad, que luego fue desempeñada por el Instituto Nacional de Reaseguros (INDER).



En el área comercial se concretó una activa intervención con la creación en 1946 del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), quien concentró la realización de muchas operaciones con el exterior y efectuó grandes redistribuciones utilizando tipos de cambio diferenciales y los depósitos nacionalizados para solventar sus importantes desequilibrios.

Finalmente se intentó crear empresas holdings del transporte y la energía -ENT y ENDE- pero ambas no alcanzaron a concretar sus propósitos y fueron disueltas en 1957.

En materia normativa, en 1946 se dictó la Ley de Empresas Mixtas y en 1949 la de Empresas del Estado, cuyos contenidos se analizan luego en la sección 4.

#### 1.3.2. Desde 1955 a 1966

El gobierno de la Revolución Libertadora significó un cambio político profundo que alcanzó en alguna medida a las empresas públicas, especialmente porque se dispuso la liquidación de algunas de ellas, como el IAPI, ENT, ENDE y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, y una menor ingerencia de políticas extraempresarias.

Sin embargo fue el gobierno que asumió en 1958 quien realizó cambios más profundos en este sector, procediendo a la privatización del transporte automotor de pasajeros y liquidando a la mayor parte de las del grupo DINIE, reduciendo drásticamente el personal ocupado, especialmente en los ferrocarriles.

rriles, e impulsando fuertemente la actividad de otras, como las del sector energético, donde debe destacarse el aumento de la producción de petróleo y gas, lograda con el apoyo de contratistas privados.

En este período también se crean o adquieren algunas empresas, siendo destacable la compra de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) en 1958, la segunda empresa eléctrica del país, que había pertenecido primero a capitales alemanes y luego a españoles.

En 1956 concluye el proceso anterior de incautación de diarios y radios, que parcialmente se privatizan luego y del principal canal de televisión que continúa siendo estatal.

Se creó también la Editorial Universitaria de Buenos Aires y Yacimientos Mineros de Agua del Dionisio (YMAD) para la explotación de manganeso en la Provincia de Catamarca.

Las provincias fueron muy activas a su vez, creando 8 bancos, 4 empresas de electricidad que atendían servicios locales y 13 compañías de seguros, así como dos importantes bodegas (CAVIC y GIOL) y otras empresas menores.

Finalmente se constituyeron como empresas los servicios antes nacionalizados de subterráneos y puertos, dando lugar a Subterráneos de Buenos Aires y a la Administración General de Puertos respectivamente.

1.3.1. Desde 1966 a 1976

Durante este período ocurren los cambios más importantes en el sector, tanto por la importancia de las empresas públicas que se crean, como por las modificaciones institucionales que se llevan a cabo.

En especial se destacan el inicio de grandes proyectos de infraestructura y de industrias básicas, en algunas de las cuales participa en proporciones decisivas, como en siderurgia y petroquímica, y a otras apoya con medidas directas, como a las del papel, aluminio, soda solvay, equipos de comunicaciones, siderurgia privada, etc.

En 1968 se adoptó la decisión de construir la primera planta nucleoelectrica propulsada por uranio natural (Atucha I), lo cual estuvo a cargo de la Comisión Nacional de Energía Atómica, con una potencia de 375 MW, y en 1974 se inició la segunda planta de 600 MW (Embalse).

En 1967 se creó Hidronor para efectuar el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos Chocón y Cerros Colorados, donde ya están operando dos centrales con una potencia de 1.650 MW y se hallan en construcción otras tres de 2.600 MW.

Finalmente en el área hidroeléctrica se constituyeron dos entes binacionales: Salto Grande y Yaciretá, para llevar a cabo sendos proyectos de 1.620 y 2.700 MW, en sociedad con Uruguay y Paraguay respectivamente.

En el campo petroquímico también se iniciaron grandes proyectos. En 1970 fue fundada Petroquímica General Mosconi que produce aromáticos básicos. En 1971 fue creada Petroquímica Bahía Blanca para producir etileno, y otras cuatro empresas mixtas que lo consumen y forman así un polo integrado. En 1972 se constituyó Carboquímica Argentina Sociedad Mixta para fabricar brea, creosota, etc. Finalmente, en 1973 se constituyó Petroquímica Río Tercero para elaborar disocianato de tolueno. En estas empresas la participación estatal es variable y en todas ellas actúa la D.G.F.M.

En materia siderúrgica se llevó a cabo una ampliación de SOMISA y se creó HIPASAM, para extraer y elaborar pellets de hierro. También en 1975 se creó SIDINSA para producir aceros planos, pero su proyecto no llegó a concretarse.

En el área de consultoría se crearon también varias empresas, ligadas a otros organismos estatales como DIGID del Ministerio de Defensa, Consultara de la Armada, CONARSUD de Ferrocarriles, SAOPIN-AFNE de este último astillero y la propia SIDINSA que ha hecho luego consultoría siderúrgica. Se creó además la Empresa Nacional de Investigaciones y Desarrollo Eléctrico -ENIDE- aunque no llegó a operar.

En 1969 fue expropiada TELAM, una empresa de noticias que también canaliza toda la publicidad oficial. En 1973 el gobierno no renovó la licencia de

cuatro canales de televisión en Buenos Aires y otros dos del interior, que pasaron así a ser administrados por el estado.

El gobierno que accedió en 1973 trató de ampliar la esfera de algunas empresas públicas, como fue el otorgar a Y.P.F. el monopolio del expendio de combustibles y el intento de desarrollar la provisión del equipamiento telefónico. También se anunció la intención de cancelar la concesión a la Compañía Italo Argentina de Electricidad que prestaba el servicio en Buenos Aires, pero ello no llegó a concretarse entonces.

En este período también se opera un hecho nuevo, que es la política del estado tendiente a evitar que empresas privadas cesaran en su actividad por problemas económicos o financieros. Con este objeto en 1967 se dicta un primer régimen de rehabilitación, que inicialmente consistía en apoyos crediticios de excepción, pero a raíz de que las dificultades de algunas empresas subsistieron, sus acciones fueron pasando al estado. Otro régimen similar se dicta en 1970 para que las empresas en estado de concurso o quiebra pudieran continuar funcionando bajo la administración del estado. En virtud de ambos sistemas alrededor de 15 empresas terminaron en poder del estado, entre las que cabe mencionar por su importancia a Siam Di Tella, Llave, La Bernalesa, Gilera, La Emilia y Frigorífico Swift.

Como se señaló al principio, en este período ocurrieron cambios institucionales de gran importancia. El primero sucedió en 1967, al dictarse la ley de sociedades anónimas con mayoría estatal, la cual posibilitaba que las empresas de propiedad oficial fuesen encuadradas en la esfera del derecho privado. En 1974, además, se creó la Corporación de Empresas Nacionales que, pese a su corta vida, constituyó la primer experiencia amplia de formar un holding. Por último, también en ese año se dictó el régimen de Sociedades del Estado, que permite dar el tratamiento jurídico de las sociedades anónimas a empresas cuyo único propietario debe ser el estado.

#### 1.3.4. Desde 1976 a 1982

El gobierno del Proceso de Reorganización Nacional que cubrió este período, fue un enfático partidario de reducir la actividad estatal y en particular a sus empresas.

Como resultado de esta política se vendieron o liquidaron numerosas entidades, pero de envergadura menor; se descentralizó a algunas de las más importantes y en todas se trató de contratar con el sector privado la mayor cantidad de actividades secundarias. Sin embargo esa política no fue estrictamente aplicada por todos los sectores de gobierno, por lo que se crearon varias nuevas empresas. Pero lo más importante fue que a raíz de las dificultades económicas del país, el estado debió hacerse cargo de algunas empresas de mayor

envergadura, por lo que es probable que el resultado neto haya sido el de una ampliación del sector de empresas públicas.

La venta o liquidación de empresas que pertenecían al estado nacional, provincial o municipal, alcanzó a 120 entidades. En su gran mayoría se trató de empresas de menor envergadura y la casi totalidad de aquellas que se habían estatizado como consecuencia de los regímenes de rehabilitación industrial, cuyo detalle se consigna en el Apéndice de este trabajo.

Asimismo el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro vendieron las acciones de empresas privadas que poseían en proporciones minoritarias, pero que en muchos casos llegaban al 40% del capital. En tal sentido se vendieron totalmente las acciones de 207 empresas y parcialmente las de 29, mientras que a otras 49 en que se participaba en minoría les fue decretada la quiebra.

En la esfera de las grandes empresas estatales, cuya venta es dificultada por razones prácticas y de falta de consenso, la acción de privatización fue periférica y consistió en transferir al sector privado la realización de tareas auxiliares, tales como mantenimiento, transporte, consultoría, etc. y también se subcontrataron algunas funciones principales como la explotación petrolera. Otro sistema consistió en otorgar concesiones para la construcción y explotación de algunos grandes proyectos,

sobre la base de distintos grados de seguridad estatal respecto de los ingresos y del financiamiento de los mismos.

Con el objeto de fortalecer la competencia de las autoridades provinciales y municipales y reducir a las grandes empresas a una función de "mayorista", se transfirió a aquéllas parte de los servicios que éstas operaban en sus territorios, tal fue el caso de pequeñas centrales eléctricas y el sistema de distribución de Agua y Energía y de los servicios de provisión de agua y cloacas de Obras Sanitarias. Asimismo se transfirió Subterráneos de Buenos Aires al municipio de esta ciudad y ha quedado pendiente la decisión de traspasar las redes de distribución de gas natural.

Durante este período sólo se crearon algunas empresas menores, que fueron complementarias de otras actividades estatales, tales como Combustible Nuclear Argentino (CONUAR); Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE) y Nuclear Mendoza S.E., promovidas por la Comisión Nacional de Energía Atómica. Por su parte Aerolíneas Argentinas llevó a cabo la formación de OPTAR -Operadora Mayorista de Servicios Turísticos- y de Buenos Aires Catering -BAC- ésta en sociedad con Swissair. La Municipalidad y la Provincia de Buenos Aires crearon el CEAMSE -Cinturón Ecológico Area Metropolitana S.E.- a fin de recuperar zonas bajas del Gran Buenos Aires mediante su relleno sanitario. La Armada creó SATECNA y el Astillero M. D. García para la fabricación de submarinos.



En este período también se adquieren algunas empresas importantes. Tal fue el caso de la Compañía Italo Argentina de Electricidad, cuyos accionistas solicitaron su venta al estado a raíz de las dificultosas relaciones que mantenían con éste y al reiterado incumplimiento de la concesión. También por problemas económicos y financieros en 1980 el estado tomó la empresa Austral Líneas Aéreas y tres subsidiarias cedidas por sus accionistas, con el ánimo de efectuar su saneamiento y reprivatización.

Por último, la crisis de varias entidades financieras muy significativas llevó a que el Banco Central se hiciera cargo de ellas y sus subsidiarias, lo cual en 1980 significó un quebranto equivalente al 3% del PBI. Si bien estas entidades van siendo liquidadas o vendidas, transitoriamente engrosaron la actividad empresarial del estado.

## 2. Universo actual

La creciente intervención del estado en Argentina ha llevado finalmente a la realización de una serie de investigaciones, tendientes a determinar la magnitud del universo de empresas públicas que, por su origen, naturaleza jurídica o sus diferentes dependencias, no se conocían con suficiente nitidez.

Al tratar de agrupar las empresas públicas, se encuentra el problema de definir lo que se entenderá por tal. Desde un punto de vista económico podría señalarse que constituye actividad empresarial aquélla en la que el estado produce bienes o servicios que luego vende en el mercado a un precio que cubre, cuanto menos, una porción de los costos.

Con este criterio se trasciende de la sola naturaleza jurídica de los entes productores propiedad del estado, para centrarse en las características de las actividades que como tal desarrollan. Del mismo modo, la propiedad mayoritaria del estado no es suficiente para definir el carácter de "pública", ya que aún en casos de minoría o sin ella, el estado puede tener un rol dominante en la creación o dirección de una entidad empresaria y en tal caso hay fundamento para asimilarla a un cierto carácter de "pública".

Dichos criterios han sido generalmente aceptados cuando se ha intentado "inventariar" la cantidad de organismos de diferente naturaleza jurídica que son de propiedad o dependencia estatal en cualquiera de sus niveles (nacional, provincial, municipal o de otras empresas) y donde se desarrollan funciones empresarias. Como es natural, su aplicación en la práctica tropieza con innumerables inconvenientes que hacen muy difícil obtener la información apropiada. No obstante ello, en Argentina se han realizado últimamente esfuerzos encomiables a fin de definir el universo que conforma esta importante función del estado.

Uno de los primeros trabajos -no publicados- fue realizado en 1969/70 bajo la dirección de Raúl Fernández en el entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Posteriormente esta investigación se continuó con el patrocinio de la CEPAL, presentándose a mediados de 1976 una versión preliminar <sup>1/</sup> que brinda un valioso análisis del origen de la actividad empresaria del estado y de los organismos que la ejecutan.

---

<sup>1/</sup> CEPAL, Oficina en Buenos Aires, "Las Empresas Públicas en Argentina" (documento interno de trabajo) CEPAL/BA/105, Bs. As., junio de 1976.

En ese mismo año se concluyó también otra investigación patrocinada por el Consejo Empresario Argentino y efectuada por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas 1/. Este trabajo busca hacer un inventario exhaustivo de todas las entidades empresarias donde el estado participa, llegando a la conclusión que ello sucede en 347 entes de manera decisiva o mayoritaria y en otros 400 en forma minoritaria o pasiva. También este trabajo reúne una serie de indicadores representativos de la actividad (ventas, empleo, inversión, valor agregado, resultados, etc.) para los años 1965, 1970 y 1975.

Por su parte, el Gobierno Nacional constituyó en 1978 una Comisión Interministerial a fin de efectuar el análisis del universo de empresas públicas y proponer las alternativas de privatización, transferencia o reducción que fueren aplicables a criterio de la misma, pero ni las conclusiones de la Comisión ni el listado de empresas que se confeccionó fueron publicadas.

No obstante, el Banco Central de la República Argentina ha continuado estas investigaciones y por razones de política financiera desde 1981 comunica la nómina actualizada de empresas públicas. Puede entonces considerarse que el listado elaborado por el B.C.R.A. a fines de 1982, constituye el inventario oficial más reciente de empresas públicas. Dicha nómina se adjunta en los Anexos II-1 y II-2, clasificada en entidades financieras y no financieras, según el criterio del Banco Central. Se advierte en este listado la inclusión de entes de naturaleza discutible, lo cual se puede deber a que aún no se ha llegado a diferenciar con propiedad a las empresas públicas 2/. La síntesis cuantitativa de dicho trabajo es la siguiente:

- 
- 1/ Consejo Empresario Argentino, "Las Empresas Públicas en la Economía Argentina", preparado por FIEL, Bs. As., dic. 1976.
  - 2/ Por ejemplo, no se ha incluido a las obras sociales, pues si bien puede admitirse que son entes semi-públicos resulta difícil atribuirles un carácter de empresa.

Cuadro N° 1

Cantidad de Empresas Públicas

1. <u>Empresas no Financieras</u> 1/		<u>260</u>
1.1. Nacionales	143	
1.2. Provinciales	83	
1.3. Municipales	6	
1.4. Intergubernamentales	3	
1.5. Mixtas	24	
2. <u>Empresas Financieras</u>		<u>37</u>
2.1. Nacionales	5	
2.2. Provinciales	26	
2.3. Municipales	5	
3. <u>Total Empresas Públicas</u>		<u>297</u>

Fuente: Anexos II-1 y II-2

A este total deberían agregarse -en otra categoría- las participaciones minoritarias del estado, principalmente del Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, que fueron sustancialmente reducidas en el período 1977/80, según se comentara en la sección anterior.

---

1/ Como puede apreciarse en el Anexo, esta cantidad se halla muy influida por la inclusión discriminada de entes que pertenecen a una misma autoridad, como las fábricas de la D.G.F.H., las radios de la Secretaría de Comunicaciones y los hoteles y hosterías provinciales, siendo discutible su consideración como empresa separadas. En cambio no se incluyen otras empresas públicas descriptas en la sección anterior.

ANEXO II - 1

1. Empresas no Financieras

1.1. Nacionales

1. Administración General de Puertos
2. Aerolíneas Argentinas
3. Agroquímica Latinoamericana S.A. Bolivia Y.P.F.
4. Agua y Energía Eléctrica
5. Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)
6. A.T.C. LS 82 Canal 7 S.A. (Buenos Aires)
7. Casa de la Moneda S.E.
8. Centro Forestal Pirané
9. Comercial, Industrial, Financiera del Estado Nacional (CIFEN)
10. Comisión Mixta Argentina - Paraguaya del Río Paraná (CORPUS)
11. Comisión Mixta Ferroviaria Argentino-Boliviana
12. Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
13. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
14. Compañía Azucarera Las Palmas
15. Compañía Nacional Azucarera S.A. (CONASA)
16. Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP)
17. Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA)
18. Diario La Opinión
19. Dirección General de Fabricaciones Militares
20. Dirección Nacional de Vialidad
21. Empresas Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)
22. Empresa Nacional Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE)
23. Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL)
24. Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)
25. Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turísticos (OPTAR)

26. Entidad Binacional Yaciretá
27. Establecimientos Altos Hornos Zapla
28. Establecimientos Mineros Capillitas
29. Fábrica Militar de Acido Sulfúrico
30. Fábrica Militar de Armas Portátiles "Domingo Matheu"
31. Fábrica Militar de Materiales Pirotécnicos
32. Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María
33. Fábrica Militar de Tolueno Sintético
34. Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA
35. Fábrica Militar Fray Luis Beltrán
36. Fábrica Militar General San Martín
37. Fábrica Militar Río Tercero
38. Fábrica Militar San Francisco
39. Fábrica Naval de Explosivos Fanazul
40. Ferrocarriles Argentinos
41. Flota Fluvial del Estado Argentino
42. Forja Argentina S.A.
43. Gas del Estado
44. Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR)
45. Hierro Patagónico de Sierra Grande (HIPASAM)
46. Hotel Chapadmalal
47. Hotel Embalse Río Tercero
48. Hoteles Nacionales del Ministerio de Bienestar Social
49. Junta Nacional de Granos
50. Líneas Aéreas del Estado (LADE)
51. LR 1 Radio El Mundo - Capital Federal
52. LR 2 Radio Argentina - Capital Federal
53. LR 3 Radio Belgrano - Capital Federal
54. LR 4 Radio Splendid - Capital Federal
55. LR 5 Radio Excelsior - Capital Federal
56. LR 6 Radio Mitre - Capital Federal
57. LR 9 Radio Antártida - Capital Federal
58. LR 11 Radio Universidad Nacional de La Plata - Bs. As.

59. LRA 1 Buenos Aires
60. LRA 2 Emisora de Onda Corta del RAE
61. LRA 3 Santa Rosa - La Pampa
62. LRA 4 Salta
63. LRA 5 Rosario
64. LRA 6 Mendoza
65. LRA 7 Córdoba
66. LRA 8 Formosa
67. LRA 9 Esquel
68. LRA 10 Ushuaia e Islas Malvinas
69. LRA 11 Comodoro Rivadavia
70. LRA 12 Santo Tomé
71. LRA 13 Bahía Blanca
72. LRA 14 Santa Fe
73. LRA 15 San Miguel de Tucumán
74. LRA 16 La Quiaca
75. LRA 17 Zapala
76. LRA 18 Río Turbio
77. LRA 19 Puerto Iguazú
78. LRA 20 Las Limitas
79. LRA 21 Santiago del Estero
80. LRA 22 San Salvador de Jujuy
81. LRA 23 San Juan
82. LRA 24 Río Grande
83. LRA 25 Tartagal
84. LRA 31 Emisora de Onda Corta del RAE
85. LRA 33 Emisora de Onda Corta del RAE
86. LRA 34 Emisora de Onda Corta del RAE Mendoza
87. LRA 51 Jachal
88. LRA 52 Chosmalal
89. LRA 53 San Martín de los Andes
90. LRA 54 Ingeniero Jacobacci
91. LRA 55 Alto Río Senguerr

92. LRA 56 Perito Moreno
93. LS 6 Radio del Pueblo - Capital Federal
94. LS 83 TV Canal 9 - Capital Federal
95. LS 84 TV Canal 11 - Capital Federal
96. LS 85 TV Canal 13 - Capital Federal
97. LS 86 TV Canal 2 La Plata - Buenos Aires
98. LT 2 Radio General San Martín - Rosario
99. LT 3 Radio Cerealista - Rosario
100. LT 5 Radio Chaco - Resistencia
101. LT 6 Radio Sargento Cabral, Goya - Corrientes
102. LT 8 Radio Rosario - Santa Fe
103. LT 10 Radio Universidad Nacional del Litoral - Santa Fe
104. LT 11 Radio General Francisco Ramírez - Concepción del Uruguay - Entre Ríos
105. LT 12 Radio General Madariaga - Paso de los Libres - Corrientes
106. LT 14 Radio General Urquiza, Paraná - Entre Ríos
107. LT 16 Radio Presidente Roque Saenz Peña - Chaco
108. LT 34 Radio Zárate - Buenos Aires
109. LT 88 TV Canal 11 - Formosa
110. LU 4 Radio Difusora Patagonia Argentina, Comodoro Rivadavia - Chubut
111. LU 5 Radio Neuquén - Neuquén
112. LU 6 Emisora Atlántica - Mar del Plata
113. LU 8 Radio Bariloche - Río Negro
114. LU 23 Emisora Lago Argentino, Calafate - Santa Cruz
115. LU 32 Radio Coronel Olavarría - Buenos Aires
116. LU 33 Emisora Pampeana, Santa Rosa - La Pampa
117. LU 86 TV Canal 8, Mar del Plata - Buenos Aires
118. LU 91 TV Canal 12 Trenque Lauquén - Buenos Aires
119. LV 2 Radio General Paz - Córdoba
120. LV 3 Radio Córdoba - Córdoba
121. LV 4 Radio San Rafael - Mendoza
122. LV 5 Radio Sarmiento - San Juan



123. LV 7 Radio Tucumán - Tucumán
124. LV 8 Radio Libertador - Mendoza
125. LV 12 Radio Independencia - Tucumán
126. LV 13 Radio Granaderos Puntanos - San Luis
127. LV 14 Radio Joaquín V. González - La Rioja
128. LV 15 Radio Villa Mercedes - San Luis
129. LV 19 Radio Malargue - Mendoza
130. LV 80 TV Canal 10 - Universidad Nacional de Córdoba
131. LW 83 TV Canal 10 - Universidad Nacional de Tucumán
132. LV 84 TV Canal 6 San Rafael - Mendoza
133. LV 89 TV Canal 7 - Mendoza
134. LW 1 Radio Universidad Nacional de Córdoba
135. LW 7 Radio Catamarca - Catamarca
136. Obras Sanitarias de la Nación
137. Organización Transitoria para la Operación Grabado
138. Petroquímica General Mosconi S.A.
139. Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires
140. Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR)
141. Telam S.A.
142. Yacimientos Carboníferos Fiscales
143. Yacimientos Petrolíferos Fiscales

## 1.2. Provinciales

1. Aserradero Corcobado
2. Calcinadora de Yeso Chamical
3. Cía. Telegráfica de la Provincia de Buenos Aires
4. Corporación Forestal Neuquina
5. Corporación Minera del Neuquén
6. Desecadora de Frutas Los Talas - La Rioja
7. Desmotadora Oficial de Algodón - Catamarca
8. Deshidratadora de Hortalizas Capital - La Rioja
9. Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA)

10. Electricidad de Misiones
11. Empresa Provincial de Electricidad (EPEC) - Córdoba
12. Empresa Provincial de Energía - San Juan
13. Empresa Provincial de Hoteles de Turismo - San Luis
14. Empresa Provincial de Transporte (TROLEBUSES) - Mendoza
15. Ente Construcción Teatro Argentino S.E.
16. Esacon S.A. - Santa Fe
17. Estancia El Leoncito - San Juan
18. Ferias y Mercados del Chaco
19. Finca Río Negro El Chalican - Jujuy
20. Firma Tacunuco - San Juan
21. Fricadier S.A. - Río Negro
22. Fridevi S.A. - Río Negro
23. Frigorífico Arenales - Salta
24. Frigorífico del Estado
25. Frigorífico Gualaguaychú - Entre Ríos
26. Frigorífico Regional Dean Funes S.A. - Córdoba
27. Giol - Empresa del Estado - La Colina - Mendoza
28. Gran Hotel Provincial - San Juan
29. Hostería de Huaco - San Juan
30. Hostería de Puente del Inca - Mendoza
31. Hostería Malazán - La Rioja
32. Hostería Provincial Ancasti - Catamarca
33. Hostería Provincial de Pomán - Catamarca
34. Hostería Provincial El Alto - Catamarca
35. Hostería Provincial El Bolsón - Catamarca
36. Hostería Provincial El Rodeo - Catamarca
37. Hostería Provincial La Merced - Catamarca
38. Hostería Sanagasta - La Rioja
39. Hostería Sarmiento - San Juan
40. Hotel Ambato - Catamarca
41. Hotel Barreal - San Juan
42. Hotel Casino La Rioja - La Rioja

43. Hotel de Turismo Belén - Catamarca
44. Hotel de Turismo Capital - La Rioja
45. Hotel de Turismo Catamarca - Catamarca
46. Hotel de Turismo Chilecito - La Rioja
47. Hotel de Turismo Malargue - Mendoza
48. Hotel de Turismo Monte Caseros - Corrientes
49. Hotel de Turismo Santa María - Catamarca
50. Hotel de Turismo Tinogasta - Catamarca
51. Hotel de Turismo Tupungato - Mendoza
52. Hotel Nogaró - San Juan
53. Hotel Pismanta - San Juan
54. Hotel Potrerillos - Mendoza
55. Hotel Sussex - San Juan
56. Hotel Termal - Chaco
57. Hotel Termas Rosario de la Frontera - Salta
58. Ingenio Azucarero Victoria - Entre Ríos
59. Lanera Austral - Chubut
60. LS 11 Radio Provincia de Buenos Aires
61. LT 17 Posadas - Misiones
62. LT 46 Bernardo de Irigoyen - Misiones
63. LT 85 Canal 12 Posadas - Misiones
64. LU 14 Radio Provincia de Santa Cruz - Río Gallegos  
Santa Cruz
65. LU 85 TV Canal 9 Río Gallegos - Santa Cruz
66. LU 87 TV Canal 11 Ushuaia - Tierra del Fuego
67. LU 88 TV Canal 13 - Río Grande - Tierra del Fuego
68. LU 90 TV Canal 7 Rawson - Chubut
69. LU 89 TV Canal 3 Santa Rosa - La Pampa
70. LV 90 TV Canal 13 - San Luis
71. LV 91 TV Canal 9 - La Rioja
72. Maderas Chaqueñas - Chaco
73. Matadero Frigorífico La Isla - Santiago del Estero
74. Papel Misionero - Misiones

75. Parque Industrial Piloto San Francisco - Córdoba
76. Planta Olivícola Aimogasta - La Rioja
77. Planta Vitivinícola Chilecito - La Rioja
78. Plaza Hotel - Mendoza
79. Servicios Energéticos del Chaco - Chaco
80. Sociedad Anónima Forestal Epuyen - Chubut
81. Usina Eléctrica Rafaela - Santa Fe
82. Vasija Vinaria - La Rioja
83. Villa Turística Las Pirquitas - Catamarca

### 1.3. Municipales

1. LS 1 Radio Municipal de la Ciudad de Buenos Aires - Capital Federal
2. LT 21 Alvear - Corrientes
3. LV 18 San Rafael - Mendoza
4. Subterráneos de Buenos Aires
5. Teatro Colón
6. Teatro Municipal General San Martín

### 1.4. Intergubernamentales

1. Cinturón Ecológico Area Metropolitana S.A.
2. Corporación Mercado Central de Buenos Aires
3. Yacimientos Mineros de Aguas de Dionisio (YMAD)

### 1.5. Mixtas

1. Aerochaco Sociedad de Economía Mixta
2. Alcalis de la Patagonia S.A.
3. Altos Hornos Zapla Construcciones S.A.
4. Carboquímica Argentina S.A.
5. Clanclay S.A.
6. Compañía Industrial Cervecera - Salta
7. Compañía Argentina de Promoción de Exportaciones (CAPESA)

8. Conarsud Asesoramiento y Consultoría S.A.
9. Cooperativa La Cordillerana - San Juan
10. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)
11. Ex Textil Escalada
12. Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos de Opalinas Hurlingham S.A.
13. Induclor S.M.
14. Monómeros Vinílicos S.M.
15. Petroquímica Bahía Blanca
16. Petroquímica Río Tercero
17. Petropol S.M.
18. Polisur S.M.
19. Predio Ferial de Córdoba
20. Siam Di Tella
21. Salta Forestal
22. Siderúrgica Integrada S.A. (SIDINSA)
23. Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA)
24. Winco S.A.

ANEXO II - 2

2. Empresas Financieras

2.1. Nacionales

1. Banco de la Nación Argentina
2. Banco Hipotecario Nacional
3. Caja Nacional de Ahorro y Seguros
4. Banco Nacional de Desarrollo
5. Banco del Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur S.A.

2.2. Provinciales

1. Banco de Catamarca
2. Banco de Entre Ríos
3. Banco de Jujuy
4. Banco de La Pampa
5. Banco de la Provincia de Buenos Aires
6. Banco de la Provincia de Córdoba
7. Banco de la Provincia de Corrientes
8. Banco de la Provincia de Formosa
9. Banco de la Provincia de La Rioja
10. Banco de la Provincia de Chubut
11. Banco de la Provincia de Neuquén
12. Banco de la Provincia de Misiones
13. Banco de la Provincia de Río Negro
14. Banco de la Provincia de San Luis
15. Banco de la Provincia de Santa Cruz
16. Banco de la Provincia de Santiago del Estero
17. Banco de la Provincia de Tucumán
18. Banco del Chaco
19. Banco de Mendoza

20. Banco de Previsión Social - Mendoza
21. Banco de San Juan
22. Banco Provincial de Salta
23. Banco Provincial de Santa Fe
24. Banco Social de Córdoba
25. Banco Santafesino de Inversión y Desarrollo
26. Cofirene Banco de Inversión S.A.

2.3. Municipales

1. Banco de la Ciudad de Buenos Aires - Buenos Aires
2. Banco Municipal de La Plata - Buenos Aires
3. Banco Municipal de Paraná - Entre Ríos
4. Banco Municipal de Rosario - Santa Fe
5. Banco Municipal de Tucumán - Tucumán

### 3. Su participación en la economía

En esta sección se efectúa sólo un análisis cuantitativo, para medir la importancia que revisten las empresas públicas en diferentes aspectos de la actividad económica y financiera del país, mientras un enfoque cualitativo se desarrolla en el capítulo III. Debe destacarse que la trascendencia de las empresas no se manifiesta de una manera similar en todos los sectores, ni tampoco ello ha sido constante a través del tiempo, por lo que luego de los datos generales de la primera parte se continúa con un breve análisis de su participación sectorial.

Los datos de esta sección corresponden a las últimas investigaciones efectuadas y si bien algunas de ellas no son actuales, en general tienen entera vigencia, pues muchas de las privatizaciones de los últimos años no fueron relevantes en el sentido estadístico y otras no figuraban antes dentro de la esfera pública.

#### 3.1. Incidencia general

La actividad productiva de las empresas públicas puede medirse fundamentalmente a través de su contribución a la formación del PBI.



Cuadro N° 2

Participación del Sector Público en la formación del PBI

(Promedio 1950/74)  
(en %)

Total Sector Público	12.9
- Gobierno General	5.1
- Empresas Públicas	7.8

Fuente: En base a: Calvar, Daudé y Zorzano, "Resultados preliminares de una investigación del Sector Público Argentino", B.C.R.A., 1976.

En cuanto a las empresas de servicios públicos, que representan más del 75% del sector, su participación en el PBI fue en promedio del 5.88% y su evolución puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 3

Participación de las Empresas de Servicios Públicos en el PBI

<u>Quinquenio</u>	<u>Relación % con:</u>	
	<u>PBI Total</u>	<u>PBI Industrial</u>
1950-54	5.7	20.7
1955-59	5.5	17.9
1960-64	6.0	19.2
1965-69	6.0	17.6
1970-74	6.2	16.5

Fuente: SIGEP, "Producto Bruto Interno de Empresas Públicas Argentinas 1950-74", Bs. As., 1982. Esta investigación se refiere a empresas de servicios públicos y se basa en datos elaborados por el B.C.R.A.

Puede apreciarse así que la participación de las empresas en el PBI es muy constante, al punto que en 1974 fue la misma que en 1959. En cambio, dicha proporción tiende a disminuir si se la compara con el PBI industrial, que ha crecido más que la media del país. Cabe recordar aquí que aquel conjunto sólo se refiere a empresas de servicios y no incluye a las del sector industrial, que particularmente se crearon desde 1966 y cuyo peso relativo es aún reducido.

A partir de 1974 no hay cálculos desagregados del PBI en forma institucional; no obstante sí puede señalarse que tal participación se habría incrementado desde entonces, a raíz de que el volumen de actividad de las empresas públicas de servicios aumentó un 21.2% entre 1974 y 1981, mientras el PBI lo hizo sólo en un 3.5%.

Sin perjuicio de ello es también procedente observar que dentro del producto generado por el sector ha habido una transformación muy grande en su composición:

Cuadro Nº 4

Composición del PBI generado por las Empresas de Servicios Públicos

Promedio Quinquenal (en %)

	<u>1950-54</u>	<u>1955-59</u>	<u>1960-64</u>	<u>1965-69</u>	<u>1970-74</u>
1. Combustible y Energía	17.5	25.3	45.1	55.0	59.1
2. Transporte y Comunicaciones	79.4	71.5	52.1	42.4	38.4
3. Servicios Sanitarios	3.0	3.2	2.9	2.7	2.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: SIGEP, op. cit.

Resulta notable el crecimiento del sector energético, que revela así la mejora operada en el abastecimiento local de hidrocarburos y electricidad. Por el contrario, hay una caída igualmente importante del transporte, motivada tanto por la transferencia del medio automotor al sector privado como por la gran pérdida de tráfico que han experimentado los ferrocarriles y el subterráneo.

Por su parte, la participación de las empresas públicas en el empleo ha sido decreciente en el período 1950/74 y esta tendencia se ha mantenido como se verá más adelante.

Cuadro N° 5

Evolución del Personal Ocupado

	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1966</u>	<u>1970</u>	<u>1974</u>	<u>1981</u>
1. Personal de Empresas de Servicios Públicos (en miles)	366,2	460,2	408,3	370,2	398,5	299,6
2. Como % del empleo total	7.2	8.2	6.9	5.5	5.4	...
3. Como % del empleo industrial	25.9	30.6	26.4	21.6	20.9	...

Fuente: SIGEP, op. cit.

A partir de 1960, en que se aplica una política muy estricta, se observó un claro detenimiento en la ocupación y por ello hay una caída en su participación relativa, que se debiera acentuar actualmente.

La participación de las empresas públicas en la inversión es más significativa aún que lo que surge de los indicadores anteriores, puesto que estas empresas, que son

principalmente de servicios públicos, deben atender una demanda creciente y sostenida y, por otro lado, deben afrontar costos marginales de inversión cada vez más elevados 1/.

Cuadro N° 6

Participación de la Inversión del Sector Público en el PBI

(en %)

	<u>1961</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1979</u>
Inversión Sector Público Total	7.84	5.24	7.29	8.94	9.60
Inversión Empresas Públicas	3.72	2.63	3.23	3.98	3.59

Fuente: Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Secretaría de Hacienda. "Esquema de Ahorro - Inversión - Financiamiento", Bs. As., 1982, pág. 197 y ss.

En 1961 el nivel de inversión pública fue muy elevado, éste luego decrece y se eleva sostenidamente desde 1968, en que vuelven a realizarse importantes proyectos de infraestructura. Sin embargo puede advertirse que el crecimiento de la inversión en las empresas es explicado también por lo que realizan éstas en los sectores industriales, tal como surge del siguiente cuadro.

1/ Ugalde, A. J., "Las Empresas Públicas en Argentina", Bs. As., septiembre de 1982.

Cuadro N° 7

Participación de las Empresas Públicas en la Inversión Total

(en %)	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>
<u>Inversión Empresas Públicas/</u> <u>Inversión Total</u>	<u>18.9</u>	<u>20.5</u>	<u>27.6</u>
- Empresa de Servicios Públicos (SIGEP)	17.9	18.6	22.1
- Empresas del Area de Defensa	0.9	1.1	3.8
- Otras Empresas Públicas	0.1	0.8	1.7

Fuente: En base a datos de SIGEP, "Situación Actual y Evolución reciente de las Empresas Públicas", 1981, pág. 135. Bs. As. 1982.

Se advierte así que mientras las empresas que no eran de servicios públicos en 1965 apenas contribuían con el 1% de la inversión total, diez años después participan con el 5.5% de la misma, lo cual es expresión de la nueva actividad empresarial estatal que se inicia a partir de 1966, según fuera explicado en la sección II-1.

En materia de retribuciones abonadas, durante el período 1966/73 el costo laboral medio anual por persona ocupada de las empresas públicas fue de 4.060 dólares (de 1978), lo cual fue un 60% mayor a la retribución media del país 1/. Esto reflejaría que en las empresas públicas ha habido una mayor distribución de ingresos, sin perjuicio de las dificultades estadísticas que puedan estar implícitas en estos cálculos.

1/ Ugalde, A. J., "El Comportamiento Financiero de Empresas Públicas en el período 1966/78 y sus Perspectivas". 2da. Convención Nacional de Ejecutivos de Finanzas, Bs. As., mayo de 1979. Anexo II. Con posterioridad a 1973 no existen cálculos de retribuciones medias a nivel de país.

En el aspecto financiero, la participación de las empresas públicas es mucho más errática, como luego se verá al analizar su evolución. La alta inflación argentina ha contribuido a que se ejercitaran políticas de tarifas públicas muy oscilantes en términos reales y ello ha provocado necesidades de fondos también pendulares. El ahorro bruto de las empresas públicas ha llegado a ser del 10 al 15% del Ahorro Bruto Interno del país en años de tarifas adecuadas, pero en otros, apenas ha alcanzado al 3% o ha sido incluso negativo como en 1975. De modo que estas caídas en el ahorro han motivado fuertes aumentos en los subsidios del Tesoro o en los créditos del sistema financiero. Por estas circunstancias entonces no puede hablarse de una tendencia en la participación de las empresas públicas en el mercado financiero, sino que ello debe ser analizado en cada momento. En este sentido puede mencionarse que en 1980 las empresas tomaron créditos en el mercado local equivalentes al 5.9% del total acordado por las entidades financieras 1/.

Finalmente conviene comparar brevemente la participación relativa de las empresas públicas de Argentina con los sectores similares de otros países. De ello surge que la contribución al empleo es bastante superior en varias naciones europeas aunque, relativamente, la participación de la inversión sería algo mayor en Argentina, donde sin duda el sector privado es de menor envergadura.

---

1/ Riavitz y Kacef, "Participación del Sector Público en la Demanda de Crédito", B.C.R.A., septiembre de 1982.

Cuadro N° 8Participación de Empresas Públicas

(en %)

<u>País</u>	<u>Año</u>	<u>Inversión Bruta Interna</u>	<u>Empleo Total</u>
Italia	1973	35.0	14.0
Francia	1973	23.0	13.0
Alemania	1973	22.0	8.7
Reino Unido	1973	20.0	8.1
Holanda	1975	19.0	7.5
Bélgica	1974	15.0	6.5
Argentina	1975	27.6	...
	1970	20.5	7.1

Fuente: Recopilado por SIGEP, op. cit., pág. 137 y 138.

### 3.2. Incidencia Sectorial

En un segundo enfoque, resulta conveniente detallar la magnitud de la intervención empresaria del Estado, en cada uno de los sectores que componen la economía.

#### 3.2.1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca

El estado prácticamente no ha intervenido como productor primario y la posesión de algunas viñas y plantaciones por parte de varias provincias ha sido enteramente marginal para el conjunto. Sólo tuvo cierta relevancia la producción de caña de azúcar, a raíz de los ingenios que pasaron al estado, pero ésto en la actualidad ya ha sido casi eliminado.

### 3.2.2. Minas y Canteras

La participación del estado es decisiva en la gran minería. A través de Altos Hornos Zapla e HIPASAM se produce todo el hierro del país: 150.000 t y 1.500.000 t respectivamente, aunque la capacidad conjunta sería aproximadamente el doble de lo extraído en 1981.

La explotación de hidrocarburos es un monopolio legal de las empresas públicas, aunque empresas privadas colaboran como contratistas en la exploración y explotación petrolera. La comercialización de petróleo también fue monopolizada por el estado en 1974, pero en 1976 fue dejada sin efecto.

#### Cuadro N° 9

##### Producción Total de Petróleo

	<u>Año 1981</u>	
	<u>Mill. m<sup>3</sup></u>	<u>3</u>
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	<u>28,4</u>	<u>98.6</u>
- Por administración	18,2	63.2
- Por contratos	10,2	35.4
Otras Empresas	<u>0,4</u>	<u>1.4</u>
<u>Total</u>	<u>28,8</u>	<u>100.0</u>

Fuente: "Combustibles" 1981 - Anticipo - Secretaría de Energía.



La extracción de petróleo que realizan empresas privadas alcanza al 36.8% del total, siendo algo menor su participación en el proceso de industrialización (30%).

Cuadro N° 10

Petróleo Total Procesado

	<u>Año 1981</u>			<u>%</u>
	(millones de m <sup>3</sup> )			
	<u>Nacional</u>	<u>Importado</u>	<u>Total</u>	
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	19,8	1,3	31,1	70
Compañías privadas	8,6	0,5	9,1	30
<u>Total</u>	<u>28,4</u>	<u>1,8</u>	<u>30,2</u>	<u>100</u>

Fuente: "Combustibles" 1981 - Anticipo - Secretaría de Energía.

En la minería del cobre existen dos grandes yacimientos conocidos, uno de los cuales es del estado (YMAD) y para cuya explotación se ha constituido en 1982 un ente con la participación de YMAD y la D.G.F.M. con el fin de otorgar la concesión de su explotación a una empresa privada.

La producción de uranio está regulada por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), quien posee varios yacimientos, principalmente en Mendoza. CNEA subcontrata su extracción y el procesamiento se efectúa en la empresa mixta CONUAR.

### 3.2.3. Industria Manufacturera

#### Alimenticia y Textil

La intervención del estado en estas áreas, operada especialmente en 1969/73, estuvo sólo dirigida a evitar que empresas privadas del sector fuesen a la quiebra. Luego de la privatización de las grandes plantas frigoríficas, ingenios azucareros y textiles, efectuada en 1978/80, tal intervención ha sido casi eliminada. Subsiste sólo como destacable la presencia estatal en la producción de vinos, a través de las empresas provinciales GIOL y CAVIC, que participan en alrededor del 40 % del mercado elaborador, pero en cambio su intervención es mucho menor en las ventas finales de vino. La intervención al Banco Los Andes, del grupo Greco, incorporó al estado a una gran cantidad de bodegas de la Provincia de Mendoza, que aún no se han reprivatizado.

#### Papel

Durante la década del 70 se iniciaron cuatro grandes proyectos con apoyo del estado, pero éste participó directamente en sólo dos: en Papel Prensa en forma minoritaria, la que en la actualidad alcanza al 24%; en Papel Misionero, en cambio, la intervención conjunta de la Nación (37%) y la Provincia de Misiones (51%) es mayoritaria, no habiéndose podido aún vender estas participaciones. Papel Prensa es por ahora la única fabricante de papel para diarios y Papel Misionero produce alrededor del 20% del papel Kraft.

### Sustancias Químicas y Petroquímicas

La intervención del estado en estos sectores comienza siendo de importancia en la década del '40, a través de las plantas de la D.G.F.M. y Atanor. Posteriormente, a fines de la década del '60, estas y otras empresas públicas creadas al efecto comienzan el desarrollo de la petroquímica básica en mayor escala.

La D.G.F.M. es principal productora de BTX, sulfato de amonio y ácido nítrico. Atanor produce metanol, DDT, formol y ácido acético. Carboclor elabora especialmente isopropanol, acetona y butanol. Petroquímica General Mosconi produce aromáticos en su planta de Ensenada, Pcia. de Bs. As., principalmente benceno, tolueno, ciclohexano, oxileno y propileno. En Petroquímica Bahía Blanca se produce la mayor cantidad de etileno y propileno, y en sus satélites, que son empresas mixtas, se elaboran los derivados, como polietileno de alta y baja densidad, monómeros vinílicos y PVC. Yacimientos Petrolíferos Fiscales en su destilería de Ensenada produce DDB, ABL, cumeno, tetrapropileno y tripropileno. Por su parte, Petroquímica Río Tercero ha iniciado recientemente su producción de TDI (disocianato de tolueno).

En términos de tonelaje, la capacidad instalada para productos petroquímicos se estima en 2 millones de t, de las cuales las empresas públicas y mixtas poseen un 45% 1/.

---

1/ Yanno, Nicolás, "La Petroquímica en América Latina en 1976/77 y sus perspectivas".

### Industrias Metálicas Básicas

La intervención del estado en siderurgia ha sido pionera en el país. Primero se concretó en el norte, en Jujuy, con Altos Hornos Zapla de la D.G.F.M., quien instaló el primer alto horno y luego, a través de SOMISA, que posee la mayor planta integrada, con 4,2 millones de t de capacidad en sus acerías.

En 1981, la producción total de las acerías del país fue de 2,5 millones de t, de las cuales las empresas públicas produjeron el 45.5% <sup>1/</sup>. Sin embargo el monto de ventas representó sólo el 22% del total a raíz de que el sector privado elabora productos de mayor valor y ha ocupado sus plantas con mayor intensidad.

En cuanto a capacidad instalada para producir acero, la misma era de 5,3 millones de t en 1981, siendo la distribución en sus correspondientes etapas, la siguiente:

Cuadro N° 11

#### Participación del Estado en Siderurgia (en %) <sup>1/</sup>

	<u>Empresas Públicas</u>	<u>Empresas Privadas</u>
Reducción	71	29
Acería	57	43
Colada continua	39	61
Laminación en caliente	45	55
Laminación en frío	43	57

<sup>1/</sup> Centro de Industriales Siderúrgicos, "La Siderurgia Argentina 1981/82", Bs. As., 1982

Productos Metálicos

La producción de elementos metálicos por entidades públicas es muy poco relevante en el conjunto de la actividad. En cambio adquiere importancia considerable a nivel de algunos productos, tales como material bélico (D.G.F.M.), transformadores (SIAM), maquinaria vial (SIAM), tubos de gran diámetro (SIAM), vagones y coches ferroviarios (D.G.F.M.), construcción de buques y grandes motores marinos (AFNE).

3.2.4. Electricidad, Gas y Agua

La producción eléctrica está en manos de empresas públicas en su casi totalidad, ya que sólo el 0.5% del servicio público es producido en centrales de cooperativas. La autoproducción representa el 9.4% y, si bien es privada, no podría adicionarse al cómputo del servicio público, pues ella se justifica por otras razones.

Cuadro N° 12

Producción Total de Electricidad

	<u>GWh</u>	<u>%</u>
Empresas Nacionales	30.889	79.5
Empresas Públicas Provinciales 1/	4.136	10.6
Cooperativas y otros	168	0.5
<b>Total Servicio Público</b>	<b>35.193</b>	<b>90.6</b>
Autoproducción	3.650	9.4
<b>Total General</b>	<b>38.843</b>	<b>100.0</b>

Fuente: En base a: "Estructura de la Producción de Energía Eléctrica en Centrales de Servicio Público - Año 1981" -información provisional- Secretaría de Energía, 1982.

1/ DEBA y EPEC representan el 81% de ese total.

En materia de producción de gas natural, es superior lo realizado por Y.P.F., pues el sector privado sólo extrae el 18.9% del total.

Cuadro N° 13

Producción de Gas Natural

Año 1981

	<u>mill. m<sup>3</sup></u>	<u>%</u>
Y.P.F.	13.559	99.5
- Por administración	11.050	81.1
- Por contratos	2.499	18.4
Otras Empresas Privadas	70	0.5
<u>Total</u>	<u>13.629</u>	<u>100.0</u>

Fuente: "Combustibles" 1981 - Anticipo - Secretaría de Energía.

La elaboración de gas licuado representa un 30% del total y es principalmente producido por Gas del Estado en su planta de General Cerri en Bahía Blanca, Pcia. de Buenos Aires. Otra fracción menor es producida en las destilerías de Y.P.F. y el resto por concesionarios privados. En cuanto a la distribución del gas licuado, la misma fue totalmente transferida al sector privado desde fines de 1980.

Los servicios cloacales y de agua corriente son prestados por empresas públicas: Obras Sanitarias de la Nación y las correspondientes empresas provinciales, pero existen localidades como el Gran Buenos Aires, donde los servicios son muy deficientes

y las facilidades han sido provistas por los propios usuarios del agua (40%) y de los residuos cloacales (60%) que carecen del servicio público.

### 3.2.5. Comercio al por mayor

En este área la intervención del estado ha sido muy pendular, según se ha descripto en la sección 1. En la actualidad tiene un papel relevante la Junta Nacional de Granos, a quien venden su cosecha la mayoría de los productores cerealeros, para que la Junta revenda luego a los exportadores o directamente al exterior en operaciones oficiales. Sin embargo la Junta no ejerce ahora ningún monopolio.

La Junta Nacional de Carnes desempeña a su vez un papel semejante, pero más dirigido a concertar operaciones externas que luego efectivizan frigoríficos privados. En la mayoría de las ciudades existen también mercados y mataderos que concentran el comercio y la faena para el consumo local.

A partir de 1983 se pondrá en marcha el Mercado Central de Buenos Aires que significará una concentración muy importante de las ventas mayoristas de productos alimenticios en la zona de la Capital Federal y Gran Buenos Aires, más amplia por cierto que la que ya se efectúa en mercados municipales.

### 3.2.6. Transporte, almacenaje y comunicaciones

En materia de transporte el estado tiene una fuerte intervención en cuanto a autoridad regulatoria, siendo más limitado su papel como prestatario.

Cuadro N° 14

Transporte Interurbano de Pasajeros en 1980

Composición % de Pas/km

Aéreo	6.0
Autotransporte	31.7
Ferroviano	6.8
Automóvil particular	55.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>

Fuente: En base a: Plan Nacional de Transporte -  
1981, pág. 25

Como las empresas públicas operan con exclusividad los medios ferroviarios y aéreos 1/, su participación en el transporte de pasajeros es del 12.8%.

En cuanto a cargas, además dependen de empresas públicas las tuberías y parte del transporte fluvial y marítimo de combustibles, por lo que la participación estatal puede ubicarse estimativamente en alrededor del 33% del total.

---

1/ El transporte aéreo privado, luego de la estacionación de Austral, sólo representa el 0.5% del tráfico total por ese medio.



Cuadro N° 15

Transporte Nacional Interurbano de Cargas en 1980

<u>Composición % de t/km</u>	
Cabotaje fluvial	3.67
Cabotaje fluvio-marítimo	9.65
Cabotaje marítimo	4.82
Aéreo	0.02
Automotor	53.11
Ferrovionario	8.34
Tuberías	20.39
<u>Total</u>	<u>100.00</u>

Fuente: En base a: Plan Nacional de Transporte - Programa del Sector Transporte 1981, pág.34.

En el movimiento internacional de cargas, Argentina transporta en bodegas propias el 22.6% del tonelaje total, de las cuales el 34% (7.75% del total) es transportado por el armador oficial ELMA.

Cuadro N° 16

Transporte Marítimo Internacional en 1979

	<u>En % del tonelaje</u>	
	<u>Exportación</u>	<u>Importación</u>
Bandera Argentina	13.7	42.1
- ELMA <u>1/</u>	6.1	11.3
- Otros	7.6	30.8
Otras Banderas	86.3	57.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: En base a: Plan Nacional de Transporte - Programa del Sector Transporte 1981, pág.79/87.

1/ El 17% de su capacidad fue arrendada.

La participación argentina en el tráfico internacional de pasajeros es muy importante y similar en los diferentes mercados. En 1982 ha habido una caída del tráfico pero se supone que la participación ha sido similar a la de 1981, en que fue del 46%.

Cuadro N° 17

Transporte Aéreo Internacional

(miles de pasajeros transportados en 1981)

	<u>Total</u>	<u>Aerolíneas Argentinas</u>	<u>%</u>
América del Sur	1.369	630	46.0
Norte y Centro América	269	124	46.1
Europa y Africa	325	148	45.5
<u>Total</u>	<u>1.963</u>	<u>902</u>	<u>45.9</u>

Fuente: Aerolíneas Argentinas

En materia de almacenaje, el correspondiente a granos es el más importante. En 1981 la capacidad total era de 23 millones de t de las cuales pertenecían a entidades públicas el 16.5%. No obstante el estado poseía los silos más grandes y la mayoría de los ubicados en las zonas portuarias. Por su parte el Instituto Nacional de Vitivinicultura ha concluido hace poco tiempo la construcción de vasijas vinarias para facilitar la exportación de vinos.

En el sector de comunicaciones los servicios públicos prestados por el estado son decisivos.

Cuadro N° 18

Número de Aparatos Telefónicos en 1979

	<u>miles</u>	<u>%</u>
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	1.797	90.0
Empresas Privadas (CAT y CET)	199	10.0
<u>Total</u>	<u>1.996</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Memoria Ministerio de Economía 1981.

En materia telefónica la empresa oficial había instalado el 90% de los aparatos, pero además centralizaba todas las comunicaciones interurbanas y al exterior, así como el servicio de telex.

El servicio oficial de correos ha reducido su actividad pues en la actualidad sólo canaliza la mitad de la correspondencia y encomiendas que se despachaban en 1961. Parte de esta pérdida ha sido absorbida por servicios similares de carácter privado sobre los que no se disponen estadísticas fehacientes.

3.2.7. Establecimientos Bancarios y Seguros

El sector público argentino posee 37 entidades bancarias, cuya participación se aprecia en el Cuadro N° 19. En el mismo no se incluyen a los ex-bancos privados administrados por el B.C.R.A., pues se ha de suponer que su tenencia es transitoria. Los bancos oficiales tenían el 42% de los depósitos y el 49% de los préstamos. Sin embargo debe destacarse que su participación es más acentuada que

en el promedio, en el financiamiento a largo plazo que se otorga a la vivienda y a la inversión del sector industrial. También su intervención es decisiva en las grandes operaciones de crédito externo, para las cuales la banca privada nacional no posee la suficiente responsabilidad patrimonial.

Cuadro Nº 19  
Participación de Bancos Oficiales en 1982  
(en billones de \$)

	<u>Depósitos en moneda nacional</u>		<u>Préstamos en moneda nacional</u>	
	<u>\$</u>	<u>%</u>	<u>\$</u>	<u>%</u>
Bancos Oficiales de la Nación	43	22	60	29
Banco Oficiales de Provincias	38	20	41	20
Bancos Privados	112	58	105	51
<u>Total Bancos</u>	<u>193</u>	<u>100</u>	<u>206</u>	<u>100</u>

Fuente: Estado de las Entidades Financieras, B.C.R.A., febrero de 1982.

En la actividad aseguradora el estado interviene a través de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, Seguro Aeronáutico y el Instituto Nacional de Reaseguros, cuyos montos de primas se estima que representan el 15% del total emitido en el país.

### 3.2.8. Radio y Televisión

La presencia del estado en estos medios es verdaderamente importante, ya que posee el 48% de las emisoras de radio del país y el 53% de los canales de televisión.

Cuadro N° 20  
Emisoras de Radio y Televisión

	<u>Radio</u>		<u>Televisión</u>	
	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>
Emisoras Oficiales	73	48	21	53
- Nacionales	66	43	12	30
- Provinciales y municipales	7	5	9	23
Emisoras Privadas	79	52	19	47
<u>Total</u>	<u>152</u>	<u>100</u>	<u>40</u>	<u>100</u>

Fuente: CONFER, 1983.

Sin embargo la participación del estado es aún más trascendente que lo que se desprende de estas cantidades, por cuanto aquél posee los medios de mayor relevancia y audiencia.

En 1982 se inició un programa de privatización que incluye la venta de buena parte de dichos medios, así como la asignación de frecuencias para nuevas emisoras privadas.

#### 4. Evolución del marco institucional

La primera característica visible del régimen jurídico aplicable a las empresas en las que el Estado participa, es que él ha adquirido una gran diversidad de formas, como consecuencia de que las distintas leyes dictadas desde la década del cuarenta se han ido superponiendo entre sí, ya que ninguna ha derogado a las disposiciones anteriores.

Dicha diversidad no es en rigor algo negativo, aunque sí pueda atentar contra la prolijidad jurídica del sector y, eventualmente, contra los principios de seguridad y certeza en su relación con terceros. Por lo demás, es la experiencia común de otros países, que también se caracterizan por una cantidad apreciable de regímenes 1/.

Las dificultades de origen jurídico que han afectado a las empresas no han provenido de la prolífera legislación básica, sino más bien de las interpretaciones y reglamentaciones dictadas con posterioridad, que han modificado la estructura inicial de tal legislación. También ha sido un inconveniente el que el estado haya usado inadecuadamente las formas jurídicas existentes, encasillando a actividades productivas en regímenes que no se compadecían con la naturaleza de su actividad. En este sentido debe señalarse que la experiencia y la mejor doctrina aconsejan dotar a las actividades productivas de la estructura legal de las personas de derecho privado, única manera de poder administrarlas con eficiencia y conducir las como una unidad organizativa responsable.

Sin embargo, este ha sido un principio poco compartido en Argentina, donde la administración siempre ha tendido a aumentar su centralismo, imponiendo normas de carácter general para reducir el poder de decisión de las empresas u orientarlo hacia determinados fines. Esta ha sido una acción muy importante que se comentará al final de esta sección ya que ella "complementa" las meras formas jurídicas que pueden adoptar las empresas.

---

1/ Gordillo, Agustín, "El Estado Actual de los Regímenes de Empresas Públicas en Argentina", La Ley, Tomo 141.

Brewer Carías, Allan, "Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado", Caracas 1967.

Conviene entonces hacer un enunciado de las formas típicas que están vigentes, comenzando con las que primero fueron dictadas y haciendo luego mención a regímenes especiales que se han establecido para algunas empresas en particular.

#### 4.1. Las formas jurídicas

Las normas básicas que regulan a las empresas públicas son las siguientes:

##### a) Entes Autárquicos

Hasta 1946, en que se dicta el primer régimen jurídico para empresas públicas, esta actividad fue ejercida por entes autárquicos o descentralizados administrativamente, que estaban regidos por la normativa general que era aplicable a la administración pública centralizada, pero ha ocurrido que esta situación se mantuvo durante bastante tiempo, a pesar incluso de los diversos regímenes que se fueron dictando desde entonces y sólo en los últimos años puede decirse que casi se ha completado el encuadramiento de entidades empresarias en las formas que le son más apropiadas.

Los entes autárquicos son entidades con personería jurídica propia y regidos enteramente por el derecho público, con atribuciones que en principio les permitirían ejercer su propio gobierno, pero las facultades de administración son limitadas en los hechos y normalmente deben dirigirse al Poder Ejecutivo a fin de requerir la aprobación de: contrataciones importantes, dotación de personal, nombramiento de funcionarios superiores, venta de activos, fijación de sueldos, viajes, etc.

Sus erogaciones están incluidas en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional por lo que su inclusión, modificación y ajuste a la inflación, siguen las normas y decisiones de carácter general que regulan el presupuesto público.

En materia de contrataciones están sujetas al derecho administrativo, específicamente reguladas por las leyes de Contabilidad, Contrataciones y Obras Públicas. Sus decisiones, por tanto, son pasibles de ser recurridas mediante recursos de alzada.

El control externo de estos entes descentralizados es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Nación y el interno por la Contaduría General de la Nación.

En su carácter de entidades de derecho público dependen finalmente del Presidente de la Nación, con quien se relacionan a través del Ministerio que corresponde al sector de su actividad.

En la actualidad muy pocas actividades empresarias están encuadradas en estas normas, pero entre las más importantes cabe destacar a la Dirección General de Fabricaciones Militares, la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes. Anteriormente había sí más entes relevantes, como el Correo y Obras Sanitarias, que han sido luego transformadas en "empresas del estado".

b) Sociedades Mixtas (Decreto Ley N° 15.349 del 28.3.1946)

Esta ley estuvo motivada por la ausencia de regímenes que previeran la participación del estado en actividades empresarias y a la comprobación de que las mismas se estaban incrementando.



La ley mencionada, que continúa vigente en la actualidad, permite que el estado se asocie con particulares para desarrollar cualquier actividad, creando al efecto sociedades mixtas que se pueden regir por el derecho privado, como meras sociedades comerciales, excepto en los siguientes aspectos:

- El presidente, el síndico y un tercio de los directores deben ser nombrados por el estado
- El presidente tiene poder de veto.
- Las sociedades mixtas no pueden declararse en quiebra.
- La responsabilidad del estado sólo llega hasta el límite de lo aportado a la sociedad.

En la práctica, este tipo de sociedad ha sido estable y respetada por la Administración, quien les ha aplicado pocas normas centralizantes o limitativas de su capacidad original. Sin embargo pocas empresas se han constituido bajo esta forma: entre las más antiguas debe destacarse SOMISA y Atanor y, en los últimos años, a Petropol, Monómeros Vinílicos, Induclor y Polisor. Todas ellas cuentan con la intervención de la Dirección General de Fabricaciones Militares, quien ha sido la única repartición pública que ha podido formar este tipo de sociedades, que requieren la imprescindible participación del sector privado.

- ;) Empresas del Estado (Ley N° 13.653 del 30.9.1949. Fue modificada por las leyes 14.380 y 15.023)

Fue dictada para encuadrar a aquellos entes de naturaleza empresaria que perteneciendo íntegramente al estado, estaban legalmente regidos por el derecho administrativo, reconociendo cierto grado de descentralización o autarquía.

En la categoría de "empresas del estado" fueron encuadradas la casi totalidad de las grandes empresas de servicios públicos 1/, pero hoy permanecen en ella sólo la Administración General de Puertos, ENCOTEL; ENTEL, Y.C.F., O.S.N., Flota Fluvial, Y.M.A.D. y Seguro Aeronáutico, muchas de las cuales tienen proyectos elaborados hace ya tiempo para adoptar otras formas jurídicas.

En su origen, las normas de la Ley Nº 13.653 fueron relativamente amplias. Si bien no definió con precisión la naturaleza jurídica de los nuevos entes, la ley dejó librados a los estatutos de cada una el establecer sus facultades, lo que les permitió actuar en el mercado como personas de derecho privado, especialmente porque la propia Ley Nº 13.653 las excluyó del régimen de las Leyes de Contabilidad y Obras Públicas.

La Ley de Empresas del Estado estableció además que sus presupuestos de "sueldos y gastos de administración" debían integrar el Presupuesto General de la Nación, en el cual además se incluirían los subsidios que recibieran del Tesoro Nacional. Se dispuso también que la Contaduría General de la Nación tendría a su cargo la auditoría contable de las empresas, quienes anualmente debían informar sobre lo actuado mediante una memoria y balance general, que luego debían ser enviados al Congreso.

En cuanto a su dependencia, las empresas del estado han estado en la órbita de los ministerios que correspondían a su actividad.

---

1/ Las más relevantes en ese momento fueron: YPF, Agua y Energía, ENTEL, YCF, Gas del Estado, Ferrocarriles Argentinos, ELMA, Aerolíneas Argentinas, Flota Fluvial, Administración General de Puertos y Subterráneos de Buenos Aires.

En 1954 fue dictada la Ley N° 14.380 que modificó la anterior. Esta ley precisó la naturaleza jurídica de las "empresas del estado" estableciendo que se registrarán por el derecho privado en su actividad comercial y por el derecho público en todo lo que se refiere a su relación con la Administración y los servicios públicos que tuviesen a su cargo.

La Ley N° 14.380 además estableció mayores precisiones en cuanto a los presupuestos y planes de acción que debían ser elevados anualmente, los que ya no integrarían el Presupuesto General de la Nación y en él sólo figuraría el monto de los subsidios o aportes de capital que recibiesen del Tesoro Nacional. Asimismo intensificó el control de la Contaduría General de la Nación, la cual quedó facultada para observar aquellos actos que comprometiesen el buen desenvolvimiento económico y financiero. A este efecto los directivos de las empresas quedaron sujetos al régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos, que estaba establecido en la Ley de Contabilidad.

También se precisó que las empresas debían contribuir al Tesoro Nacional con la proporción de utilidades que se fijara 1/ y se dispuso que no podrían ser declaradas en quiebra.

Finalmente, en 1959 se introduce una última modificación legislativa en el régimen de empresas del estado, el cual de algún modo consagra la tendencia que se venía manifestando de darles un tratamiento más propio del derecho público.

---

1/ Fue luego establecida en el 20%, aunque las más de las veces las empresas fueron exceptuadas de su cumplimiento.

Esta ley estipuló la dependencia sectorial de las empresas, que en la práctica ya se había efectuado y creó el cargo de síndico, el cual sería ejercido por un funcionario de la Secretaría de Hacienda. Este tenía facultades de control así como la de asistir con voto consultivo a las reuniones de Directorio y ejercer el poder de veto en aquellas resoluciones que transgredieran el "ordenamiento legal-financiero".

Otra modificación sustancial consistió en establecer el control del Tribunal de Cuentas de la Nación, el cual debía designar auditorías a fin de verificar todos los aspectos vinculados con el desenvolvimiento patrimonial, económico, financiero y legal de las empresas. Para ello se otorgó al Tribunal muy amplias facultades, tales como la de dictar normas contables, exigir cualquier clase de información y observar los actos que significasen algún tipo de contravención. Estos daban lugar a la iniciación de juicios de responsabilidad a los funcionarios intervinientes que se sustanciaban en sede del referido Tribunal.

También la Ley Nº 15.023 trajo otro cambio de fondo, al disponer que en forma supletoria a los estatutos de las empresas debería ser aplicada la Ley de Obras Públicas, lo cual significó en la práctica su entera vigencia y con ello el dominio del derecho público en las contrataciones de las empresas.

Por último, las disposiciones de este cambio legislativo introdujeron mayores requisitos en los presupuestos que debían ser elevados al Poder Ejecutivo, así como en los balances y memorias anuales que pasaban a ser auditadas por el Tribunal de Cuentas de la Nación.

Esta mayor intervención del Tribunal y las normas administrativas que se les fueron imponiendo, significaron un gradual incremento en su asimilación administrativa al sector público, lo cual no sólo contribuyó a quitar agilidad y métodos más apropiados, sino que coadyuvó a la introducción de comportamientos burocráticos que fueron atentando gradual y persistentemente contra las reglas del buen manejo organizativo y gerencial.

Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria

(Ley Nº 17.318 incorporada a la Ley de Sociedades Nº 19.550)

En 1967 fue dictada la Ley Nº 17.318 que permite al estado constituir sociedades anónimas, con o sin capitales privados y a condición de que la participación de éstos no exceda del 49% del capital societario.

De este modo es posible dotar a actividades productivas de la misma forma jurídica del derecho privado, pues la Ley Nº 17.318 introduce como sólo diferencia con el régimen general de sociedades -al cual las remite- la de que aquéllas no podrán ser declaradas en quiebra ni perder el carácter público. En consecuencia estas sociedades no pueden dictar actos o contratos administrativos y por tanto su actividad se encuadra dentro del derecho privado.

La primera empresa incluida en este sistema fue Hidronor y después se hizo lo propio con ELMA, SEGBA, CONARSUD, HIPASAM, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, AFNE y SIDINSA. Las acciones de estas empresas están en manos de los organismos o ministerios que las han creado, de modo que ellos ejercen sus derechos políticos en las correspondientes asambleas.

) Sociedades del Estado (Ley N° 20.705)

La sociedad del estado fue creada en 1974 para incluir en ella a aquellas empresas en las que se deseaba que no hubiese participación -actual o futura- de capital privado.

Estas sociedades se rigen predominantemente por el derecho común y en tal sentido tienen la misma característica de las señaladas en d), salvo en el hecho de que en los estatutos particulares de algunas de estas sociedades se han establecido ciertos procedimientos para la aprobación de balances o designación de autoridades, que le asignan una formalidad diferente al proceso decisorio del "accionista" quien para ciertos temas, como la designación de autoridades, debe solicitar autorización a la Presidencia de la Nación.

Bajo esta forma jurídica han sido incluidas las principales empresas de servicios públicos, tales como Y.P.F., Gas del Estado, Agua y Energía y Aerolíneas Argentinas y además el INDER, OPTAR y Casa de Moneda.

Sociedades Anónimas del derecho común

Estas sociedades son las regidas por el Código de Comercio y en ellas el estado participa como mero accionista, sin privilegio o limitación y en consecuencia pueden ser declaradas en quiebra.

El estado argentino ha formado pocas sociedades de este tipo, v.g. Buenos Aires Catering, ya que otras que poseen de esta misma forma, como SIAM, Austral, LLave, Winco, etc. son empresas que provinieron del sector bajo ese régimen.

g) Regímenes especiales

Algunas empresas no han sido encuadradas en las formas genéricas que se han descripto en los puntos anteriores, sino que les ha sido dado un estatuto jurídico especial; tal es el caso de Ferrocarriles Argentinos y los bancos nacionales: de la Nación, de Desarrollo, Hipotecario y Caja Nacional de Ahorro y Seguro, cada uno de los cuales tiene su propia ley de creación. Ellas en general optan por darles un carácter jurídico mixto: de derecho privado para sus operaciones comerciales y de derecho público para su relación con la Administración. Cabe señalar que en las sucesivas modificaciones que ha habido en estos regímenes, en general se advierte la tendencia a dotarlas de una mayor descentralización y con preeminencia del derecho privado.

Otras disposiciones legales

Además de los regímenes jurídicos específicos, las empresas también están reguladas por diversas normas que de alguna manera limitan su capacidad de decisión, dado que los gobiernos han deseado que cumpliesen con determinados objetivos o que ciertas cuestiones quedasen reservadas a niveles de decisión superiores a los órganos de las empresas. También es esta una legislación muy superpuesta, cuya vigencia ha estado a veces en contradicción con la filosofía del gobierno de turno.

Conviene reseñar las principales disposiciones dictadas en tal sentido, muchas de las cuales han variado a través de los años, principalmente en su intensidad, y cuya interpretación y cumplimiento también es diferente, según sea la naturaleza jurídica de cada empresa y el criterio de sus autoridades.

a) Contrataciones externas

A fin de proteger e impulsar el desarrollo de la industria nacional de bienes de capital, en 1963 fue dictado el Decreto N° 5340/63, llamado "compre argentino", en virtud del cual toda empresa de mayoría estatal y sus concesionarios, deben acreditar sus necesidades de importación ante una comisión mixta en la Secretaría de Industria.

Aquellas sólo son autorizadas si se demuestra que el bien no se fabrica en el país, o que, incluidos aranceles, el costo excedente del equipo local no fuera razonable, o su calidad o plazo de entrega estuviesen marcadamente fuera de las necesidades de la entidad pública.

En 1970 fue dictado un régimen complementario del mencionado (Ley N° 18.875) en virtud del cual se impone a las empresas un rol más activo para lograr la mayor contratación posible con empresas locales, para lo cual el sistema se extiende a los servicios de consultoría y se establece la obligación de dividir los grandes proyectos de modo de permitir la intervención local en la provisión de sus componentes, así como la de asociarse con consultores nacionales en los casos que fuera imprescindible contar con asesoría externa.

La existencia de estos regímenes ha sido de trascendente importancia para las empresas públicas, la industria local y el propio país, pues su vigencia ha impulsado la industrialización y en parte también ha incrementado los costos de los servicios públicos.



Las normas mencionadas han dependido mucho de su aplicación, la cual ha sido bastante pendular al momento de defender los intereses de los industriales o, alternativamente, de las empresas públicas o la apertura externa. Los excesos cometidos en uno y otro sentido han provocado serios perjuicios tanto a los industriales como a las empresas, pues ello ha significado, por ejemplo, discontinuidad en la inversión o altos costos, según el caso, y ambos tipos de perjuicio interactuaron para motivar mayores costos finales.

b) Precios y tarifas

En el caso de los servicios públicos y los combustibles, todos sus precios son fijados por autoridades superiores. En algunas épocas ha sido el propio Poder Ejecutivo y en la actualidad las dispone el ministro del ramo<sup>1/</sup>. Tal fijación incluye también a las condiciones de pago y los recargos posibles por mora; sólo algunas prestaciones colaterales están excluidas de este sistema.

Las empresas industriales poseen mayor independencia para fijar sus precios, salvo cuando ha habido políticas de precios máximos.

Pero en todos los casos, los precios y tarifas de las empresas públicas han tenido que adecuarse en buena medida a la política de precios de los gobiernos, especialmente en su lucha contra la inflación y por ello no siempre han reconocido las necesidades de las empresas.

---

<sup>1/</sup> Además suele exigirse una coordinación previa con el Ministerio de Economía.

c) Importaciones

Todas las empresas requieren autorización de la Secretaría de Comercio para efectuar cualquier importación, en forma independiente a la aprobación señalada en a). Aquel trámite ha sido meramente formal cuando la situación del balance de pagos era aceptable, pero en cambio ha servido para limitar al máximo el gasto externo en épocas de dificultades.

d) Aprobación de proyectos de inversión

A partir de 1977 se estableció que todas las empresas públicas debían contar con la aprobación conjunta del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Planeamiento, para poder iniciar proyectos de inversión superiores al equivalente aproximado de u\$s 3 millones y que se ejecuten en más de un ejercicio. La tasa interna de retorno requerida debía superar el 10%.

e) Política ocupacional

Las "empresas del estado" 1/ tienen fuertemente limitada su capacidad de decisión en materia ocupacional. Esta depende de la estructura orgánica que debe aprobarles el Poder Ejecutivo y en la cual se contemplan cada uno de los cargos de la empresa. A su vez, en varias oportunidades han regido normas de "congelamiento", según las cuales si se produce una vacante, ésta sólo puede ser cubierta mediante un procedimiento de autorización excepcional.

---

1/ El término es usado aquí con la acepción señalada en la sección 4.1.c).

En los restantes tipos de empresas (sociedades de estado o de mayoría estatal), la estructura orgánica es aprobada internamente, aunque la dotación total o su costo, según los criterios, suelen ser limitados mediante el presupuesto.

f) Política salarial

Los sueldos y salarios de los obreros y empleados de las empresas públicas se rigen normalmente por convenciones colectivas de trabajo. Sin embargo, durante muchos períodos dichas convenciones han estado suspendidas y los aumentos han sido fijados por disposiciones del gobierno. En otras oportunidades, como en el período 1979/81, las empresas públicas tuvieron "márgenes de flexibilidad" para que su conducción otorgase aumentos en función de productividad, presentismo, etc. La experiencia en este último sentido no se correspondió mucho con los objetivos, pues los directivos de empresas públicas no tendieron -en general- a hacer distinciones y en la práctica los aumentos concluyeron siendo masivos 1/.

Respecto de las retribuciones del personal de supervisión y gerencia, en la actualidad son de competencia de las propias empresas, pero durante muchas épocas en las empresas del estado fueron establecidas por el Poder Ejecutivo, tal como sucede con todo el personal de las entidades que tienen la forma de organismos descentralizados o autárquicos.

---

1/ Ocurre que el otorgamiento parcializado de responsabilidades, no alcanza a eliminar los efectos más amplios de su generalizada carencia.

Finalmente, la retribución del personal directivo de las empresas del estado se establece por decreto y las de las sociedades en asambleas que -particularmente en el área de los Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos- suele responder a algún tipo de intervención u orientación de la Presidencia de la Nación.

g) Presupuesto

Para las "empresas del estado" y entes descentralizados el presupuesto tiene el carácter del de la administración centralizada, en el sentido de que él es una autorización para gastar y sus límites no pueden ser excedidos, en cuyo caso sus directivos incurrirían en responsabilidades administrativas. Por ello el presupuesto de las empresas del estado -que incluye todas sus erogaciones e ingresos- debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo, mientras que el disponer sus modificaciones en varias oportunidades ha sido delegado en funcionarios inferiores -v.g. ministros- siempre que no alterasen el total del gasto.

Para el resto de sociedades no existen en la actualidad disposiciones formales en materia presupuestaria, ya que en 1978 fueron derogadas las que habían sido introducidas al crearse la Corporación de Empresas Nacionales en 1974. Sin embargo, en la práctica las autoridades económicas aprueban informalmente un presupuesto agregado para cada empresa.

h) Presupuesto de divisas

Su obligación fue establecida a comienzos de la década del '70, a fin de controlar y reducir los gastos al exterior. Inicialmente era aprobado junto con el presupuesto total, pero luego quedó limitado a un trámite informativo ante el Banco Central.

i) Política de endeudamiento

Sobre esta materia no existe un cuerpo básico de normas jurídicas, sino que hay un conjunto de disposiciones y prácticas dispersas que se han adoptado según fueran las políticas aplicadas, pero en general se encuentra muy acotada la capacidad de decisión de cada empresa pública, cualquiera sea su naturaleza jurídica.

En primer lugar, para cada empresa se autoriza un monto de incremento de su endeudamiento neto, al aprobarse su presupuesto anual.

Para el endeudamiento externo -a mediano y largo plazo- cada operación crediticia debe ser autorizada por el Poder Ejecutivo cuando media aval oficial. En algunas oportunidades, la gestión misma de los créditos externos ha estado a cargo de altos directivos del Banco Central. El endeudamiento externo de corto plazo ha sido en cambio más libre e informal y sujeto también a otros objetivos de política económica, no siempre compatibles con el interés de las propias empresas, como pudo apreciarse en años anteriores.

El endeudamiento interno ha pasado por otras alternativas, muy ligadas al sistema financiero vigente. Cuando los depósitos estuvieron nacionalizados (v.g. 1973/76) el crédito a las empresas públicas era decidido en base a cupos por la autoridad económica y canalizado por un banco oficial. Cuando se liberalizó el sistema financiero (1977/82) se hizo necesario ordenar la presencia de las empresas en el mercado pues su magnitud individual era motivo de frecuentes distorsiones.

Este ordenamiento implicó distribuir las operaciones por trimestre y concretarlas por un sistema de licitaciones que se efectuaban en el propio Banco Central. La reforma financiera de mediados de 1982 volvió a separar a estas operaciones del sistema, concentrándolas en bancos oficiales para no generar presiones al alza en las tasas de interés ni "spreads" innecesarios.

j) Depósitos bancarios

La Ley N° 19.241 dispuso que todas las empresas públicas deben depositar sus fondos en cuenta corriente en bancos oficiales. Esta norma resultaba incompatible con la filosofía que inspiró la reforma financiera de 1977 pero no fue derogada y, por el contrario, la misma fue complementada por la Ley N° 21.799 que al aprobar la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina, dispuso que los depósitos en moneda extranjera debían efectuarse en dicho Banco.

Cabe señalar que la norma sobre depósitos en moneda local es de difícil cumplimiento para empresas que deben operar con gran cantidad de bancos y por operaciones de muy diversa naturaleza y en la práctica se observa un tenue acatamiento.

k) Seguros

Desde la vigencia de la Ley N° 16.793 las empresas del estado debían contratar sus seguros en la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, excepto los que correspondían a seguros aeronáuticos, que se canalizan por SAEDE. La Ley N° 22.201 modificó este requisito, debiéndose efectuar a través de una licitación a la que siempre debe ser invitada la

C.N.A. y S., la cual tiene preferencia a igualdad de condiciones con otras compañías privadas.

1) Otras regulaciones

Además de las señaladas, existen otras disposiciones de menor entidad, como aquéllas que establecían la necesidad de autorización previa -ministerial o presidencial- para hacer viajes al exterior, o las obligaciones de volar por Aerolíneas Argentinas, adquirir utilitarios a IME, comprar arrabio a Fabricaciones Militares, canalizar la publicidad por TELAM, etc. También otras disposiciones fijan procedimientos especiales para ciertas contrataciones, como la de alquilar inmuebles y adquirir equipos de computación.

Como puede apreciarse, la mayoría de estas regulaciones no responden a una concepción global sobre el régimen que debe aplicarse a las empresas públicas, sino que son fruto de sucesivos y dispares deseos de sectores del gobierno que los ha dictado y en consecuencia no fueron pensados para las empresas, sino más bien para beneficio del sector que promoviera la forma o para solucionar algún problema coyuntural.

En la práctica se observa entonces una lucha permanente entre la concepción que pretende dar independencia a las empresas para que puedan cumplir con responsabilidad sus objetivos básicos, y la de aquéllos que las consideran aptas para servir a cualquier conjunto de objetivos políticos. Es esta última posición la que también se inclina a acentuar el contralor a las empresas imponiéndoles limitaciones a su capacidad de decisión, pero dada la naturaleza de los círculos centrales del poder que las suelen instrumentar, tales limitaciones se

se refieren más bien a cuestiones menores, como varias de las descritas en los acápites anteriores (vacantes, horas extras, viajes, publicidad, etc.), pero que luego se usan para excusar fallas de cualquier naturaleza.

Dicho exceso de regulación, o el ansia de control centralizante que le da origen, proviene de una concepción que no advierte la imposibilidad de regular las grandes empresas a través de sus operaciones puntuales.

Por el contrario, el exceso de regulaciones no sirve para controlar, pues el control se basa en la responsabilidad y su establecimiento se diluye ante tantas limitaciones a la capacidad de administrar.



### III. Desarrollo de las empresas públicas

En este capítulo se describirá la forma en que se ejerció la dirección superior de las empresas, así como la situación que éstas presentan en la actualidad, señalando finalmente las principales causas de sus problemas.

#### 1. Evolución de las formas de dirección empresarial

La cantidad y envergadura de las empresas públicas comienza a ser verdaderamente apreciable en Argentina a lo largo de la década del 40, en que se constituyen o adquieren buena parte de las grandes empresas de servicios públicos descritas en la sección II-1. La incorporación de este universo empresarial y de esta nueva actividad, que se adicionaron a las funciones tradicionales del estado, implicaron para éste un cambio de significativas características.

De cara a esta realidad, la administración del estado no parece haberse preparado en su momento para recibirla, sino que simplemente ella pasó a ser manejada por las nuevas autoridades que designara el gobierno de esa época.

El contenido de soberanía y reivindicación social que se asignó a la mayoría de estas empresas públicas, desplazaron en forma excesiva a la preocupación por su administración y en consecuencia las conducciones se orientaron a contribuir a aquellos objetivos políticos. Su adhesión era en buena medida un requisito para acceder o permanecer en cargos importantes y ello entonces llevó a efectuar numerosas transferencias de funcionarios que provenían de las anteriores administraciones privadas.

Sin embargo, el mismo gobierno de entonces reaccionó modificando en algo sus criterios a comienzos de la década del 50, pues al aflorar dificultades económicas de consideración, fue necesario reducir la capacidad de decisión de las empresas para efectuar cualquier erogación, fijar prioridades de inversión y coordinar mejor sus actividades.

Con este objeto se comienza a trabajar en la formulación de un planeamiento para sectores básicos de la economía, en la entonces Secretaría de Asuntos Técnicos que dependía de la Presidencia de la Nación.

Al mismo tiempo, y siguiendo el ejemplo de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), entre 1950 y 1952 se constituyen dos holdings muy importantes para agrupar a las empresas de energía (ENDE) y de transporte (ENT) respectivamente.

Ambos intentos fueron valiosos pero lo cierto es que no fructificaron, ya sea porque no existió la suficiente voluntad gubernamental o no se pudo reunir los elementos humanos necesarios para su manejo. Por otro lado, el cambio de gobierno en 1955 interrumpió esta experiencia que a poco fue dejada sin efecto.

El caso de DINIE, constituida en 1947, fue diferente. Este holding se formó básicamente con las empresas de la propiedad enemiga, que eran de menor envergadura y muchas de las cuales fueron luego retornadas a sus propietarios, todo lo cual hace que no fuera un universo comparable al de las empresas de servicios públicos. A pesar de esto, este holding sí llegó a funcionar en tal carácter, coordinando y supervisando las principales políticas, especialmente en el área comercial y financiera.

La Dirección General de Fabricaciones Militares es asimismo un holding y en rigor el primero en ser constituido, pues se crea en 1941, pero también posee un carácter muy particular, como es el hecho de ser una entidad regida por el Ejército, al punto que su conducción, tanto de su organismo central como de las fábricas que la integran, es un destino militar de oficiales en actividad. A su vez debe observarse que este holding está integrado por dos tipos diferentes de entidades: las fábricas militares y las sociedades en las que la D.G.F.M. tiene participación accionaria. Las primeras funcionan casi como entidades de derecho público y con un alto grado de dependencia del organismo central en materia financiera, presupuestaria, contable, comercial, etc. Las sociedades en cambio sólo están vinculadas a Fabricaciones Militares a través de los directores y síndicos que la representan en sus órganos directivos, pero F.M. no las conduce operativamente como un holding y en consecuencia no se aprovechan aquí las "economías de escala" que serían posibles, aunque por otro lado esta independencia de las sociedades significó mayor estabilidad para sus respectivas conducciones.

En síntesis pues, desde 1940 a 1955 se produce la gran irrupción de empresas públicas, para cuyo manejo el estado intentó organizar holdings con un resultado final limitado a DINIE y la D.G.F.M. que por lo demás representan una proporción muy reducida del universo empresarial de entonces. En el resto de las empresas se empiezan a percibir los problemas que acarrearían una insuficiente preocupación por la conducción profesional y el control de las mismas y el no mantenimiento de su equilibrio económico.

El gobierno de la Revolución Libertadora que toma el poder en 1955 produce un cambio grande en la conducción de las empresas,

pero en muchos casos sólo la ideología política dominante pasó a ser lo más importante de la filosofía empresaria. La acción de ese gobierno se dirigió a reducir la cantidad de empresas y los déficits de algunas de ellas. En el campo organizativo se reglamentó la Ley N° 13.653, estableciendo con más precisión el contenido de los presupuestos anuales y el sistema de control -auditoría contable y legal- que sería ejercido por la Contaduría General de la Nación, de acuerdo a los procedimientos y facultades que le determinó el Poder Ejecutivo.

Las empresas continuaron entonces como entidades individuales, dependiendo del ministerio correspondiente a su actividad y con un mayor control financiero que ejercía el Ministerio de Hacienda, de quien dependía la Contaduría. No hubieron en esta época acciones encaminadas al planeamiento de esta actividad, ni cambios organizativos de importancia.

El gobierno que asume en 1958 produce sí cambios sustanciales en los objetivos y estrategias que debieron ejecutar las empresas públicas, las cuales fueron concebidas y dirigidas desde la Secretaría de la Presidencia de la Nación, lo que de alguna manera constituyó en los hechos un sistema central de planeamiento.

El gobierno encaró acciones audaces y enérgicas en varias empresas. Por un lado debe recordarse que se eliminó a un número apreciable de entidades como DINIE y Transportes de Buenos Aires. Por otro lado se efectuaron muy fuertes reducciones de personal, especialmente en Ferrocarriles, y en otras se impulsó decididamente su actividad, tal como en Y.P.F. y Gas, donde además se realizó una amplia contratación con empresas privadas.

En el plano de la organización superior no hubo casi variantes, las empresas continuaron dependiendo formalmente de los ministerios, pero las grandes decisiones sobre estrategias y reorganización internas fueron esencialmente adoptadas en organismos de la Presidencia de la Nación.

En materia de control se da un paso importante al crear el cargo de síndico con funciones más amplias que la mera auditoría que ejercía la Contaduría General de la Nación. Dependían de un nuevo organismo -la Sindicatura General de la Secretaría de Hacienda-, pero su funcionamiento no alcanzó la relevancia que suponía la nueva legislación, pues, entre otras razones, la medida fue cercana a la fecha del derrocamiento de este gobierno, ocurrido en marzo de 1962.

Al final de dicho gobierno se da un paso trascendente en materia de planeamiento, al proceder a la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), hecho inspirado en los acuerdos de la Alianza para el Progreso y la Carta de Punta del Este y que tendría marcada influencia en el futuro del sector.

En efecto, el gobierno constitucional de 1963 reforzó la organización del CONADE, de modo que se constituyó en un ente planificador de elevado conocimiento y capacidad, que especialmente se concentró en estudiar y proponer programas integrales para el desarrollo de las áreas vitales del sector público, la mayoría de las cuales tenía que ver con empresas públicas.

El sistema de control también fue revitalizado, pues el gobierno de entonces le asignó prioridad y para ello se reorganizó la Sindicatura General que se había creado pocos años antes en la Secretaría de Hacienda.

Esta fue sin duda la experiencia más relevante sobre planeamiento llevada a cabo en Argentina y cuya aplicabilidad también se comenzó a instrumentar de manera bastante adecuada, al integrarse el sistema de planeamiento con el de presupuesto en una tarea efectuada en común con la Secretaría de Hacienda y las propias empresas, el Banco Central y el sistema de control.

En materia organizativa no hubo cambios de significación, se mantuvieron las formas jurídicas y la dependencia de los ministerios y no se apreciaron cambios importantes en sus niveles de eficiencia.

La tarea de planeamiento fue en buena medida interrumpida por el gobierno revolucionario que surge en 1966, quien en la práctica va aletargando el sistema que se había desarrollado en el CONADE <sup>1/</sup> y pierde luego toda relevancia. Asimismo fue disuelta la Sindicatura General, aunque en 1967 se la reemplaza parcialmente mediante la designación de "representantes" de la Secretaría de Hacienda ante las empresas.

El énfasis en este período es puesto en la eficiencia empresarial, lo cual se instrumenta a través de la conducción de las secretarías o ministerios correspondientes y la designación de administradores o directivos más imbuidos de este objetivo. También la Secretaría de Hacienda se reorganiza para tener una mayor ingerencia en la confección de los presupuestos y su seguimiento. Como consecuencia de todo ello se restablece en las empresas públicas una situación financiera y económica mucho más sana, que permitió encarar en forma adecuada importantes programas de inversión.

---

<sup>1/</sup> Durante dicho gobierno (1966/73) hubo diferentes y discontinuas conducciones del CONADE y finalmente se lo divide al crearse oficinas sectoriales de planificación en cada ministerio.

En este período comienzan también a plantearse inquietudes significativas en materia organizativa. Por un lado se dicta el régimen de Sociedades Anónimas con mayoría estatal (Ley N° 17.318), el cual significó un avance trascendente para el mejor encuadramiento jurídico de las actividades empresarias. Asimismo comienzan a proyectarse nuevos modelos organizativos para la conducción de las empresas, merced a los trabajos preparados, entre otros, por los Ings. Van Peborgh, Boneo, Peyceré, etc., ya que si bien ninguno de ellos llegó a concretarse, constituyeron antecedentes de valor para trabajos posteriores.

Finalmente debe destacarse en este período una mejora en el sistema de planeamiento financiero y en la coordinación con las entidades ejecutivas del sector público -Tesoro, administradores de fondos especiales, Banco Central y Bancos oficiales- logrado a impulso del Ministerio de Economía y la Secretaría de Hacienda.

El gobierno constitucional que accedió al poder en 1973 encaró reformas sustanciales en la organización y conducción del sector empresarial. En primer lugar se creó la Corporación de Empresas Nacionales, entidad holding encargada de la tenencia y administración de todas las empresas y participaciones del estado, con excepción de aquéllas que pertenecían a la órbita del Ministerio de Defensa. En segundo lugar el gobierno convocó a las grandes empresas privadas para que facilitaran la colaboración de destacados ejecutivos a fin de encargarse del manejo de la C.E.N., junto a otros funcionarios del estado, y de la administración de algunas de las empresas que dependían de ella.

El objetivo central al crear la C.E.N., residió en reunir a todo el universo de empresas bajo una conducción especializada,

donde fuera posible usufructuar economías de escala y lograr una mayor profesionalidad y deslindamiento de responsabilidades entre quienes establecen las políticas y quienes administran las empresas.

Los instrumentos de que se valía la C.E.N. eran básicamente el plan de acción y presupuesto, pero con una fijación de metas muy concreta y detallada sobre los aspectos operativos y de administración de cada empresa, las que debían ser seguidas periódicamente. Asimismo se fue dando más libertad a los administradores para que pudieran ejercitar su función con los medios adecuados y siendo responsables por ello.

Fue así que se derogaron o flexibilizaron muchas disposiciones limitantes y se proyectó y sancionó el régimen de las Sociedades del Estado, que permitió dar el tratamiento de las sociedades anónimas a empresas públicas cuyo único dueño era el estado.

Sin embargo, la decisión política que orientó este proceso tuvo oposición en algunos sindicatos que participaban del mismo gobierno, contribuyendo a esta disputa las incompatibilidades de intereses que significaba la presencia de algunos empresarios privados. Tuvieron el mismo carácter los intentos de ampliar el campo de las empresas públicas, de maneras que no fueron unánimes dentro del mismo gobierno, y con efectos por demás discutibles.

En consecuencia no fue posible lograr un equilibrio político en la conducción y en 1975 prácticamente la C.E.N. deja ya de funcionar como holding. El gobierno que reemplazó al Justicialismo en 1976 fue contrario a las ideas básicas que le habían dado origen, por lo que la C.E.N. perdió toda vigencia



y fue disuelta recién en 1978, siendo reemplazada entonces por la Sindicatura General de Empresas Públicas, ente limitado al control de las empresas.

Por los motivos que se desarrollan en las secciones siguientes, puede decirse que la C.E.N. fue la experiencia más interesante en materia de conducción empresarial y parece también el camino más adecuado para poder mejorar significativamente a este sector.

En 1975 se agravan los fuertes desequilibrios de la economía argentina y se produce un gran deterioro en la situación de las empresas, a raíz de las medidas tomadas entonces, que se abstraían de las consecuencias que les acarreaban a las empresas públicas.

La política empresarial llevada a cabo en 1976/82 tuvo características disímiles. En el período 1976/78 se pone un gran énfasis en recuperar el equilibrio económico a través de un aumento sustancial de la productividad, que se logra por reducción del personal y caída del salario real y por una importante recuperación tarifaria. A partir de 1979 en cambio, las tarifas pasan a desempeñar un rol significativo en la política antiinflacionaria y su nivel real se reduce considerablemente hasta 1981, con lo que se generan importantes déficits que pasaron a ser financiados con créditos externos, ingresados con un tipo de cambio subvaluado. Las devaluaciones de 1981/82 pusieron en crisis esta situación, que en esos años requirió grandes esfuerzos -no siempre continuados- para recuperar las tarifas reales que caían rápidamente a consecuencia de la gran inflación

Por otro lado, en este período se desarrolló una activa política tendiente a reducir la cantidad y tamaño de las empresas, lo cual fue descripto en la sección II-1. Sin embargo, esta política no ha tenido el suficiente consenso y continuidad que se requieren para alcanzar resultados más efectivos y, sobre todo, el deterioro de la situación económica impidió que el sector privado pudiese tener un rol más activo.

La manera en que se ejerció la dirección y el planeamiento de las empresas públicas, va indicando aquellos aspectos que han incidido negativamente en este sector. En primer lugar resalta la escasa continuidad que han tenido tanto las políticas aplicadas como sus ejecutores y, por otro, el bajo predominio dado a la profesionalidad necesaria para conducir estas grandes empresas. Deben destacarse también los resultados efímeros que ha tenido la utilización de las empresas para resolver cuestiones coyunturales de la economía general, sobre todo cuando ellas han quebrantado los principios de una sana administración empresarial y los inconvenientes derivados de no haber integrado la inversión de las empresas en un planeamiento general de largo plazo.

A pesar de estos inconvenientes, la productividad general de las empresas mostró una tendencia de fuerte crecimiento <sup>1/</sup> y finalmente ha habido un análisis más cuidadoso de los nuevos proyectos. Del mismo modo puede decirse que las empresas públicas creadas a partir de 1966, en general exhiben un nivel de eficiencia notablemente superior al de las que se crearon en décadas anteriores.

---

<sup>1/</sup> En el cuadro Anexos II-4 se muestran los indicadores que dan lugar a esa afirmación.

## 2. Regimen actual de conducción, planeamiento y control

En Argentina este sistema no está estructurado con entera formalidad, sino que él se basa en un conjunto de normas y prácticas que se fueron adoptando a través de los años, por lo que en esta sección se recoge lo principal de las mismas y se describe su funcionamiento práctico, el que no siempre se corresponde con la letra de las disposiciones vigentes. En rigor no es tan importante el origen o la forma del ordenamiento legal, sino si él sirve para un buen desempeño del sector, circunstancia cuyo análisis se completa en la sección siguiente.

### 2.1. Dependencia y conducción de las empresas

De acuerdo a la legislación argentina, las empresas dependen esencialmente del ministerio y subsecretaría que corresponde a su materia. Esta dependencia es administrativa, en el caso de entes regidos por el derecho público (empresas del estado, entes autárquicos), mientras que en las sociedades anónimas aquélla deriva de la posesión de los títulos o acciones representativos de su capital 1/.

En consecuencia hay múltiples ministerios y subsecretarías de quienes dependen empresas como, v.g., de las de transporte, comunicaciones, energía eléctrica, combustibles y recursos hídricos en el caso del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Pero aquel principio tiene a su vez muchas excepciones, pues también otras empresas dependen de áreas distintas a la de la conducción política de su sector, como las industriales, que en su gran mayoría no tienen que ver con la Secretaría de Industria, o los

---

1/ Salvo que se diga lo contrario, el término sociedad anónima abarca también a las sociedades anónimas con mayoría estatal y a las sociedades del estado, por cuanto se rigen por las normas comunes de aquéllas.

proyectos hidroeléctricos binacionales y nucleoelectrícos que tampoco dependen de la de energía, etc.

En otros casos, dicha relación se ha establecido a través de la autoridad que propició su estatización, como las empresas textiles, metalúrgicas o azucareras que dependen del Ministerio de Bienestar Social. Normalmente este tipo de empresas está en la órbita del Banco Nacional de Desarrollo, quien para algunas circunstancias o en estas particulares recibe instrucciones del Ministerio de Economía.

En otras ocasiones, por último, la dependencia del área política es sólo formal, ya que sus principales autoridades son designadas o sugeridas desde otras áreas del gobierno, de las cuales dependen así informalmente.

Una primera conclusión entonces, es que la orientación o conducción superior de las empresas públicas se encuentra a cargo de una gran cantidad de autoridades gubernamentales, las que a veces ni siquiera reúnen bajo sí a todas las empresas del sector cuya política deben implementar. Pero además ocurre que, con prescindencia de su relación formal, todas las empresas son básicamente dependientes del Ministerio de Economía en cuanto es él quien ejerce una intervención decisiva en cuestiones básicas para ellas, tales como el nivel de inversión, tarifas, endeudamiento y los aportes del Tesoro.

En segundo lugar, y debido seguramente a esa multiplicidad de dependencias, pocas veces el gobierno ha podido establecer una política o filosofía empresarial que haya sido asumida con coherencia y, por el contrario, sólo fue posible fijar políticas sectoriales, aunque con éxito variado.

En cuanto a la designación de las autoridades superiores de las empresas, las mismas las deben efectuar los ministerios en las asambleas, en los casos de sociedades anónimas, y por decreto del Poder Ejecutivo, a propuesta de esos ministerios, en las empresas del estado. En la práctica, sin embargo, muchos nombramientos se hacen en niveles superiores o diferentes de los ministerios y a menudo se designa antes a los principales directivos que a los propios ministros, con lo cual se enerva la línea de dependencia formalmente vigente, pues no pocas veces ello también implica objetivos diferentes o de distinto énfasis para conducir las empresas.

El carácter político que expresa o tácitamente suele asignarse a tales designaciones, hace que las mismas tengan escasa duración frente a cambios ministeriales o presidenciales, que en el caso argentino significan una alta rotación 1/.

## 2.2. Planeamiento de las empresas

El planeamiento de la actividad estatal en Argentina se debiera hacer teóricamente en tres niveles distintos, de acuerdo al juego de las diferentes disposiciones y prácticas vigentes.

- i) En primer lugar se debiera llevar a cabo un planeamiento sectorial, a cargo de la secretaría o sub-

---

1/ No hay cálculos efectuados sobre la duración media de los mandatos, pero en los últimos tiempos puede estimársela en cercana a dos años para la mayoría de las empresas.

secretaría del ramo 1/. Esta actividad no es uniforme ni homogénea; ha sido llevada a cabo en grado apreciable en el sector eléctrico, donde se hizo un análisis de la demanda y una evaluación común de todos los posibles proyectos de equipamiento. Se estableció así un ranking de los mismos hasta el año 2000, en base a sus mayores tasas de rentabilidad. Este plan de equipamiento no fue formalmente aprobado por el gobierno, sin embargo, está vigente desde hace casi un quinquenio y las empresas del sector eléctrico se ajustan al mismo, que por otro lado se lo actualiza periódicamente. En el sector de hidrocarburos no existe un plan, aunque se han elaborado últimamente algunas estrategias importantes, como las dirigidas a sustituir consumos de fuel oil por gas.

En el área de transporte también se ha comenzado a elaborar un plan desde hace aproximadamente cinco años. Su versión preliminar fue concluida luego de un laborioso trabajo de análisis de los flujos de transporte, costos y precios de cuenta, con los que se elaboraron las estrategias de operación e inversión.

---

1/ Si bien existe en Argentina una Secretaría de Planeamiento dependiente de la Presidencia de la Nación, los planes sectoriales se realizan en cada área y aún aquella no ha efectuado una compatibilización general de los mismos. A su vez, dentro del Ministerio de Economía existe el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) quién en 1980 preparó el Programa Decenal de Inversión Pública que fue actualizado posteriormente. Pero a partir de 1981 en que se crea el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el mismo ha perdido buena parte de sustento al separarse esta importante área del sector de Economía y haberse reducido luego la jerarquía del INPE.

Tampoco este plan ha sido aprobado y su aplicación fue menos rigurosa, entre otras razones porque varias empresas de transporte no dependen de dicha área.

En el sector de comunicaciones se elaboró en 1976/77 un programa de equipamiento telefónico con algún rigor técnico menor que los anteriores, aunque destinado a cubrir una enorme demanda insatisfecha. Su aplicación tuvo varios inconvenientes, derivados principalmente de las restricciones impuestas, y de ciertos desajustes en la coordinación de sus diferentes etapas. Este plan fue preparado esencialmente por la propia empresa telefónica -ENTEL- y el apoyo de la secretaría respectiva. También se elaboró un plan de equipamiento para el correo, con particularidades similares a las señaladas antes.

En el área industrial no existe un plan general ni autoridad encargada de ello. Algunas empresas preparan proyectos y el plan siderúrgico que debe elaborar la D.G.F.M. por imperio de la Ley Savio, no ha sido actualizado desde hace varios años.

En síntesis, el planeamiento sectorial a mediano y largo plazo de la inversión de las empresas públicas tiene una difusión, elaboración y aplicación de grado muy diverso.

- ii) En segundo lugar hay otro mecanismo de planeamiento, que está constituido por la obligación que tienen las empresas de someter sus nuevos proyectos de inversión a la aprobación conjunta de la Secretaría

de Planeamiento y del Instituto Nacional de Planificación Económica, cuando aquéllos superen individualmente los 8 millones de dólares. Dicha obligación fue establecida en 1977 y el análisis de estos proyectos tiende a comprobar que ellos superen una rentabilidad mínima -usualmente establecida en una tasa interna de retorno del 10%- , a que se encuadren dentro de los límites generales de inversión pública previstos en el plan decenal o en el detalle de proyectos allí incluidos, y a que se compatibilicen con el presupuesto de la Administración, siempre teniendo como encuadre dominante a las metas fiscales.

Este sistema de análisis y aprobación de proyectos, que abarcó a las entidades del sector público, dió pie a la elaboración del Plan Decenal de Inversión Pública , que fue el primer documento que en Argentina ha alcanzado tal lapso y detalle de proyectos. Sin embargo, su continuidad está afectada, así como su coherencia, en virtud de que es una labor que no está adecuadamente integrada con las planificaciones sectoriales que se llevan a cabo en otros ministerios y cuya competencia es también válida. Finalmente, la política vigente tampoco le puede asignar a esta función una prioridad suficiente como para alcanzar el imperio necesario.

- iii) El tercer instrumento de planeamiento empresarial es el Presupuesto y Plan de Acción que anualmente deben elaborar las empresas del estado. Según está previsto, ellas deberían constituir los instrumentos específicos del planeamiento microeconómico, el que debiera incluir la proyección de las principales variables físicas, económicas y financieras de las empresas.



En la práctica estas disposiciones sólo se cumplen formalmente. Dada la inflación y los reducidos períodos para los cuales se hace la programación financiera 1/, un presupuesto detallado como el aludido recién se confecciona durante el ejercicio al cual se refiere y muchas veces el Poder Ejecutivo lo aprueba en fecha cercana a su finalización, cuando no en el siguiente, y su contenido ya no merece mayor análisis de las autoridades. De tal modo puede decirse que este presupuesto ha dejado de ser un instrumento de planeamiento, cumpliendo sólo una función formal.

Por otro lado, esta obligación es sólo aplicable para las empresas del estado. Las sociedades anónimas, que son mayoría, no tienen ahora que prepararlo y sólo se manejan con un sintético esquema financiero 2/. Si bien desde 1965 se vienen haciendo estudios para establecer un sistema presupuestario adecuado a las empresas públicas, la discontinuidad en la competencia sobre el tema ha hecho fracasar los distintos proyectos elaborados. En esencia, ellos se dirigen a efectuar una presupuestación que implica una proyección de los balances y cuentas de resultados, con un adecuado soporte de proyecciones físicas, junto a ratios que debieran precisar los objetivos principales de la conducción empresarial, en las áreas de producción, comercialización, administración y proyectos.

- 
- 1/ Los presupuestos no son ajustables. Se valorizan en base a los precios medios proyectados y se desactualizan cuando la inflación real los supera.
  - 2/ El presupuesto y plan de acción de todas las empresas era un instrumento fundamental en la estrategia fijada por la ex Corporación de Empresas Nacionales.

### 2.3. Programación financiera del sector

La labor de programación financiera es en cambio mucho más activa, dada su significación práctica para la situación argentina, acuciada siempre por los problemas derivados del déficit fiscal, la alta inflación o el déficit del balance de pagos, que con variable intensidad han tenido una presencia constante en los últimos años. Y es esta preeminencia la que también ha relegado a un plano secundario a la programación real de las empresas públicas para el mediano y largo plazo.

Dentro de la programación financiera y monetaria que efectúa el gobierno, la consideración de las empresas tiene a su vez gran importancia, dada la magnitud de su influencia en el déficit fiscal y, en general, en el uso de recursos financieros internos y externos.

El sistema de programación financiera suele comenzar a operar unos seis meses antes de la iniciación de cada ejercicio anual. Normalmente se trata de una elaboración por aproximaciones sucesivas, en la cual participan por un lado la Secretaría de Hacienda y el Banco Central y, por otro, los ministerios sectoriales y las empresas. La Secretaría de Hacienda suele efectuar los cálculos globales, conforme a las pautas de políticas y supuestos preliminares que se adoptan dentro del Ministerio de Economía.

La proyección financiera de las empresas se hace a través de un esquema de fuentes y usos de fondos, que contiene en forma resumida una cuenta corriente para reflejar la operación de las empresas y una cuenta capital que se refiere a la actividad inversora de las mismas.

La preparación de este esquema es efectuada por cada empresa, conforme a las pautas que le indica la Secretaría de Hacienda. Inicialmente la proyección se efectúa a moneda constante y normalmente no se prevén cambios en los precios relativos, pese a que la alta inflación los provoca invariablemente.

La Secretaría de Hacienda también suele efectuar por su cuenta la proyección financiera de cada empresa, en base a lo cual se va confeccionando en forma preliminar el programa fiscal y monetario, y luego sirve para analizar las que presentan las propias empresas. Como es natural, ambos enfoques no suelen ser coincidentes, por lo que se inicia un período de discusiones que difícilmente concluye con un acuerdo, aunque ello depende también de la función que desempeña el ministerio sectorial. Según las oportunidades políticas, la decisión final sobre los presupuestos a regir la adopta el Ministerio de Economía o el Presidente de la Nación. Estas decisiones se toman casi al iniciar el ejercicio para el que se presupuesta y a veces incluso dentro de él.

Los temas del presupuesto más relevantes en esta discusión son el nivel de inversión y el déficit financiado por el Tesoro o los fondos especiales <sup>1/</sup> y, consecuentemente, las tarifas y el aumento del endeudamiento. En épocas de política social más elástica, también suele haber diferencias sustanciales en la consideración del nivel salarial y ocupacional.

---

<sup>1/</sup> Los fondos especiales provienen de impuestos recaudados para un destino específico, v.g., inversiones en energía, caminos, etc.

El monto de inversión está acotado por una estimación del aumento (o disminución) deseado para la inversión pública y de sus posibilidades de financiamiento. Sobre esto último tiene relevancia el aumento posible en los niveles reales de tarifas, cuyas fuertes oscilaciones provocan importantes discusiones, por la influencia que ellas tienen luego en la política de ingresos y en las expectativas inflacionarias que maneja el gobierno. Sin embargo ha sido difícil que del análisis presupuestario surgieran compromisos firmes sobre la política de tarifas reales a seguir <sup>1/</sup>, como luego se verá más precisamente.

La determinación del nivel de la inversión real responde más bien a una consideración financiera y no suele ser fruto del análisis detallado de los proyectos de inversión, excepto en aquellos pocos casos en que éstos son de gran magnitud. Es decir que los límites o la disponibilidad de financiamiento son normalmente más importantes para definir la inversión que la buena o mala calidad de los proyectos.

Por otro lado, la limitación financiera juega también un papel dominante a nivel de cada empresa, por cuanto hay bastante rigidez en la asignación de recursos públicos entre diferentes entidades. La escasez de fondos propios, analizada en la sección siguiente, no hace tampoco posible la generación de excedentes redistribuibles entre empresas. Los aportes del Tesoro Nacional, por su parte, sólo se asignan a aquellas empresas con déficit operativo, ya que desde hace unos años no existen contribuciones del presupuesto nacional destinadas a la

---

<sup>1/</sup> No debe considerarse una excepción la política de aumentos enunciada en forma anticipada en diciembre de 1978 y abandonada en 1980, pues ella sólo aseguraba incrementos nominales.

financiación de la inversión 1/. En este sentido sólo está disponible el Fondo de Energía para las empresas que producen electricidad y carbón y en mucho menor medida el Fondo para Infraestructura del Transporte, que se asigna en parte a Ferrocarriles Argentinos.

En consecuencia, la financiación de la inversión para el grueso de las empresas, en los últimos años, ha dependido esencialmente del nivel del endeudamiento asignado.

Una vez determinado el presupuesto en moneda constante, el mismo pasa a ser "inflacionado" conforme a pautas uniformes que establece la Secretaría de Hacienda y para ello proyecta -a nivel mensual y de media anual- el crecimiento general de precios, tipo de cambio nominal, tasas de interés, salarios y tarifas públicas. Estas proyecciones implican ciertamente algún cambio en los precios relativos, pero la experiencia de los últimos años demuestra que las modificaciones que realmente se operan en ellos son mucho mayores a las proyectadas inicialmente. Cuando esto ocurre, se altera fuertemente el presupuesto inicial de las empresas y normalmente se procede a reajustarlo, lo cual se hace una vez al año y raramente en más oportunidades.

Al establecer entonces el presupuesto nominal de cada empresa a través del esquema de "fuentes y usos de fondos", se les fija simultáneamente el aumento de endeudamiento a que pueden tener acceso durante el año, en el mercado interno y externo. Este límite suele ser controlado por la Secretaría de Hacienda con bastante

---

1/ Esta política sería modificada en 1983.

estrictéz, a raíz de los mecanismos que existen para su contratación.

Para la utilización del crédito interno, el sistema vigente en los últimos años consistía en determinar cupos trimestrales por empresa, cuya estacionalidad se correspondía con las necesidades del programa monetario. Luego aquéllas propiciaban la contratación de los montos que requerían, lo cual se hacía por medio de una licitación abierta a todos los bancos del sistema, en las oportunidades que les fijaba el Banco Central 1/.

Estos créditos contaban invariablemente con el aval del Tesoro Nacional y en el período 1979/80 representaron el 5.8% del crédito total otorgado por el sector bancario en moneda nacional 2/.

En materia de deuda externa también se fijaba un cupo anual máximo, aunque el mismo se solía referir a créditos de mediano y largo plazo, con lo cual quedó sin regular el crédito externo de corto plazo. La contratación de créditos externos que requieren el aval o contragarantía del Tesoro Nacional, y que son la mayoría, sigue un trámite más largo, pues se necesita en tal caso un decreto autorizatorio del Poder Ejecutivo 3/. Las ofertas de

---

1/ El sistema fue modificado a principios de 1983 y se reemplazó el stock de pasivos locales por un bono del Tesoro, para reducir a las empresas el servicio de la deuda.

2/ Riavitz y Kacef, op. cit.

3/ De acuerdo a la legislación vigente, este decreto es requerido cada vez que una operación avalada exige la prórroga de la jurisdicción argentina.

crédito externo son inicialmente presentadas al Banco Central de la República Argentina por la empresa proponente, siendo el contrato analizado por una comisión interministerial, cuya recomendación favorable da lugar luego a la confección del decreto aprobatorio; se extiende entonces el aval del Tesoro Nacional y se puede suscribir el contrato de préstamo, que normalmente cuenta con la intervención de un banco oficial. Dada la demora que suele tener este procedimiento, muchas veces los bancos extranjeros han otorgado créditos de corto plazo, a cuenta del que luego sería avalado por el Tesoro. El monto total de créditos externos tomados por las empresas de servicios públicos ascendía en 1981 a aproximadamente u\$s 9.000 millones, equivalente al 30% de la deuda externa del país y similar al volumen total de ventas de aquéllas.

La circunstancia de que los déficits financieros de las empresas fuesen en la práctica mayores a los proyectados, a consecuencia principalmente de que sus ingresos propios crecían a una tasa menor a la de sus gastos, provocó que se aumentase también el endeudamiento en proporciones mucho más elevadas pues, en los últimos años, él constituyó normalmente la variable de ajuste.

En 1981, se asiste, además, a un período caracterizado por una agudísima restricción financiera, fruto de la acción combinada de tres hechos principales: una elevada deuda externa, agravada por devaluaciones superiores a la inflación, que se originaron en cierta medida en el retraso anterior del tipo de cambio y tarifas rezagadas en relación a los costos y a las necesidades financieras, pues a diferencia del sector privado, las empresas públicas no contaron con seguros de cambio.

En tal emergencia el gobierno adoptó la decisión de postergar la iniciación de nuevos proyectos de inversión, lo que recién fue superado hacia el final del año, al comenzar a recomponerse la disponibilidad de recursos propios, en virtud de los aumentos tarifarios reales que fueron dispuestos. También hubo al comienzo del año un menor incremento salarial, que contribuyó a mejorar la posición financiera.

Sintetizando lo expuesto, debe remarcarse la importancia que asume en Argentina la programación financiera del sector, la cual prevalece sobre el resto de las cuestiones que hacen a las empresas, al punto que a menudo se presentan marcadas incoherencias entre las metas financieras fijadas y los programas de producción o inversión que están implícitos en los mismos presupuestos o que han sido aprobados por otros instrumentos de gobierno.

#### 2.4. Política de tarifas públicas

En relación a la fijación de tarifas se presentan los conflictos más agudos entre aquellos sectores del gobierno que tienen la responsabilidad de la conducción empresarial y los que en cambio deben establecer la política económica general.

La razón principal del conflicto en estos últimos años de alta inflación, se presenta por la difundida incidencia de las tarifas en los costos y especialmente por la sicosis que su aumento genera en la opinión pública y los medios de difusión, donde no está suficientemente incorporado el concepto de que una tarifa no puede ser arbitraria y que ella debe cubrir, cuanto menos, los costos



de la prestación del servicio, a riesgo sino de generar consecuencias graves para el ente prestador y el propio servicio.

Además debe tenerse presente que en alta inflación es prácticamente necesario hacer ajustes mensuales si se quiere mantener el nivel real de las tarifas. En efecto, cuando la inflación mensual es del orden del 10%, la realización de ajustes equivalentes a la inflación cada varios meses, se hace políticamente muy difícil, por la magnitud que éstos deben alcanzar; o sea que con tal método casi siempre los aumentos terminan siendo menores a los precios. Pero también el efectuar ajustes mensuales da la sensación de estar impulsando a la inflación desde el gobierno, cuya reducción suele ser para éste un objetivo prioritario. De modo entonces que es verdaderamente difícil mantener una política tarifaria definida en una economía con alta inflación.

Por el contrario, en muchas oportunidades el gobierno ha utilizado a las tarifas públicas como una herramienta de la lucha contra la inflación y para lo cual ha establecido deliberadamente incrementos inferiores a los precios. Según el mayor o menor éxito de esta política antiinflacionaria, el retraso ha tenido luego consecuencias más o menos graves para las finanzas de las empresas, provocando una enorme incertidumbre en la conducción empresarial, pues es imposible predecir su incidencia sobre los ingresos reales.

Así es que en la mayoría de las experiencias recientes, la preocupación gubernamental por las tarifas públicas se centra más bien en su implicancia inflacionaria o en los

ingresos que representan para las empresas, siendo en cambio excepcional que tal interés se dirija a las consecuencias económicas de aquéllas y a cómo debieran fijarse en atención a los verdaderos costos medios o marginales de producir los diferentes bienes y servicios. Si bien esta preocupación ha comenzado a emerger últimamente y de ello se hace referencia en la sección siguiente, lo cierto es que la alta inflación hace muy difícil la implantación y el mantenimiento de un sistema racional de tarifas.

La ausencia de un marcado interés político en establecer ese tipo de tarifas o el otorgarles objetivos difusos, han sido las causas principales de que en las empresas tampoco se tomara una adecuada conciencia, por lo que muchas de aquéllas no han desarrollado sistemas de costos para su determinación. Por el contrario, cada una ha elaborado sus propias filosofías y hasta sus políticas de subsidios, muchas de las cuales ni fueron elaboradas por la conducción superior de las empresas, sino que han provenido de múltiples propuestas de diferentes sectores o regiones de las empresas, cuyos responsables han creído conveniente elaborar su propia "política" en la materia. De modo entonces que muchas de las tarifas públicas contienen la sumatoria de criterios diferentes y hasta encontrados.

Esta ausencia de políticas tarifaria se visualiza en el Cuadro de Anexo II-3, donde pueden apreciarse las grandes oscilaciones que ellas han tenido a lo largo del tiempo. A título referencial puede tenerse en cuenta que el nivel alcanzado en 1978 fue razonable, en términos de asegurar a las empresas una financiación adecuada.

Desde un punto de vista instrumental, las tarifas de servicios públicos son establecidas por autoridades superiores a las de las empresas prestatarias y éstas tienen muy poca capacidad para determinar otras condiciones de venta. De acuerdo a la legislación vigente, la fijación de tarifas la hace el ministerio correspondiente, pero conforme a pautas que debe recibir del Ministerio de Economía, quién en la práctica suele ser la autoridad decisiva, aunque en no pocos casos la resolución es en rigor adoptada por el propio Presidente de la Nación, que a veces debe laudar entre las posiciones de ambos ministerios.

A pesar de las dificultades señaladas, en los últimos años se ha avanzado bastante en el análisis de los costos de producción y distribución de los diferentes bienes y servicios, introduciendo criterios de marginalidad que son particularmente útiles en aquellos casos en que las cantidades adicionales de producción tienen costos muy diferentes a los medios. Este conocimiento ha aportado mucha luz al tema y, a pesar de las dificultades prácticas, él comienza a orientar las decisiones políticas o, al menos, a inquietar a sus hacedores.

#### 2.5. El sistema de control empresario

El sistema de control de empresas públicas instaurado en 1974, al crearse la Corporación de Empresas Nacionales, fue parcialmente modificado en 1978 al procederse a la disolución de la C.E.N. y ser reemplazada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP). A su vez, en 1982 se dictó la Ley N<sup>o</sup> 22.639 que introdujo otros cambios menores a aquel sistema.

Si bien las facultades de control de la SIGEP son formalmente una continuación de las de la Corporación, la diferencia sustancial está dada en que aquél era un ente de conducción -o dirección superior- 1/ a quien el control estaba integrado, mientras que ahora se trata de una entidad desgajada de aquella función.

La SIGEP es un organismo descentralizado de la Administración que actúa en jurisdicción de la Presidencia de la Nación, a través de la Secretaría de Planeamiento. Está conducida por un directorio de seis miembros, tres de los cuales corresponden al Secretario de Hacienda y a los Subsecretarios de Planeamiento y de Obras y Servicios Públicos. La función de control de la SIGEP está a su vez a cargo de tres síndicos generales, a quienes designa el Directorio para la áreas de Legalidad, Auditoría y Gestión, respectivamente. Por su parte la SIGEP está controlada por un síndico designado por el Tribunal de Cuentas de la Nación.

El ámbito de control de la SIGEP abarca a todas las empresas públicas donde el estado nacional posee la mayoría del capital, con exclusión de aquéllas que dependen de las Fuerzas Armadas.

El tipo de control efectuado es externo y se ejerce a través de una comisión fiscalizadora integrada por tres síndicos, que corresponden a cada una de las áreas de control. Los síndicos destacados en las empresas efectúan un control inmediato, ya que el control mediato y definitivo es ejer-

---

1/ La función de la C.E.N. se dirigía más bien al planeamiento microeconómico y la estrategia empresarial, mientras que la conducción en sí era responsabilidad de las propias autoridades de las empresas.

cido por la propia SIGEP, quien es la que finalmente puede objetar, mediante una observación, los actos de las empresas 1/.

Para realizar su cometido los síndicos están investidos de las facultades que poseen sus similares de las empresas privadas, ya que se les ha remitido a la misma legislación. No obstante tienen otras características distintivas, pues son agentes públicos y su actividad debe corresponderse con las directivas de la SIGEP, de quien dependen, aunque ella no podría condicionar su independencia profesional.

La determinación de las áreas de control constituye también otra diferencia con la sindicatura privada, donde no se prevé tal especialización. Así, el control de legalidad evalúa los actos de las empresas desde un punto de vista jurídico y debe observar aquéllos que violen disposiciones legales, reglamentarias o assemblearias. El control de auditoría efectúa el control interno y verifica las normas y procedimientos contables; el control de gestión, por último, tiene por objeto el evaluar el desempeño empresarial en relación a los planes y objetivos fijados.

Aquellos actos que contravienen el ordenamiento legal o los principios de una buena gestión son pasibles de observación por parte de la SIGEP. Cualquiera de los Síndicos Generales puede producir una observación en base al análisis del síndico destacado en la empresa. Esta tiene un plazo de 15 días para dejar sin efecto el acto

---

1/ Polemann, E., "El Síndico en las Empresas Públicas", Revista La Ley, Tomo 1979 "D" - Bs. As.

observado o producir su descargo, el que es evaluado por el Directorio de la SIGEP. Si éste no lo encuentra justificado gira las actuaciones al Ministerio del ramo, quien dispone de treinta días para comunicar a la SIGEP el temperamento adoptado y si ésta no lo encuentra justificado remitirá las actuaciones a consideración del Poder Ejecutivo. Si la SIGEP lo considera necesario, podrá además iniciar el correspondiente sumario, el que se tramitará por intermedio de la Procuración del Tesoro. Si en cambio el acto diera lugar a un juicio de responsabilidad, la SIGEP dará intervención al Tribunal de Cuentas de la Nación.

Sin perjuicio de los mecanismos comentados, la SIGEP también puede solicitar al Poder Ejecutivo la suspensión del acto en cuestión, si estimase que el mismo afecta gravemente al patrimonio empresario.

Este complejo sistema responde a una concepción que separa el control de la dirección superior, lo cual es válido como categoría analítica, pero no necesariamente como separación institucional, ya que al escindir en tal medida a ambas funciones se pierde comunicación y es muy difícil que el sistema opere con agilidad y adecuada comprensión de los objetivos prioritarios, particularmente en el caso analizado, en que no se dispone formalmente de planes de acción detallados para las empresas. La experiencia entonces es que el control se encuentra muy limitado, particularmente el de gestión, produciéndose casi por inercia una excesiva preponderancia del control formal. Por otro lado, la diversidad de autoridades de las que dependen las empresas, también hace difícil la relación

de aquéllas con el sistema de control, al cual en la práctica no recurren ni se alimentan mutuamente en forma adecuada. Esta falta de coordinación puede aún agravarse con motivo de otra modificación introducida en 1982, según la cual la SIGEP debe opinar en todo aquel asunto en que las empresas requieran intervención del Poder Ejecutivo, no siendo extraño que, frente a opiniones divergentes, se obstaculice aún más el ya largo proceso de toma de decisiones.

En el caso de las empresas que dependen de las Fuerzas Armadas, ellas en general tienen la forma de sociedades anónimas y el control lo ejercen los síndicos en forma individual, de conformidad con la legislación comercial. Se exceptúa aquí la D.G.F.M. que es un organismo descentralizado y está controlada por el Tribunal de Cuentas de la Nación y un síndico que representa a la Secretaría de Hacienda. Dentro de la D.G.F.M. existe también una Dirección de Control de Gestión que coordina principalmente los aspectos informativos de las sociedades anónimas en que participa y donde los síndicos usualmente son funcionarios de aquel organismo.

## 2.6. Control del servicio público

Las empresas de servicios públicos están a su vez sometidas a la policía del servicio, la cual es normalmente ejercida por el ministerio o subsecretaría del ramo, aunque en algunos casos esta función se ha ido compartiendo con las mismas empresas públicas, sobre todo cuando en el sector opera también alguna forma de prestación privada, a quienes entonces ellas controlan.

El control del servicio público ha sido instituido para velar por el interés de los usuarios y consumidores, pero él ha ido perdiendo vigencia en Argentina y pocas veces se ha visto que las autoridades políticas lo ejercitaran con verdadero vigor. Es que al estar las empresas en la misma órbita del ministerio del ramo, a sus autoridades les resulta difícil ejercer un doble papel, por lo que usualmente relegan el de velar por el consumidor en aras del de producir.

La forma bajo la cual se establecen las obligaciones de los prestatarios de servicios públicos es diversa y puede depender de disposiciones unilaterales de la administración o de contratos de concesión. Estos últimos sólo existen para un par de empresas eléctricas, a pesar de que constituyen el instrumento jurídico más adecuado, en orden a determinar con precisión las obligaciones y derechos de las partes.

Sintetizando lo aquí desarrollado, se ha podido apreciar que la dirección superior de las empresas se encuentra en áreas muy diversas, con gran dificultad para actuar coordinadamente en los campos comunes y para establecer políticas homogéneas. Ello se ha puesto de manifiesto en la designación de autoridades superiores, cuyas calificaciones son meritadas con muy distintos criterios.

El gobierno a su vez, no ha podido desarrollar suficientemente un sistema de planeamiento que permitiera establecer en forma coherente las prioridades de inversión en cada sector y en cambio sí ha habido más énfasis en la programación financiera, la que muchas veces prescinde de la solución de los problemas reales.



El sistema de control empresario, por su parte, actúa en forma independiente de la dirección superior, quién a su vez ha dejado de ejercer en buena medida la policía del servicio.

### 3. Problemas presentes. Manifestaciones y orígenes

El reconocimiento de que las empresas públicas presentan problemas graves, que afectan de diversa manera a la sociedad, es la causa que motiva estos análisis. Pero el hecho de que la referencia se centre en sus problemas, no implica disminuir la importancia que tienen estas empresas en el desarrollo de la infraestructura económica y de algunas actividades básicas, dada la contribución que aportan a todos los sectores y cuyo desenvolvimiento sería difícil de imaginar sin su concurso. Precisamente es la imprescindibilidad e importancia de la mayoría de estas empresas lo que obliga a resolver sus problemas en forma adecuada.

Al adentrarse en este tema conviene tener presente que las empresas del estado en Argentina son esencialmente de servicios públicos y ellas representan aproximadamente el 80% de toda la actividad empresaria del sector público. Sin embargo, las empresas industriales también tienen gran importancia en los sectores específicos en que actúan, a pesar de que su magnitud es reducida en relación al total de esta actividad del estado.

Dada dicha realidad y teniendo en cuenta además de que sólo de las empresas de servicios públicos se dispone de información sistemática, los comentarios se han de referir entonces a este sector, aunque debe tenerse presente que buena parte del análisis causal es seguramente válido para otras empresas.

Del mismo modo debe advertirse que en este trabajo se efectúa una evaluación general del sector, por lo cual no se consideran aquellos casos individuales que significan excepciones importantes, pues se entiende que este carácter no invalida a aquellos hechos o apreciaciones que tienen una mayor aplicabilidad para el conjunto.

Para evaluar el comportamiento de las empresas de servicios públicos, deben tenerse en cuenta algunas características que le son peculiares. En primer lugar ellas atienden obligatoriamente a una demanda sostenida y creciente cuya elasticidad/ ingreso es superior a la unidad.

En segundo lugar, sus costos marginales de inversión se han elevado en forma sustancial a raíz del desarrollo tecnológico (caso eléctrico) o de la explotación de recursos en zonas más caras (caso petrolero). En tercer lugar, la prestación de servicios públicos se encuentra fuertemente regulada por el estado, en particular en lo referente a la fijación de tarifas.

En cuarto lugar, la producción y venta de estos servicios en general suele hacerse a través de muchas y muy dispersas unidades. Todas estas características son importantes porque condicionan el comportamiento empresarial y le otorgan una naturaleza distinta al de otras empresas.

### 3.1. Problemas principales

Es demasiado complejo hacer un inventario exhaustivo de todos los problemas que presentan estas empresas, por lo que parece más práctico el referirse sólo a aquéllos que se entiende como más relevantes, para abordar en el punto siguiente su análisis causal. En un sentido general, aquéllos podrían ser clasificados en tres grandes categorías:

a) Falta de eficiencia

Esta carencia se presenta en sus dos aspectos: por una lado en la calidad y cantidad de los servicios y por otro en sus costos. La mayoría de los servicios que prestan las empresas públicas son deficientes y el público no está conforme con ellos. Objetivamente éste es un sentimiento correcto ya que, p. ej., hay grandes dificultades para efectuar llamadas telefónicas y para conseguir su instalación; muchos trenes son lentos y están en mal estado; hay numerosas poblaciones sin servicio de agua y desagües; el suministro eléctrico no es enteramente confiable; etc., etc.

En casi todo el mundo estos servicios suelen ser mucho más eficaces de lo que lo son en la Argentina, quien por su nivel de desarrollo y por su población, podría aspirar a mejores prestaciones que las actuales.

También existe esta sensación de deficiencia en cuanto a la forma de atención al usuario. Este no se siente bien atendido y no se considera "cliente". En muchos casos, el ambiente predominante en las empresas públicas y en los empleados de las mismas, es el de que ellos no están al servicio de los usuarios, sino que éstos están al servicio de las empresas. Además existe una suerte de obligada adhesión de los clientes a la forma como se prestan los servicios públicos y una actitud resignada de aquéllos a ser atendidos deficientemente, al no encontrar vías eficaces para manifestar su opinión, ni estar amparados por instituciones que velen por el consumidor. Si bien lo expresado tiene el riesgo de su generalización, ésta es la situación dominante, a pesar de que hay importantes excepciones, como puede ser el caso del servicio aéreo.

El segundo problema de la eficiencia en los servicios públicos resulta de sus costos elevados, lo cual proviene de una deficiente operación de los mismos y de la existencia de inversiones poco productivas.

En materia de operación ha habido un mejoramiento importante, pues la producción per cápita ha aumentado notablemente. En efecto, entre 1975 y 1981 la producción por hombre ocupado de las empresas de servicios públicos creció un 69%, según puede verse en el Cuadro Anexo II-4. Pero esta evolución indica precisamente de que ha habido una gran falta de eficiencia y de que aún resta por recorrer un camino prolongado para llegar a niveles óptimos. En este sentido no se dispone de investigaciones sistemáticas y profundas que permitan hacer comparaciones con otros países y empresas, sin embargo, los pocos trabajos realizados indican que hay márgenes muy importantes aún para aumentar la productividad del capital y la mano de obra.

Así por ejemplo, en el caso ferroviario pueden efectuarse algunas comparaciones de interés:

Cuadro Nº 21

Indicadores Ferroviarios

	<u>Promedio Europeo</u>	<u>Estados Unidos</u>	<u>Argentina</u>
1. Millones de unidades de tráfico por km de vía	2,64	4,60	0,65
2. Agentes por km de línea	1,64	s/d	2,75
3. Agentes por millon de trenes/km	429	s/d	1.290
4. Km recorridos por vagón de carga	20.000	32.000	15.000
5. Km recorridos por coche de pasajeros	125.000	197.000	90.000
6. Ocupación % en coches	30	s/d	70
7. Km recorridos por locomotora	116.000	s/d	78.000

Fuente: Plan Nacional de Transporte

Se refleja así una situación local que puede ser aún muy mejorada y ello se repite en otros servicios donde las relaciones tienen un sentido similar.

En materia de equipamiento la situación puede caracterizarse como de exceso de inversión, pues existe en casi todas las empresas una cantidad importante de equipos e instalaciones que no se utilizan a pleno. Este ha sido un problema verdaderamente grande para Argentina que se ha tendido a corregir en los últimos años, introduciendo requisitos y análisis más severos para iniciar nuevas inversiones.

El problema se ha planteado desde los excesos en el dimensionamiento de proyectos, hasta en su prolongado período de construcción 1/ y, lo más habitual, en el inicio de proyectos de baja rentabilidad, y cuya ejecución a veces se administra inadecuadamente.

Pero cabe señalar aquí que estas deficiencias no siempre deben imputarse a las propias empresas, ya que en muchos casos las decisiones de inversión, o sobre su ritmo de ejecución, se adoptan directa o indirectamente en otros niveles de gobierno.

La deficiente utilización del capital implica mayores costos que suelen ser irreversibles y su gravedad tiende a incrementarse por cuanto las inversiones son individualmente cada vez más elevadas. Este aspecto entonces adquiere una enorme relevancia de cara a mejorar la productividad y los costos de las empresas.

b) Desequilibrios económicos y financieros

Las empresas públicas han tenido una insuficiente capacidad para financiar sus inversiones que, por la naturaleza de su demanda, deben efectuar constantemente.

---

1/ Sendas investigaciones demostrativas de las demoras en proyectos fueron realizadas por el Ing. Ondarts para el caso eléctrico y por el Lic. Dileva con referencia a servicios sanitarios.

Cuadro N° 22

Financiamiento de la Inversión 1961/81

	<u>u\$S de 1981</u>	
	<u>Miles de millones</u>	<u>%</u>
Inversión Real	<u>49,4</u>	<u>100.0</u>
Ahorro	12,3	24.9
Fondos Públicos	25,1	50.8
Créditos Oficiales	3,3	6.7
Otros dréditos (netos)	8,7	17.6

Fuente: Anexo II-1

Esta incapacidad surge de que el ahorro generado por las empresas durante este prolongado período sólo alcanzó a financiar el 24.9% de la inversión real, una proporción insuficiente para que estas empresas puedan expandirse y repagar las deudas que han tomado, por lo que finalmente debieron ser auxiliadas a través de los Fondos Públicos.

El ahorro insuficiente se ha debido básicamente a sus costos elevados y a las oscilantes políticas tarifarias que en promedio no han sido retributivas de los costos reales. Recientemente, un análisis de la situación económica de las mismas ha revelado una gravedad similar a la del período antes mencionado.

Cuadro N° 23  
Fuentes y Usos de Fondos para 1982  
(miles de mill. de u\$s de Nov. de 1981).

<u>Cuenta Corriente</u>		<u>Cuenta Capital</u>	
1. Ingresos Corrientes	8,8	4. Inversión Real	3,5
2. Gastos Corrientes	11,5	5. Financiamiento del Sector Público	0,5
- Remuneraciones	3,4	- Ahorro Neto	-2,7
- Otros Bienes	4,9	- Depreciación	1,8
- Intereses Reales	1,4	- Impuestos Específicos y Tesoro	1,4
- Depreciación	1,8		
3. Ahorro Bruto (1-2)	-2,7	6. Aumento Endeudamiento (4-5)	3,0

Fuente: Ugalde, op. cit.

Como puede apreciarse, este conjunto empresario no puede subsistir con una pérdida de u\$s 2.700 millones y mucho menos mantener una inversión anual de u\$s 3.500 millones que requiere ser financiada casi totalmente con endeudamiento. Esta ha sido una situación límite a la cual se llegó en 1981, y desde entonces se ha venido planteando la necesidad de una drástica recomposición tarifaria, para aumentar sustancialmente sus ingresos propios, posición que ha adoptado últimamente el gobierno al instrumentar aumentos graduales por encima de la inflación. En el mediano plazo, a su vez, debería rendir frutos similares la política de aumentar la productividad, cuya profundización y continuidad son imprescindibles.



El otro problema que afrontan estas empresas es el del grado de endeudamiento, el cual alcanza a u\$s 12.000 millones, pues algunas de ellas no van a poder amortizarlo por más que su nivel tarifario sea el adecuado. Se ha calculado que el stock de deuda de algunas empresas debería ser reducido en aproximadamente 3.000 millones de dólares; es decir que el Estado Nacional en algún momento debería capitalizar una cifra como la mencionada, a fin de reducir pasivos que de ninguna manera van a poder ser pagados por las empresas mismas, ya que en algunos casos ellos equivalen a más de seis años de ventas 1/.

Dentro de los desequilibrios económicos hay además otra situación importante que cabe mencionar brevemente: es el problema de los niveles relativos de las tarifas, o sea de una estructura tarifaria inadecuada, en cuanto ella no contempla los verdaderos costos de producción de las empresas, e incluso a veces se encuentran en relación inversa a aquéllos, con lo cual se logra que los recursos se asignen de un modo ineficiente y creando más problemas a las propias empresas y al resto de la economía. Así por ejemplo, el hecho de que Argentina subsidie el gas oil implica que se fomenta la demanda de transporte en medios que usan este combustible, lo que obviamente tiene su repercusión en los entes que construyen caminos, quienes para ello también requieren más fondos. Por otro lado se desincentiva así al ferrocarril, pues los cargadores tienden a preferir el transporte automotor con motivo de este subsidio al gas oil.

---

1/ En 1983 se han comenzado a adoptar medidas en tal sentido.

Pero a pesar de ello, al ferrocarril también se lo sigue subsidiando más pues, como es una gran estructura de costos fijos, al caer sus ingresos aumenta su déficit. Es decir que se trata de un círculo vicioso, en el que un subsidio genera otros subsidios mucho mayores, a partir de un bien escaso como el petróleo, donde no se advierte la razón de fondo por la cual Argentina deba subsidiar su consumo. Otro caso semejante lo representan las tarifas de gas, que no reconocen adecuadamente el costo de su transporte, con lo que se fomenta la instalación de industrias en los grandes centros urbanos alejados de las zonas de producción, pero por otro lado se otorgan subsidios para que se radiquen industrias en el interior del país, que en algunos casos están precisamente cercanas a aquellos centros de producción.

Estos son algunos ejemplos típicos de desequilibrios, donde no solamente se resiente la economía de la empresa pública, sino que al afectar a otros sectores se producen efectos negativos mayores en la economía y una evidente contradicción entre los objetivos de las políticas aplicadas.

Cabe señalar que en los últimos años ha habido preocupaciones constructivas sobre estos problemas. Por un lado se han efectuado estudios más profundos sobre tarifas y costos en las empresas públicas <sup>1/</sup> y por otro lado recientemente han comenzado a adecuarse las tarifas, en el sentido de ir reconociendo más adecuadamente los costos de su producción y distribución.

---

<sup>1/</sup> Debe destacarse el realizado por la Fundación Mediterránea, "Estudio sobre Precios y Tarifas de Servicios Públicos", Córdoba, 1980 y los realizados luego por una comisión creada al efecto en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos en 1981.

c) Deficiente organización interna

Otra categoría grave de problemas la constituye la deficiente organización interna que existe en buena cantidad de estas empresas, particularmente en las más antiguas y de mayor tamaño.

Dichas deficiencias se expresan de muy diversa manera, pero principalmente se caracterizan por ser organizaciones que producen resultados de un bajo nivel técnico-profesional y donde el cumplimiento de los procedimientos reglamentarios y formales prevalece por sobre el logro de otros objetivos empresarios. Como éstos no están expresados con claridad, tampoco pueden reunir consecuentemente al nivel gerencial que sería el más adecuado. Es así que se han ido creando complejos mecanismos de decisión, muy lentos y con escasa delegación de funciones, de tal modo que las responsabilidades son en general muy confusas.

Esta forma de conducción ha incidido negativamente en todos los sistemas internos, incluso hasta en el informativo, como es la contabilidad, costos, presupuestos, etc., cuyas carencias a su vez limitan seriamente las posibilidades de conducción. Los sistemas de personal también son otro ejemplo similar, donde se suele privilegiar más a la antigüedad que a la idoneidad del personal, a quien por otro lado no se lo capacita ni retribuye adecuadamente, y tampoco se lo expone suficientemente a la competencia con personal externo, pues los sistemas de ingreso suelen ser bastante cerrados.

Esto es consecuencia de haber relegado la importancia de la gerencia en la buena administración de negocios por otros objetivos, con lo cual se ha ido perdiendo el

respeto a la profesionalidad y no se ha formado la tradición de una carrera para poder acceder por idoneidad a las funciones superiores. La acción continuada de esta forma de operar ha producido una gran degradación interna que no sólo se aprecia en los altos niveles de conducción, sino también en los mandos medios, quienes han ido perdiendo autoridad, capacidad y voluntad de servicio, lo cual constituye uno de los problemas más graves de solucionar en empresas de gran magnitud.

d) Tamaño excesivo

En Argentina el sector de las empresas públicas es demasiado grande por varias razones. En primer lugar, como se ha visto antes, el estado ha ido asumiendo a través del tiempo a una cantidad de empresas que no hacían al desarrollo de sectores fundamentales, sino sólo a fines coyunturales, como ser el mantenimiento del empleo. Esta razón, con toda la importancia que se le puede acordar e ignorando incluso otras formas de solución, tiene una validez limitada en el tiempo y ciertamente que ella no justifica mantener una empresa estatizada por varios lustros. O sea que cuando el estado decide evitar que una empresa vaya a la quiebra, debiera también buscar mecanismos más eficientes para reintegrarla a la actividad privada o sustituirla o liquidarla, si ella no hace al desarrollo de un sector básico, como fue el caso de la gran mayoría de las empresas así estatizadas en Argentina. De lo contrario, se invaden campos no debidos, se crea un universo empresario muy diversificado y con objetivos difusos, que insumen muchos recursos y, además, se resta capacidad de administración a un estado que la reúne de manera tan escasa como es el ejemplo argentino.

También es discutible, desde un punto de vista más general, esta forma de asegurar el mantenimiento del empleo, pues ella ha incentivado comportamientos abusivos, que han llegado al vaciamiento de las empresas para transferir al estado el problema de "mantener la fuente de trabajo" y exigir de éste otros beneficios especiales.

Por otro lado, en las grandes empresas de servicios públicos se cumplen un sinnúmero de funciones que no hacen al objeto esencial de las mismas y que por razones de buena administración sería aconsejable su reducción, para concentrar a su conducción en los aspectos centrales de la actividad que se les ha confiado. Como ejemplo de actividades que en muchos casos seguramente no son esenciales, puede mencionarse la distribución minorista, transporte, servicios sociales, tareas de índole temporaria, impresiones, ciertas reparaciones, mantenimiento, etc., cuya prestación directa es fuente de complicación administrativa en entidades que, dada su propia naturaleza y magnitud, ya son de por sí muy difíciles de conducir. En este sentido, en los últimos años se han hecho muchas experiencias que han sido valiosas y otras que en cambio deberán perfeccionarse.

En un tercer enfoque, también hay excesos de dimensión en las funciones básicas asignadas a las empresas, porque en muchos casos éstas se prestan con una cantidad de recursos superiores a los que serían estrictamente necesarios, según ya se tuvo oportunidad de comentar en el punto anterior.

De tal modo entonces que la dimensión de las empresas es un tema amplio y sobre el cual habría mucho que hacer

si se desea instrumentar en este sector una política responsable para con la comunidad, que de lo contrario es quien debe solventar este tipo de excesos.

### 3.2. Los orígenes de estos problemas

Así como se corrieron serios riesgos al tratar de describir los principales problemas de las empresas, lo mismo ocurre cuando se trata de investigar sus orígenes. Sin embargo esta tarea es imprescindible, de cara a concebir las soluciones adecuadas, que no pueden sino basarse en un diagnóstico preciso.

En primer lugar debería señalarse que la problemática de las empresas públicas está íntimamente ligada al desenvolvimiento del país, del cual han sido fruto en su creación y conducción, según se ha podido apreciar anteriormente. O sea que la formación de los problemas actuales es el resultado de las políticas aplicadas a las empresas que, como han constituido reglas de juego inadecuadas, a través de un largo proceso han producido las deformaciones estructurales que hoy preocupan. Esto ha ocurrido en un marco general a menudo signado por la inestabilidad política y económica y una muy elevada inflación, cuyos efectos han interactuado permanentemente respecto de las empresas públicas.

En segundo lugar puede afirmarse que el estado argentino ha carecido de una filosofía empresaria, entendiendo por tal a aquélla que reconoce a las empresas un contenido económico que debe ser administrado eficazmente y por lo cual aquéllas poseen objetivos permanentes que requieren la estabilidad de ellos y de quienes son sus administradores.

En cambio, han tenido prevalencia las políticas extraempresarias que han adoptado formas muy diversas y por ello han sido también muy cambiantes. En sus orígenes, una de ellas fue la de haber identificado -sin más- el ejercicio de la soberanía con quien detentaba la propiedad del servicio. Al hecho de que éste estuviera en manos del estado, se le asignaba un valor suficiente de por sí y por encima de otros, tales como los costos o la calidad misma de las prestaciones. Si bien no puede ser negada la importancia de la soberanía, ella es una cosa distinta a cómo aquél se presta. Sin embargo, este excesivo sentimiento alrededor de las empresas, generó un patriotismo al revés, pues implicó y ocultó numerosas dilapidaciones de recursos. En otras épocas también se privilegiaron otros objetivos, que más tenían que ver con políticas generales que con las empresas en sí.

En tercer lugar la política también creó una gran confusión de funciones; esencialmente no se diferenció el rol de administrar una empresa o de prestar un servicio, con el de regular su funcionamiento y ejercer la defensa del consumidor. Como las empresas de servicios públicos fueron a manos del estado, los encargados de la policía del mismo pasaron también a ser sus prestadores. Y entre ser el prestador de algo concreto o el defensor del consumidor, se optó por el primero y este último rol quedó enteramente disminuido; se pasó a ser juez y parte y en muchos casos las propias empresas llegaron a ejercer la policía del servicio, cuando en rigor sólo debían prestarlo.

En cuarto lugar, a las empresas se les pide que cumplan demasiados objetivos, a veces contradictorios. Muchos gobiernos les piden a este gran conjunto económico que

mantengan el empleo, que aumenten los salarios, que sean generosas en las cláusulas sociales, que se autofinancien con las tarifas bajas, que reduzcan los costos, que aumenten la productividad, que fomenten la industria nacional, que gasten menos en inversión, que se endeuden en sentido inverso a su rentabilidad, etc., etc. Estos son algunos ejemplos de los objetivos contradictorios que se les han fijado a las empresas y que, obviamente, han tenido efectos desastrosos sobre ellas al introducir finalidades incoherentes en su manejo, pero que por razones políticas sus administradores debían admitir.

Un ejemplo claro y reciente es el del endeudamiento. Durante los años 1978/80 las empresas fueron orientadas a tomar créditos externos cuando, sobre todo en 1980, el egreso de la plaza trataba de tomar deudas en pesos, en función de que podría haber algún crecimiento mayor en el tipo de cambio. Las empresas públicas no lo pudieron hacer así y se debieron endeudar en aproximadamente 6.000 millones de dólares durante ese período, con todas las consecuencias que se han dado posteriormente y de las cuales ninguna conducción empresarial se siente responsable, como es natural.

En este sentido, la exclusiva propiedad estatal de la mayoría de las empresas, ha sido una causa decisiva para motivar la arbitrariedad de las políticas aplicadas, pues la ausencia de socios privados contribuyó a no tener límite en las mismas.

Otro de los motivos que han deteriorado la situación de las empresas es el excesivo centralismo, pues los sistemas administrativos se basan en general en una gran desconfianza y tienden a implantar normas para limitar en vez de corregir.



De este modo, al administrador de una empresa se le reservan pocas facultades, pues muchas cuestiones tienen que ser elevadas a una resolución superior. Pero cuanto más se eleva el nivel de decisión, menos del tema se conoce, con lo que el grado de ignorancia de quienes resuelven los temas de las empresas públicas suele ser grande.

Estas reglas de juego externas también se han "internalizado" y han creado una forma de operar dentro de las empresas profundamente negativa, pues han llevado al relevo de la responsabilidad, que es uno de los males peores que puede afectar a una institución.

La falta de responsabilidad y de objetivos provocan enormes problemas internos: desidia, desorden, desprestigio, indiferencia, etc., y todo ello invadido por un enorme descreimiento, fruto de las políticas oscilantes, por lo que la mayoría de sus directivos, gerentes, etc., no se sienten responsables de mucho de lo que están haciendo.

Lo que se ha mencionado hasta aquí como reglas de juego inadecuadas, ha sido el factor básico que ha originado los problemas que hoy se presentan, algunos de los cuales son a su vez causa de otros inconvenientes adicionales. Tal es el caso de la inestabilidad, que no sólo se ha manifestado en los elencos gubernativos, sino que ella ha alcanzado a los directivos de las empresas y a sus objetivos, con lo que se difundieron aún más las políticas oscilantes.

Aquella falta frecuente de filosofía empresaria, fue la que también llevó a designar al frente de las empresas a personas de muy diversa aptitud, con lo que fueron agravando las consecuencias de la inestabilidad.

Es decir, que el no reconocer primariamente que una empresa tiene objetivos "per se", como es el de su administración eficiente, relevó a las autoridades de designar directivos capaces de administrarlas y en consecuencia se buscó -la mayoría de las veces- a aquellas personas que mejor podían acomodarse al cumplimiento de los objetivos extraempresarios o coyunturales, que eran más importantes para los gobiernos, como lo fueron, v.g., la lucha contra la inflación, la privatización, las mejoras al personal, instrumentar el ejercicio del poder sindical, incrementar las compras a la industria nacional, aumentar alguna producción de bienes por su impacto nacional, etc. Otra consideración importante al momento de las designaciones ha sido el excesivo privilegio acordado a la confianza personal o a la lealtad de los candidatos, por encima de su capacidad para administrar, lo cual ha respondido también a la causa antes mencionada.

A su vez, el no requerir la suficiente capacidad de administración en la conducción superior, llevó a que ésta tampoco lo exigiese en los niveles gerenciales y así siguiendo. Esta consideración, en el fondo, ha sido también la que ha justificado el deterioro salarial de los niveles gerenciales y profesionales, existente durante largos períodos, y que en la práctica ha impedido retener o incorporar a los administradores y profesionales más capaces, pues ha sido una función a la que no se la ha considerado prioritaria o, para otros, que debían ser ejercida por motivos no económicos y en cambio más altruistas.

También aquella prevalencia de los objetivos extraempresarios ha sido una de las razones fundamentales para que las empresas hayan dependido generalmente de las autoridades sectoriales, quienes han pretendido que fuesen los

instrumentos fundamentales de su gestión. Esa dependencia ha estado cargada de elementos políticos y ha desmerecido en cambio el centrarse en la mera administración de las empresas, pues aún cuando éste haya sido el objetivo prioritario de algunas autoridades ministeriales, lo cierto es que éstas no han contado con la organización ni con los instrumentos necesarios para llevarlos a la práctica y, por otro lado, la diversidad de autoridades de quienes dependen las empresas, le ha restado capacidad unificante a la conducción y al establecimiento de prioridades en tal sentido. Además, distintas autoridades han prevalecido sobre la competencia sectorial dentro del gobierno, lo que ha significado, por ejemplo, que casi la mitad de las empresas de un sector, dependieran en rigor de autoridades diferentes de la que debía diseñar la política del mismo.

Sintetizando estas cuestiones, la tesis de esta sección se ha centrado en señalar que los problemas de las empresas son el fruto de haber aplicado durante mucho tiempo reglas de juego inadecuadas, las cuales se han caracterizado por establecer demasiados objetivos extraempresarios, de característica difusa y cambiante, designando entonces para administrarlas a personas que se correspondían con aquéllos y no con otros objetivos más permanentes, como podría ser el de su eficiente administración.

La centralización, la deficiente asignación de responsabilidades, la falta de profesionalidad, etc., han sido luego el corolario natural que ha ido agravando la situación, que se desenvuelve así en un círculo vicioso.

Este diagnóstico se corrobora si además se observan las características de aquellas empresas que se desempeñan en una forma mucho más adecuada y eficiente, como pueden ser los casos de Atanor, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, Hidronor y Petroquímica Río Tercero, entre las más destacadas. En estas empresas resultan evidentes los rasgos comunes que las diferencian del resto, tales como tener fines definidos en cuanto a su objeto empresarial y un equilibrio económico elemental, poseer independencia legal y de conducción, contar con administradores eficaces y estables y, en varias de ellas, con participación de capitales privados. El haber reunido todas estas características ha sido indudablemente lo que ha creado las condiciones para un buen desempeño y su ausencia -contrario sensu- constituyen inevitablemente las razones de los desenvolvimientos no adecuados.

EMPRESAS PUBLICAS

Anexo 11-1

FUENTES Y USOS DE FONDOS

(millones de dólares de 1981)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*	TOTAL
1. Ingresos Corrientes	4434	4470	4313	4252	4147	4305	4708	5103	5318	5328	5135	5463	6023	6841	6913	7521	7891	8384	7048	7176	8014	122787
2. Egresos Corrientes	4613	4653	4558	4362	4142	4160	4201	4228	4305	4360	4652	4746	5473	6429	7200	6837	5774	6394	6186	6481	6700	110464
- Remuneraciones	2475	2451	2408	2306	2193	2170	2036	1823	1845	1857	2217	2030	2650	3376	3739	2384	2181	2279	2518	2781	2309	50028
- Bienes y Servicios no Personales	2121	2178	2136	2040	1932	1975	2145	2376	2433	2480	2409	2690	2798	3024	3419	4420	3542	4077	3591	3621	3928	59135
- Intereses	17	24	14	16	17	15	20	29	27	23	26	26	25	29	42	33	51	38	77	79	463	1031
3. Ahorro Bruto	-179	-183	-245	-110	5	145	507	875	1013	968	483	717	550	412	-287	684	2117	1990	862	695	1314	12333
4. Egresos de Capital	3200	3859	2741	2216	2034	1994	2322	2517	2536	2865	3073	3504	3533	3337	4096	5009	4841	5052	6106	4735	8204	77824
- Inversión Física	1758	1642	1506	1516	1436	1298	1711	1914	1810	2177	2376	2685	2396	2658	3073	3879	3763	3543	2973	2839	2476	49429
- Amortización deudas y otros	1442	2217	1235	700	6-8	696	611	603	726	688	697	819	1137	679	1023	1130	1078	1509	3133	1896	5728	28395
5. Financiamiento Requerido	3379	4042	2986	2326	2079	1849	1815	1642	1523	1897	2590	2787	2983	2925	4383	4325	2724	3062	5244	4040	6890	65491
- Préstamos	1458	2814	1675	692	523	574	524	503	568	779	1004	1411	1316	1453	673	1067	1262	2352	4591	3295	7037	35571
- Banco Central de la República Argentina	30	165	10	36	54	55	102	96	156	206	235	130	154	495	1227	196	-	-	-	-	-	3347
- Capital Circulante	316	-246	114	412	536	-186	31	-24	-114	46	264	367	391	-589	671	530	-65	-271	138	-16	-838	1467
- Fondos Especiales	229	223	211	200	169	176	185	230	278	311	281	239	383	470	415	313	423	554	567	647	607	7131
- Tesoro Nacional	1346	1086	976	986	777	1230	973	837	635	555	806	640	739	1096	1397	2219	1104	427	-52	114	84	17075

Fuente: En base a datos de la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Secretaría de Hacienda, "Esquema de Ahorro - Inversión - Financiamiento", Bs. As., 1982, págs. 150 y 191.

La conversión a dólares se hizo con la paridad teórica de equilibrio.

\* Provisorio

EMPRESAS PÚBLICAS  
FUENTES Y USOS DE FONDOS

Anexo 11-2

Relaciones Principales (en %):

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Ahorro/Inversión Física	-10,2	-11,1	-16,3	-7,2	0,3	11,2	29,6	45,7	56,0	44,5	20,3	26,7	22,9	15,6	-9,3	17,6	56,2	56,1	29,0	24,5	53,1
Egresos Corrientes/ Ingresos Corrientes	104,0	104,1	105,7	102,6	99,9	96,6	89,2	82,8	80,9	81,8	90,6	86,9	90,9	94,0	104,1	90,9	73,2	76,3	87,8	90,3	83,6
Egresos de Capital/ Ingresos Corrientes	72,2	86,3	63,5	52,1	50,2	46,3	49,3	49,3	47,7	53,8	59,8	64,1	58,6	48,8	59,2	66,6	61,3	60,2	86,6	66,0	102,4
Financiamiento Requerido/ Ingresos Corrientes	76,2	90,4	69,2	54,7	50,1	43,0	38,5	32,2	28,7	35,6	50,4	51,0	49,5	42,7	63,4	57,5	34,5	36,5	74,4	56,3	86,0
Amortización de Deuda/ Ingresos Corrientes	32,5	49,6	28,6	16,5	15,6	16,2	13,0	11,8	13,6	12,9	13,6	15,0	18,9	9,9	14,8	15,0	13,7	18,0	44,4	26,4	71,5
Servicios de Deudas/ Ingresos Corrientes	32,9	50,1	28,9	16,8	16,0	16,5	13,4	12,3	14,1	13,3	14,1	15,5	19,3	10,3	15,4	15,5	14,3	18,4	45,5	27,5	77,2

Fuente: Anexo 11-1

EMPRESAS PUBLICAS

Anexo 11-3

Evolución de Indicadores Financieros

Indice Base 1966 = 100

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Ingresos Corrientes	102,9	103,7	100,1	98,6	96,2	100,0	109,2	118,4	123,4	123,6	119,1	126,7	139,7	158,7	160,4	174,5	183,1	194,5	163,5	166,5	186,0
2. Tarifas 1/	101,6	97,6	93,6	75,9	91,3	100,0	107,5	112,7	106,5	98,8	86,4	80,0	94,8	127,4	115,0	98,5	101,2	116,8	94,7	97,5	99,8
3. Egresos Corrientes	110,8	111,8	109,5	104,8	99,5	100,0	100,9	101,6	103,-	104,8	111,8	114,0	131,5	154,5	173,0	164,3	138,7	153,6	146,6	155,7	161,0
4. Remuneraciones	114,0	112,9	111,0	106,3	100,1	100,0	93,8	84,0	85,3	85,6	102,1	93,5	122,1	155,6	172,3	109,9	100,5	105,0	116,0	128,1	106,4
5. Bienes y Servicios no Personales	107,4	110,3	108,1	103,3	97,8	100,0	108,6	120,3	204,1	126,4	121,9	136,2	141,7	153,1	173,1	223,8	179,3	206,4	131,8	183,3	198,9
6. Intereses	113,2	159,8	93,2	106,6	113,2	100,0	133,2	193,1	179,3	153,2	173,2	173,2	166,5	193,1	279,7	219,8	339,7	253,1	512,8	526,1	3083,6
7. Egresos de Capital	160,3	193,3	137,3	111,0	104,4	100,0	116,3	126,1	127,1	143,5	153,9	175,5	177,0	167,2	205,2	250,9	242,5	253,1	305,9	237,2	411,0
8. Financiamiento Requerido	182,7	218,6	161,5	125,8	112,4	100,0	98,2	68,8	82,4	102,6	140,1	150,7	161,3	158,2	237,0	233,9	147,3	165,6	283,6	218,5	372,6

1/ Precios percibidos por las empresas (neto de impuestos) - SIGEP

Fuente: Anexo 11-1

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Indicadores Reales

Anexo 11-4

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Nivel de Actividad (base 1966 = 100)	100,0	100,8	103,5	112,7	120,6	139,0	146,0	153,6	157,8	156,8	160,2	164,9	165,9	166,7	195,4	191,2
2. Personal Ocupado (miles al 31.12) (base 1966 = 100)	406,3 100,0	399,9 97,9	387,7 94,9	376,6 92,2	370,1 90,6	375,7 92,0	378,1 92,6	389,6 95,4	398,5 97,6	429,5 105,2	426,9 104,5	380,6 93,2	351,3 86,0	338,7 82,9	315,4 77,2	299,6 73,4
3. Nivel de Actividad por Ocupado (base 1966 = 100)	100,0	102,9	109,5	121,9	133,8	152,2	158,5	162,0	163,7	155,2	158,5	179,0	199,5	234,3	254,9	262,3
4. Remuneraciones Reales Medias (base 1966 = 100)	100,0	98,5	92,8	100,0	101,4	114,4	105,0	130,9	143,9	128,0	88,5	96,4	116,5	137,4	177,0	155,4*

Fuente: SIGEP

\*: estimado



EVOLUCION DE LA OCUPACION DE EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

(en miles)

<u>Año</u>	<u>Ocupación al 31.12</u> (1)	<u>Neto</u> (2)	<u>Bajas</u> (3)	<u>Altas</u> (4)	<u>Reposición (4)*/.(3)</u> %
77	380,6	-	-	-	-
78	351,3	-29,3	41,0	11,7	28.5
79	338,7	-12,6	32,0	19,4	60.6
80	315,5	-23,2	37,4	14,2	38.0
81	299,6	-15,9	32,4	16,5	50.9
<u>Total 1978/81</u>		<u>-81,0</u>	<u>142,8</u>	<u>61,8</u>	<u>43.3</u>

Fuente: En base a SIGEP - "Empleo", 1976/81, Bs. As., julio 1982.

#### IV. Mejora del sector de empresas públicas

Los temas desarrollados hasta aquí llevan a la conclusión de que una mejora profunda en el desenvolvimiento de las empresas debería tener un carácter integral. La forma de conducción de las empresas, su organización, los sistemas de planeamiento y de regulación y control de su actividad y su relación con el gobierno, son cuestiones íntimamente relacionadas y sería de muy difícil éxito una estrategia dirigida sólo a alguna de esas partes. Por cierto que una mejora parcial no sería desdeñable, pero habida cuenta de los problemas existentes y de sus causas, parecería más apropiado el plantear un objetivo más ambicioso que, por lo demás, aparece finalmente como el único posible, y ello es también la finalidad de un trabajo como el presente.

##### 1. Sus objetivos

De acuerdo a lo señalado en la Introducción, es necesario fijar brevemente los objetivos que se entienden adecuados, a fin de que las políticas propuestas luego puedan converger hacia ellos con elemental coherencia. El criterio de este trabajo es que estos objetivos deben ser pocos, sencillos y permanentes, pues por la índole de las empresas y sus problemas, ellas no pueden estar más sometidas a políticas difusas o cambiantes. En tal sentido se proponen los siguientes objetivos principales:

- Concentrar a las empresas en la prestación de los bienes y servicios que hacen a su objeto con creciente eficiencia.
- Privilegiar la calidad de la atención al usuario.
- Asegurar el permanente equilibrio económico y financiero de las empresas.
- Fijar otros objetivos nacionales con la debida coherencia.
- Reducir al mínimo necesario la cantidad y el tamaño de las empresas.

## 2. Criterios básicos

Se desarrollan a continuación estos criterios, los cuales son primordiales para observar una acción adecuada.

### 2.1. La decisión política

En primer lugar, una reforma del sector de empresas públicas sólo puede provenir de un gobierno que posea la suficiente voluntad política de encararla. Se necesita así un gran convencimiento sobre la necesidad de llevarla a cabo y de sus principales instrumentos, los que deben ser compartidos por todas las áreas gubernamentales que son atinentes con las empresas. Pero dada la significación de éstas, aún sería necesario que ese convencimiento estuviese también en el ánimo de otros sectores sociales y políticos, cuyo acuerdo parece imprescindible, de cara a iniciar una reforma que debe llevarse a cabo durante muchos años y en más de un período de gobierno, si se quiere que ella dé resultados verdaderamente significativos.

Pero estos requisitos no quedan aquí. Se ha visto que las empresas no fueron sólo fruto de políticas específicas para ese sector. Por el contrario, ellas son un subproducto de todo lo que ha venido aconteciendo en el país y en el sector público en particular, de modo que un programa de mejora para las empresas seguramente debiera de integrar uno más amplio, que abarcara a otras instituciones del país y por de pronto a su administración pública, tema que si bien no es parte de este trabajo, no puede dejar de mencionarse, por cuanto estos procesos van necesariamente unidos y desconocerlos o aislarlos sólo sirve para plantear alternativas no realistas.

El problema fundamental a resolver para poder mejorar la eficiencia de las empresas públicas, es el de establecer reglas de juego más claras y coherentes, las que tienen que ver tanto con la fijación de los objetivos a cumplir por las empresas públicas, como con los principales instrumentos de que se deben valer. Según fuera analizado, las reglas de juego inadecuadas han producido comportamientos perjudiciales, muchos de los cuales han terminado por institucionalizarse. Del mismo modo, la estabilidad de las nuevas reglas de juego es otro requisito esencial, muy unido a la necesidad de una unívoca voluntad política y al consenso arriba mencionados.

## 2.2. Objetivos de la conducción empresaria

Como una primer cuestión de las reglas de juego que deben establecerse, está la de fijar los objetivos de las empresas. Dentro de ellos se estima que debiera distinguirse claramente entre los objetivos que corresponden a la conducción empresaria y aquellos otros que son extra empresarios y que por tanto cabe que sean fijados por otras autoridades superiores.

Los objetivos de la conducción empresaria debieran ser muy simples y elementales, como es el producir bienes y servicios al menor costo posible, a fin de atender adecuadamente a una demanda que puede depender del mercado u otras formas de exigencia propias de un servicio público. Por dichas características estos objetivos son de naturaleza permanente y, en consecuencia, la dirección de las empresas públicas debiera limitarse a cumplirlos, administrándolas con la mayor eficiencia, conforme a los principios de una sana economía y absteniéndose de incursionar por su cuenta en otros campos de la política económica o social.

Esta delimitación es importante a fin de identificar con precisión el objetivo esencial de una empresa y orientar en forma indudable a su conducción. Es además la única manera de poder evaluar sus resultados y, por otro lado, de que el poder político tenga la libertad de fijar los objetivos "extraempresarios" que considere convenientes.

Esto también implica que para ser coherente con tales condiciones, las empresas deben contar con precios retributivos y un consecuente equilibrio económico y financiero, para lo cual sólo han de promover las expansiones que posean rentabilidad. Las operaciones a pérdida o las que la aumenten, no podrían ser propiciadas por la conducción empresaria, como no fuesen un costo para la rentabilidad de una operación mayor.

### 2.3. Atención de la demanda y policía del servicio

En el caso particular de las empresas de servicios públicos, el gobierno debiera intervenir específicamente en cuanto a velar porque se atienda la demanda de cada servicio en forma adecuada. Esto conlleva la necesidad de un planeamiento sectorial para la proyección de aquélla, así como para determinar la oferta necesaria y la estrategia básica mediante la cual se la podrá atender. De ello esencialmente depende el futuro de los servicios públicos y es una tarea en la que el gobierno, es decir su administración central, debiera tener un papel fundamental e indelegable porque hace a la esencia de sus funciones, sin perjuicio de la colaboración -que sólo eso debiera ser- de las propias empresas públicas y privadas del sector.

Por el contrario, definida la porción de demanda a servir por cada empresa y la estrategia básica de la oferta, v.g., por ciento de hidroelectricidad, grandes proyectos, etc., las empresas debieran contar con total libertad para determinar su equipamiento, responsabilizándose por la confección de los proyectos, su ejecución y operación.

Asimismo, es imprescindible que el estado ejerza la policía del servicio público, verificando y exigiendo adecuadas prestaciones, ejerciendo la defensa del consumidor y regulando la oferta de los servicios cuando ello sea necesario.

En este sentido es importante que se establezcan las responsabilidades de las empresas en cuanto sean proveedoras de servicios públicos, quienes no deberían poder hacerlo de manera discrecional y ni siquiera a su sólo buen juicio, pues su determinación debiera ser función del poder político.

#### 2.4. Objetivos políticos de las empresas

El aspecto básico de esta propuesta reside en que los objetivos políticos del gobierno en relación a las empresas deben ser fijados fuera de éstas y de una manera consistente. Es decir que, v.g., la realización de proyectos no rentables para atender pequeñas demandas, la incorporación de tecnologías experimentales, el establecimiento de tarifas de fomento, etc., sólo debería ser dispuesto por el Poder Ejecutivo, mediante una cierta formalidad, en el sentido de establecer claramente que se trata de decisiones no empresarias. Al mismo tiempo, si ellas implican un perjuicio económico a la empresa,

la decisión debería estar acompañada por la asignación de la compensación necesaria y la empresa no debería estar obligada a cumplir con aquella decisión si no recibe seguridades sobre la percepción de esta compensación.

Aún así cabría precisar que este tipo de decisiones deberían ser las mínimas, pues el fárrago de objetivos políticos provoca a la larga perjuicios irreparables en la conducción y organización empresarias. En cualquier caso sería deseable que fuese el Congreso quien adoptase las grandes decisiones sobre subsidios, pues al aprobar el Presupuesto Nacional se dan las circunstancias para adoptarlas con coherencia política y financiera.

#### 2.5. Tamaño de las empresas y privatización

La otra cuestión básica que debiera incluir el establecimiento de la política de empresas públicas, es el relativo a su tamaño deseado, la que tampoco debiera ser -como filosofía- una cuestión de resorte empresario, sino que ella tendría que fijarse en los niveles superiores del gobierno.

Según ya se ha visto, el sector de empresas públicas debiera reducirse a las funciones o políticas sustantivas que el estado quisiera desarrollar, por falta de interés privado o por alguna otra razón especial. Fuera de ello, es conveniente que el estado se desprenda de todas aquellas empresas o actividades secundarias, lo cual requiere una actitud permanente de revisión y de creación de las condiciones adecuadas para que el sector privado pueda hacerse cargo de ellas.

En tal sentido debe tenerse presente que este sector sólo ha de tomar a su cargo las actividades que sean rentables y para las cuales cuente con capacidad para administrarlas. Para ello va a ser necesario avanzar en la eficiencia productiva de muchos servicios y en dotarlos de un mayor realismo tarifario. En el caso de servicios públicos, en los que siempre el estado ha de tomar ingerencia a raíz de su carácter monopolístico o estratégico, se requiere también que se establezcan reglas de juego estables para tal relación, pues la discontinuidad y la desconfianza imposibilitarán este tipo de transferencia, que por lo demás puede estar sujeta a grandes riesgos económicos.

Por otro lado, en un país en desarrollo el sector privado estará en condiciones crecientes de tomar nuevas actividades, así como el estado puede tener la necesidad de promover la iniciación de otras. O sea que la transferencia de actividades al sector privado debe ser un proceso constante y flexible, adecuado a las posibilidades de cada momento, porque las actividades que hoy pueden aparecer como no privatizables es probable que sí lo puedan ser en el futuro.

Además de la venta de empresas públicas, debe tenerse presente que hay diferentes grados para incrementar la participación privada y existen numerosas formas y experiencias que merecen su análisis, tales como la gradual emisión de acciones; la venta o concesión de servicios de comercialización o distribución, centrando a las grandes empresas en un rol de mayoristas; la entrega de actividades secundarias o complementarias a la explotación privada; adjudicar la realización y explotación de grandes obras por sistemas de concesión; otorgar en concesión la explotación de activos existentes, etc.



Como se ve, las vías de privatización son muy diversas y cada situación justificará una u otra. Sin embargo, debiera advertirse sobre su uso anárquico, pues el objetivo de privatizar no debiera comprometer la eficiencia de un servicio ni su desarrollo futuro.

#### 2.6. Conducción, independencia y control

El cumplimiento de los criterios básicos desarrollados anteriormente, requiere de claras reglas de juego en lo relativo a las empresas en sí y a su relación con el gobierno.

La idea central radica en que para que las empresas puedan concentrarse en sus objetivos esenciales, como el producir y administrar con eficiencia el patrimonio empresarial, es imprescindible que su conducción esté a cargo de los profesionales más competentes, en el sentido de su capacidad para administrar estos entes de envergadura y naturaleza singulares. Por tal motivo, la selección debiera estar orientada hacia tal tipo de personalidades y no tanto hacia sus cualidades políticas o de otro carácter. Este criterio de selección debiera ser también seguido dentro de las empresas y el acierto en su desempeño sería entonces la justificación para mantener su designación.

En tales condiciones, el segundo requisito lógico reside en que para que a los administradores se los haga responsables de su accionar, éstos deben disponer de los medios adecuados y de independencia para administrar la empresa o el área a su cargo. Debiera quedar muy claro que no podrá contarse con directivos responsables, si se les reduce su capacidad de decidir sobre el uso de los medios que son elementales en una empresa, o se les entorpece su acción con regulaciones incoherentes.

En consecuencia, las empresas deben poseer un régimen jurídico que asegure su independencia, en base a lo cual sólo será posible juzgar el cometido de sus directivos.

El control, como queda dicho, sólo se puede ejercer si se han asignado previamente objetivos y medios adecuados y el administrador ha contado con una independencia básica para su disposición. La función de control es imprescindible que deba ejercerla el estado, pero ella debiera dirigirse no tanto a las cuestiones formales de la administración, sino más bien a verificar la eficiencia de su comportamiento global.

El concepto de control también debiera ser precisado. A menudo se confunde su papel, cuando se pretende corregir el comportamiento empresario a través de su estrechamiento o reduciendo las facultades de los administradores. Frente a problemas de ese tipo lo que debe revisarse es la conducción en sí y reemplazar si fuera menester a sus responsables. El control debe servir para establecer límites y alertar sobre desvíos, pero no puede tener la capacidad de corregirlos, lo cual sólo puede ser llevado a cabo por la voluntad activa de la conducción directa de la empresa o la de su mandante.

### 3. Modificaciones institucionales

Para poder cumplir ordenadamente con los principios y objetivos enunciados en las secciones anteriores, sería conveniente introducir algunos cambios institucionales, aunque debe observarse que buena parte de los aspectos sustantivos que se han mencionado no los requieren. En rigor, lo importante es el comportamiento político que asuma el estado y la calidad de las personas que el gobierno elija para conducir a las empresas.

Eso es lo fundamental, mientras que los cambios institucionales son sólo una buena ayuda o un complemento de aquélla. En los puntos siguientes se desarrolla el contenido de los que se consideran más apropiados, con la salvedad recién aludida.

a) Naturaleza jurídica

El carácter productivo y empresarial se ve mejor interpretado por las normas del derecho privado, por lo que es conveniente encuadrar a todas las empresas dentro de la legislación comercial, sin perjuicio que dentro de ella haya varias formas societarias como actualmente ocurre. De aquel modo queda más delimitada la responsabilidad de sus directivos, permite a las empresas desenvolverse con mayor agilidad, brinda a los que contratan con ellas un marco jurídico más preciso y evita los perjuicios que provocan quienes utilizan los resquicios del derecho administrativo en operaciones comerciales.

Por otro lado, el carácter de prestatarias de servicios públicos que pueden tener muchas empresas públicas, puede ser reglado por un contrato de concesión, en el cual se convengan con el gobierno las obligaciones y derechos de la empresa pública, así como la forma de proceder cuando el estado les impone realizar operaciones no económicas. Estos contratos son convenientes cuando las empresas no actúan en un mercado de concurrencia, pues así se pueden fijar reglas de juego adecuadas, que velan tanto por los intereses de los consumidores como por la economía de la empresa prestataria. De esa manera contribuyen también a dar estabilidad al manejo empresarial y si ello está establecido en condiciones adecuadas de equilibrio económico, es además una ventaja para poder propiciar la participación privada en tales empresas públicas.

Un aspecto básico cuando existen contratos de concesión es que el gobierno respete sus términos pues sino se cae en una gran incertidumbre, que da a los prestatarios la excusa para tampoco cumplir con sus obligaciones.

b) Unificación de la dirección superior. Creación de un holding

Los problemas que deben resolverse en las empresas públicas son primordialmente de naturaleza gerencial. Ellos no pueden ser atendidos por autoridades políticas y menos aún cuando éstas son tan múltiples y diversas. Por ello es necesario poner a las empresas bajo una responsabilidad única y especializada en la dirección microeconómica de estos entes.

La entidad holding debe establecer, esencialmente, los planes y presupuestos para cada empresa, los que contendrían los objetivos sectoriales y financieros que desea el gobierno, pero además, los objetivos microeconómicos de cada una de ellas y cuya mejora constante sería su mayor cometido. Debe también realizar todas aquellas funciones de coordinación que permiten obtener economías de escala. A esta función del holding se la denomina aquí "dirección superior", mientras que la "conducción superior" es la ejercida por las autoridades máximas de cada empresa.

Los llamados objetivos microeconómicos son todos aquellos indicadores relevantes para reflejar las metas deseadas en cada empresa, tales como, reducción de costos unitarios y por proceso, otros indicadores causales de mejoras en la productividad del equipamiento y el personal, optimización de inventarios, mejoras en la forma de encarar proyectos de inversión y en su ejecución, programas específicos de los sistemas administrativos y de información fijando las etapas a cumplir, etc.

La determinación de estos objetivos debe ser fruto de la labor mancomunada del holding y sus empresas, cuya filosofía central debiera ser el aumento de la eficiencia. Para ello es necesario que el holding cuente con especialistas de alto nivel para cada sector y sus diferentes áreas, tales como presupuestos, contabilidad gerencial y costos, sistemas informativos, administración de personal, compras, ventas, gestión de stocks, administración de proyectos, gestión financiera, etc. Su función será tanto la de efectuar diagnósticos permanentes, como la de asesorar a la conducción superior en su mejora e instrumentación, así como en la explicitación presupuestaria de las metas que en cada caso deben cumplir las empresas.

Estos son los objetivos fundamentales del holding y su seguimiento es la función de control que él debe ejercer, la que por tanto no puede estar separada de la dirección superior, a quien alimenta en un proceso continuo, a fin de ayudar u observar a las empresas cuando se presentan desvíos y ellos deban ser corregidos.

La existencia del holding supone introducir un estadio diferenciado entre las funciones básicas del estado y las de producción. A aquél se le debe brindar también la suficiente autoridad, no sólo para aprobar los presupuestos, sino también para designar y remover a las autoridades superiores de las empresas.

A fin de mantener un grado adecuado de relación con el gobierno, puede ser conveniente que el directorio del holding esté integrado por los ministros o secretarios que sean más atinentes con las empresas, junto con otras personalidades del ámbito empresario, público y privado.

En este sentido es necesario incorporar al holding con carácter permanente, a profesionales y gerentes de la actividad privada, única fuente que en lo inmediato podría proporcionar personal competente en el número necesario.

La función del holding también se dirige a interpretar y ejecutar con más coherencia a aquellos requerimientos y políticas que permanentemente les requiere el gobierno a las empresas, tales como información estadística, política financiera, uso de divisas, estrategia de crédito externo, aumentos salariales, forma y cuantía de aumentos tarifarios, etc. Frente a ello la función del holding consiste también en amortiguar los pedidos del gobierno, estableciendo equilibrios más razonables entre tales requerimientos y la economía empresaria y determinando, cuando correspondiese, las compensaciones económicas que fueran debidas.

Otra función relevante del holding es la de poder aprovechar las economías de escala potenciales que posee un conjunto empresario como el de Argentina. Ello es singularmente válido en el área financiera, donde se puede mejorar la utilización de los excedentes financieros transitorios o permanentes y la gestión crediticia; también lo es en materia de adquisiciones donde sería posible coordinar la demanda común de varias empresas, efectuar programas pluri- anuales de compras y aún actuar más activamente en las negociaciones de mejoras de precio y calidad, todo lo cual tendría innumerables ventajas, tanto para los compradores como para la industria proveedora.

También el holding puede desarrollar otras funciones que son particularmente convenientes. Tal es el caso de promover la contratación de nuevos ejecutivos, la capacitación de los elementos disponibles y la posibilidad de transferir.

los entre empresas cuando ello sea conveniente para un mejor aprovechamiento. En materia de control, además, el holding permite formar equipos de auditoría operativa en especialidades complejas, que no serían posible actuando aisladamente.

Finalmente un holding puede desarrollar numerosos programas comunes de mejoras en casi todas las áreas empresarias, disponer de mayor cantidad de ejecutivos, estandarizar diseños de materiales y equipos de uso común, aprovechar íntegramente las nuevas técnicas que se implanten en algunas empresas, diseñar programas más amplios y eficaces de capacitación y reubicación de personal, coordinar más efectivamente proyectos comunes o relacionados, apoyar gestiones de las empresas ante otros organismos públicos, impulsar proyectos o programas útiles para las empresas que sólo se justificarían para varias de ellas, diseñar e implementar programas de privatización, simplificar las relaciones financieras y comerciales entre las empresas y con el estado, etc.

En el plano institucional, al aplicarse a las empresas la legislación que rige a las sociedades anónimas, el holding poseería las acciones de las mismas y ejercería su autoridad en calidad de accionista. Por tanto la aprobación formal de planes y presupuestos, la designación de autoridades, etc., se debería hacer mediante actos asamblearios.

c) Objetivos sectoriales

Ya sea que exista un sistema central o descentralizado de planeamiento, los objetivos sectoriales debieran ser fijado por el gobierno, pero con las condiciones antes señaladas, en el sentido de acordar la demanda futura que deberá ser

atendida, las empresas que deberían hacerlo y la estrategia de la oferta, en cuanto ella tenga que ver con los aspectos sustantivos del desarrollo nacional, v.g.: la política de ahorro energético, etc.

Independientemente de que el gobierno formalice sus programas, estos planes sectoriales debieran estar incluidos en los presupuestos de las empresas y tal inclusión sería fruto del análisis de su factibilidad empresarial, tanto respecto de su financiamiento como de su rentabilidad que, de no ser las adecuadas, deberían ser compensadas por el estado y ello tendría que reflejarse en el mismo presupuesto.

d) Legislación regulatoria

De acuerdo a los principios e instrumentos propuestos, resultaría conveniente la reducción sustancial de aquella legislación que limita la capacidad de decisión de las empresas públicas.

La mayor parte de esas normas fue originada en circunstancias coyunturales, muchas superadas, y por lo demás no tratan cuestiones sustantivas sino que regulan muchos aspectos secundarios, pero que tienen la cualidad de enrarecer la relación entre objetivos y medios que debe haber en toda empresa, al entorpecer la concreción de los mismos. Resulta así el contrasentido de que limitaciones menores se utilizan luego como pretexto de los fracasos en temas sustantivos, siendo difícil delimitar su verdadera influencia. Por ello no se ve la verdadera utilidad de continuar con tal legislación, cuya mera existencia resulta perturbadora para la vigencia de adecuadas reglas de juego.



e) Información pública

La naturaleza de estas empresas exige una publicidad elemental de sus actos, de modo que el público esté informado de su accionar y pueda llegar a formarse juicios más profundos y objetivos sobre sus empresas públicas. Esto es extensivo a las reparticiones del gobierno y del Congreso que tengan competencia en este tema, quienes también deben ejercer el control en nombre de sus representados.

En síntesis, lo expresado con este capítulo tiende a redefinir los objetivos de las empresas y las políticas o reglas de juego a aplicar, con el objeto final de contribuir a mejorar este sector. La propuesta parte de reconocer la importancia de las empresas y su carácter de tales y lo inadecuado que sería man tener políticas cambiantes o arbitrarias. Por ello se sugiere fijar objetivos simples, centrados esencialmente en que las empresas debieran dedicarse a producir con la mayor eficiencia. Para eso tendrían que contar con los medios adecuados -principalmente humanos y financieros- y un sistema jurídico que les brinde la necesaria libertad, lo que a su vez posibilita el fijarles responsabilidades claras. Se sugiere asimismo el concentrar la conducción superior en una entidad holding especializada en la solución de los problemas gerenciales, que son los que esencialmente aquejan a las empresas.

La relación con el gobierno debe quedar entonces limitada y sujeta a reglas de juego que impidan la arbitrariedad de cualquiera de las partes, mientras que el estado debería acentuar el ejercicio de la policía de los servicios en defensa del consumidor.

Es finalmente éste el objeto del presente trabajo, en el convencimiento de que el gran conjunto económico que constituye el sector de las empresas públicas, encontrará su verdadera jus tificación en la medida que sirva más y mejor a la comunidad.



APENDICE



## APENDICE

### Los orígenes de la actividad empresaria estatal en Argentina 1/

La actividad empresaria del Estado en Argentina se remonta a los mismos orígenes de la Nación y las causas que han motivado su presencia han estado muy ligadas a las circunstancias históricas sucedidas desde entonces.

En los comienzos de la vida institucional del país y a sólo diez años de declarada la Independencia Nacional en 1816, se crea el primer banco estatal: el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Se inicia así un período que se extiende hasta 1930 y en el cual la intervención del Estado es esporádica. Entre 1930 y 1943 se evidencia una participación más intensa, dirigida más bien a cumplir un objetivo de regulación de algunas actividades fundamentales. Un tercer período se inicia a partir de entonces y hasta la actualidad, en el cual hay una mayor intervención estatal que se concentra en actividades de tipo productivo. Sin embargo, este período no sólo se caracteriza por la expresa voluntad política del Estado en tomar a su cargo nuevas actividades, sino que por imperio de circunstancias coyunturales, el Estado también se ha hecho propietario de empresas privadas con un carácter eminentemente transitorio, a fin de evitar su desaparición y las consecuencias que ello acarrearía; y porque también se ejercitaron políticas dirigidas a reducir el universo de empresas públicas. Se alternaron entonces crecimientos y decrecimientos del sector, pero

---

1/ La mayor parte de los datos de esta sección han sido tomados de un trabajo de investigación efectuado por la CEPAL: "Las empresas públicas en Argentina", CEPAL BA/105, junio 1976, dirigido por Raúl Fernández. Sobre la base de los mismos se ha efectuado además la revisión y actualización hasta 1982.

su resultado neto ha sido el de una constante ampliación.

Estos períodos coinciden además con las tendencias habidas en el mundo occidental, de modo que, como hecho general, el acrecentamiento del estado empresario en Argentina no es algo aislado, aunque sí haya tenido aspectos peculiares.

1. De la Independencia a la Gran Crisis (1816 - 1930)

Durante este período, la voluntad política de quienes fundaron la República excluía a la intervención del Estado de las actividades productivas. Sin embargo, las necesidades de integrar la reciente nación, que surgía luego de largas luchas intestinas, proveer servicios básicos y controlar cierta intervención extranjera, llevaron a efectuar una creciente actividad empresaria, motivada también por la ausencia de capitales privados nacionales que pudieran encararlos en su totalidad.

Durante este período el Estado inicia en forma sucesiva actividades bancarias, de servicios públicos y, finalmente, industriales y comerciales, que se describirán seguidamente con algún detalle, por entender que su conocimiento es importante para comprender su actual dimensión.

a) Bancarias

Si bien el primer banco del país -Banco de Buenos Aires- fue privado y autorizado en 1822, sus dificultades financieras llevaron a darle un carácter mixto en 1826. Este banco tenía también funciones emisoras de billetes y sufrió diversos avatares, propios de una época en la que aún no se

había consolidado la unidad nacional. En 1854 se transforma en enteramente estatal y en 1863 adopta su nombre actual: Banco de la Provincia de Buenos Aires. En 1871 se produce una separación de su sección hipotecaria para crear otro banco estatal: el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires. La crisis de 1890 lo afectó seriamente y hasta llegó a iniciarse su liquidación. Se rehabilita en cambio con su fusión con el Banco de Comercio Hispano Americano en 1906, pasando a ser mixto hasta 1946, en que es adquirido totalmente por el estado provincial y cuyo carácter ha mantenido hasta la actualidad.

Durante el período en que la Provincia de Buenos Aires estuvo separada de la Confederación de las Provincias Unidas del Río de la Plata, ésta intentó también crear su propio banco y, desde 1854, desarrolló varias experiencias con diversas participaciones privadas que tuvieron escasa duración. Recién en 1872 se crea el Banco Nacional como entidad mixta, pero fue liquidado a raíz de la crisis de 1890. Finalmente, en 1891, el Congreso Nacional procede a la creación del actual Banco de la Nación Argentina quien hasta la creación del Banco Central en 1936, también cumplió algunas funciones típicas de esta banca, como las del redescuento, depositario de reservas y administrador de la cámara compensadora.

En el Banco Nacional existió además una sección de crédito hipotecario, que en 1885 dió lugar a la creación del actual Banco Hipotecario Nacional, cuya finalidad principal fue el financiamiento de la vivienda.

Por su parte, los estados provinciales argentinos crearon sus propios bancos, como Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Tucumán, además del ya referido de la Provincia de Buenos Aires.

En 1888 se crearon también con carácter mixto similares instituciones en Santiago del Estero, Mendoza, Salta, Catamarca, Corrientes, San Juan y La Rioja, a raíz de que una ley nacional autorizó a estos gobiernos a que sus bancos emitieran moneda con garantía de títulos nacionales. La mayoría de ellos sufrieron serias consecuencias con la crisis de 1891, pero posteriormente fueron rehabilitados de diversa manera.

En 1914 fue creada también la actual Caja Nacional de Ahorro y Seguro, a quien inicialmente se concibió para fomentar el ahorro popular a través del correo. Posteriormente esta institución pasó a actuar en la Bolsa de Valores suscribiendo importantes emisiones de acciones de empresas industriales y luego se amplió su objeto al campo asegurador.

Hacia principios del presente siglo quedaba conformada entonces la actividad bancaria con una importante participación del Estado junto, por otro lado, con instituciones extranjeras, ya que la intervención privada nacional era casi nula luego de haber tenido un efímero papel en las entidades mixtas que se intentaron llevar adelante.

b) Servicios Públicos

La primera empresa de servicios que creó el Estado argentino fue el Correo, hecho que sucedió en 1826 sobre la base del correo de postas colonial. El Correo tuvo diversas denominaciones y formas jurídicas, pese a lo cual su primer administrador permaneció en el cargo durante 32 años. Desde 1972, el Correo se denomina ENCOTEL (Empresa Nacional de Correos y Telégrafos).



El ferrocarril constituyó tal vez el servicio público de más trascendencia, por cuanto merced a él se pudo expandir el sector agropecuario, base del crecimiento económico de Argentina de fines del siglo pasado. El Estado tuvo también aquí un papel preponderante, por cuanto integró la empresa mixta que construyó el primer ferrocarril, que en una extensión de 10 km se inauguró en 1857. El crecimiento de la red fue primero lento y se aceleró desde 1880 hasta la Primera Guerra Mundial, en que la red alcanzó a 33.000 km. Durante aquella etapa de lento crecimiento, el Estado construyó tanto líneas de fomento como otras comerciales que competían con las líneas privadas de capitales extranjeros; en cambio a partir de 1890 comienza la venta de algunas líneas de fomento y fuera de la pampa húmeda. Los ferrocarriles estatales alcanzaron una extensión de 6.400 km en 1915 y se expandieron hasta los 9.700 km en 1935. Sin embargo, a partir de 1937, coincidiendo con la incorporación del automotor, comienzan a manifestarse problemas económicos y algunas líneas privadas pasan a poder del Estado, que poseía ya 13.700 km en 1945. En 1947 el Gobierno procedió a adquirir todas las empresas ferroviarias privadas, que en ese momento explotaban 28.600 km, consagrándose desde entonces el monopolio estatal de este servicio.

En 1867 se encomendó a la Comisión Provincial de Aguas Corrientes, antecesora de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación, la provisión de agua corriente y el servicio cloacal de la ciudad de Buenos Aires, lo cual era imprescindible por las epidemias que asolaron a esta ciudad. La expansión de tales servicios fue muy amplia en sus comienzos, extendiéndose a las principales ciudades del interior.

c) Industriales y comerciales

En 1901 fue creado el Mercado Nacional de Hacienda que concentró buena parte del ganado bovino y porcino destinado al consumo y la exportación.

En forma paralela, la municipalidad de Buenos Aires instaló el Frigorífico y Matadero Municipal: llegó a ser la empresa más importante de su género, hasta que la competencia de unidades más eficientes le creó serias dificultades y fue transferido en 1959 a la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), entidad semi-pública varias veces intervenida por el Estado 1/.

En 1912 fue creada la Fábrica de Insecticidas y Plaguicidas, a instancias del Ministerio de Agricultura, a fin de contribuir a las campañas de sanidad vegetal. En 1948 fue absorbida por DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado) y en 1961 fue liquidada.

Durante este período la intervención más destacada del Estado fue en el campo petrolero, donde desde su descubrimiento en 1907, reservóse los derechos de exploración. En 1910 se creó el primer ente oficial dedicado a su explotación y en 1922 se lo transformó en Yacimientos Petrolíferos Fiscales que, con diversas modificaciones jurídicas, ha pasado a ser la empresa de mayor volumen de ventas del país.

Y.P.F. creció rápidamente y ha tenido distintas formas de concurrencia con la actividad privada. Los mayores impulsos

---

1/ La CAP se financió con un impuesto sobre la faena y según sus estatutos debe ser administrada por los productores, motivo por los cuales éstos reivindican el carácter privado del ente, que no obstante es disensible, por cuanto debe su existencia a un acto de imposición del Estado.

los recibió la empresa en la época de su creación y en el período 1958/61. Desde entonces ha habido cierta pendularidad acerca de su papel en la producción y comercialización de petróleo.

La actividad de Y.P.F. dió lugar a la creación de otras empresas, tales como Gas del Estado, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, Carboclor, Agroquímicos Latinoamericanos y Petroquímica Río Tercero, en las cuales ha participado en diverso grado.

## 2. De la Gran Crisis de 1930 a 1943

En este período la intervención del Estado se vió motivada por dos grandes circunstancias mundiales: la crisis de 1930 y la Segunda Guerra, que provocaron serias dificultades al comercio argentino, afectando los precios y las posibilidades de exportar y también las de adquirir productos en el exterior.

Por tales motivos el Gobierno intervino activamente en el campo financiero y cambiario, así como en los mercados de productos básicos, dictando medidas regulatorias y compensatorias de las caídas de precios que se estaban operando.

- i) En 1933 fue creada la Junta Reguladora de Granos, actualmente Junta Nacional de Granos, con el fin de adquirir las cosechas a los productores a precios fijados por el Gobierno y revenderlas luego a los exportadores.

También ha ejercido la política del comercio exterior de granos y administró los silos y elevadores, función ésta que en 1935 fue adjudicada a otro organismo específico:

La Dirección Nacional de Granos y Elevadores. El papel de la Junta ha sido diverso desde su creación y en varias oportunidades se le asignó el monopolio del comercio exterior de granos.

- ii) Ese mismo año se creó la Junta Nacional de Carnes, quien ha tenido funciones de control y tipificación, así como de promoción del comercio exterior de carnes.
- iii) También en 1933 se creó el Mercado Nacional de Papas a fin de que concentrara el comercio mayorista de la Capital Federal, función que luego fue transferida a la actual Secretaría de Comercio.
- iv) En 1935 fue creada la Comisión Reguladora de la Producción y Comercialización de la Yerba Mate, quien en seguida creó el Mercado Consignatario, a través del cual se comercializó buena parte de la producción de yerba, con el apoyo financiero del Banco de la Nación Argentina.
- v) El transporte colectivo de pasajeros de la ciudad de Buenos Aires se basó inicialmente en el sistema de tranvías y subterráneos. A partir de 1928 se introduce el ómnibus en forma creciente y agudiza la competencia y superposición de líneas, creándose grandes dificultades económicas al conjunto del sistema. Por ello en 1936 se crea la Corporación del Transporte de la Ciudad de Buenos Aires, para coordinar, fusionar y organizar nuevos servicios.

La Corporación no cumplió acabadamente su cometido y se acentuaron sus dificultades económicas, a la par que se reducía la calidad de sus servicios. El sistema fue quedando en forma creciente en manos del Estado, quien en

1952 creó la Empresa Nacional de Transportes y a la cual se integraron aquéllas, los subterráneos y otras líneas de ómnibus de media y larga distancia, además de los ferrocarriles y el transporte aéreo, marítimo y fluvial.

En 1960 se adoptó la controvertida decisión de eliminar a los tranvías y trolebuses y transferir todo el sistema de autotransporte colectivo al sector privado, quedando sólo en manos del Estado la empresa Subterráneos de Buenos Aires. El sistema fue modernizado con la importación de 5.000 ómnibus, merced a un crédito oficial que luego no fue cancelado por los propietarios.

- vi) Otras provincias como Jujuy, Catamarca, Mendoza y Entre Ríos, también crearon sus propios bancos oficiales. entre 1933 y 1935, que inicialmente tuvieron un carácter mixto.
  
- vii) La Dirección General de Fabricaciones Militares fue creada en 1941 por la Ley 12.709, a fin de desarrollar el abastecimiento de material militar y de sus materias primas más estratégicas. También se contempló el destino de su producción al uso civil, cuando ello fuese conveniente para un mejor desenvolvimiento técnico-económico. Fabricaciones Militares está integrada por las siguientes fábricas: Fábrica Militar de Tolueno Sintético; Altos Hornos Zapla: primera planta siderúrgica integrada dedicada a la producción de aceros no planos y especiales; Centro Forestal Pirané: para la elaboración de carbón de leña para Zapla; Fábrica Militar San Francisco: produce munición y armas portátiles; Fábrica Militar Fray Luis Beltrán: fabrica munición y vagones ferroviarios; Fábrica Militar de Material de Comunicaciones y Equipo; Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos: de

origen alemán e incautada en 1944; Fábrica Militar Río Tercero: fabrica ácido nítrico y sulfúrico, nitrato de amonio y fertilizantes; Fábrica Militar de Villa María; Fábrica Militar de Materiales Pirotécnicos, para las Fuerzas Armadas y la industria petrolera; Fábrica Militar de Acido Sulfúrico; Establecimiento Azufrero Salta: fue una compañía privada en su origen, cuyo control tomó luego la D.G.F.M. y fue liquidada en 1978; Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu y el Establecimiento Minero Capillitas que produce cemento de cobre.

Además de estos establecimientos, la D.G.F.M. tuvo importantes participaciones accionarias en varias empresas 1/, creadas muchas de ellas a su iniciativa, tales como: SOMISA S.A.M. (99,9%); Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. (76%); Aceros Ohler S.A. (67%); Sociedad Mixta de Aceros Especiales (27,7%); Siderúrgica Integrada S.A. (98%); Carboquímica Argentina Sociedad Mixta (42%); Petroquímica General Mosconi S.A. (50%); Atanor S.A. Mixta (20%); Petroquímica Bahía Blanca S.A. (17%); AFNE S.A. (4%); Petroquímica Río Tercero (11%); Polisur S.M. (30%); Petropol S.M. (30%); Monómeros Vinílicos S.M. (30%); Induclor S.M. (30%); Altos Hornos Zapla Construcciones y Salta Forestal.

También la D.G.F.M. ha efectuado una amplia tarea en materia de prospección minera y es también la encargada de elaborar el plan siderúrgico y asesorar en la materia al Poder Ejecutivo.

---

1/ Algunas de estas participaciones se han reducido, como se detallará más adelante.

- viii) En 1943 fue constituida la Sociedad Anónima Mixta de Aceros Especiales (SAMAE) para la producción de aceros especiales y con la participación minoritaria de la D.G.F.M., como resultado de una licitación efectuada en 1947 y fue liquidada hacia 1979.
  
- ix) En 1941/42 se llevó a cabo la formación de la Flota Mercante del Estado, a consecuencia de la no disponibilidad de buques que acarreó el estallido de la guerra. Se constituyó sobre la base de barcos del Eje y posteriormente se inició la construcción de buques propios. En 1959 esta empresa se fusionó con la Flota Argentina de Navegación de Ultramar, dando lugar a la actual Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA).
  
- x) Dada la escasez de yute para bolsas se crearon en 1942 las Fábricas Nacionales de Envases Textiles (DANDET) con plantas en Chaco y Santiago del Estero.
  
- xi) En 1941 fue creada la Corporación Argentina de la Tejeduría Doméstica, para promover la tejeduría autóctona. La empresa fue privatizada en 1961.

### 3. De 1943 a 1982

Durante este período se manifiesta una intervención muy generalizada del Estado en la economía, motivada por razones muy diversas pero con el resultado descripto, a pesar de que en varias oportunidades se intentó su reducción.

El trabajo mencionado de CEPAL distingue a tres subperíodos a los que, dada su fecha de elaboración, correspondería

añadir un cuarto. Entre 1943 y 1955 hay un proceso muy activo de estatización de empresas extranjeras y sectores estratégicos que se aminora durante la crisis de 1952; de 1955 a 1966 es un período de redimensionamiento en el cual se liquidan algunas empresas y se crean otras pocas; de 1966 a 1976 hay otro período de creación de nuevas empresas en sectores básicos y también el Estado se hace cargo de otras privadas por atravesar dificultades económicas; a partir de 1976 se inicia el cuarto período donde se hacen bastante esfuerzos para privatizar y reducir el aparato estatal, lo cual se logra en medida importante en el sector de empresas públicas de menor envergadura, mientras que el Estado se hizo cargo de otras bastante considerables, que eran privadas, para evitar su quiebra o desaparición. También en estos años se hacen esfuerzos significativos en materia de descentralización y transferencia a las provincias.

### 3.1. De 1943 a 1955

Los principios económicos del Gobierno que ascendiera al poder en 1946 fueron plasmados en la Reforma Constitucional de 1949, la cual consagró la intervención estatal cuando ella fuese necesaria para preservar los intereses generales, así como la imprescriptible propiedad estatal de las fuentes energéticas y de los servicios públicos. Desde el punto de vista político hubo en esta época una asociación muy simple de los conceptos de soberanía y propiedad estatal.

En materia legislativa, además, en 1946 se dictó el Decreto Ley 15.349 que creó las Sociedades de Economía Mixta y estableció así el primer régimen jurídico que



regló la intervención estatal directa en la economía. Este sistema de asociación con capitales privados aún vigente, no tuvo mayor éxito en su aplicación y sólo Fabricaciones Militares ha logrado constituir varias empresas conforme a dicho régimen, probablemente debido a su continuidad y al prudente ejercicio que ha hecho del mismo.

A su vez, en 1949 se dictó la Ley 13.653 que estableció el marco jurídico para las empresas totalmente públicas, a las que desde entonces se llamó "Empresas del Estado". Este régimen brindaba adecuada autonomía a la administración de las empresas, reservándose al Poder Ejecutivo el fijar su orientación y el control de las mismas.

Sin embargo, la legislación y reglamentaciones posteriores, enervaron la esencia de los principios organizativos de aquella ley, estableciendo una pesada trama de disposiciones que han complicado la administración y el establecimiento de responsabilidades.

En este período a su vez, se crearon o nacionalizaron las siguientes principales empresas:

i) Banco Industrial

Fue creado en 1943 con el fin de financiar al sector industrial y desde 1971 se lo denomina Banco Nacional de Desarrollo. En 1957 recibió los activos y pasivos del Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias y si bien constituye la entidad bancaria más importante del país para el financiamiento industrial, las cambiantes políticas financieras y de captación de ahorro le han dado una capacidad muy variable para atender esos fines.

ii) Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias

Fue creado en 1947 para promover el mercado mobiliario público y privado, participando bancos privados en un 50% de su capital. El mismo resultó insuficiente, hasta que en 1954 incorporó el sistema de "Cuentas Especiales de Ahorro para Participación en Valores Mobiliarios", que le permitió tomar fondos bastante abundantes. En 1956 fue disuelto y transferido al Banco Industrial quien amplió este sistema, al que luego, en 1960, se sumó la Caja Nacional de Ahorro y Seguro.

Esta operatoria significó un gran apoyo para las empresas industriales, pues ambas instituciones llegaron a poseer hacia 1974 un 42% del capital de las sociedades que cotizaban en la Bolsa, aunque no ejercieron en general los derechos políticos emergentes de tales tenencias.

Posteriormente, en 1974, la Ley 20.558 que creó la Corporación de Empresas Nacionales dispuso la transferencia a esta entidad de todas esas tenencias accionarias, lo que no llegó a efectivizarse. A partir de 1976 comienza un proceso de reducción sustancial de estas tenencias y en 1978 se deroga la Ley 20.558.

iii) Instituto Mixto Argentino de Reaseguros

Instituto Nacional de Reaseguros (INDER)

Fue creado en 1946, con una participación de aseguradores privados del 80%, con el fin de proteger a la actividad aseguradora nacional y reducir el reaseguro con el exterior. En 1947 se nacionalizó la

actividad y en 1952 se liquida el IMAR, cuyas funciones pasaron a ser desempeñadas desde entonces por el Instituto Nacional de Reaseguros, como empresa enteramente estatal.

iv) Banco de la Provincia de Corrientes

Fue creado en 1950.

v) Atanor - Compañía Nacional para la Industria Química, Sociedad Anónima Mixta

Su constitución como sociedad mixta fue fruto de la licitación convocada al efecto por la D.G.F.M. en 1944, a fin de producir productos químicos. En 1949 inició la producción de metanol y cloro soda, a lo que han seguido en otras plantas las de agua oxigenada, DDT, hipoclorito de sodio, eter butílico, etc. Ha constituido a su vez varias empresas como Duranor y Petroquímica Río Tercero 1/.

vi) Mercado Nacional de Frutas

Fue creado en 1944 para concentrar la oferta de frutas para la Capital Federal. Dependió de la Secretaría de Comercio y fue liquidado en 1971.

vii) Flota Aérea Mercante Argentina (FAMA) - Zonda - Alfa - Aeroposta Argentina - Aerolíneas Argentinas

Las cuatro primeras de las empresas mencionadas fueron creadas como entidades mixtas a partir de 1945,

---

1/ Entre todas las empresas públicas que existen de semejante antigüedad, Atanor es la entidad más eficiente y mejor organizada, lo cual seguramente obedece a su carácter mixto, a la buena selección de sus directivos y a la continuidad y estabilidad que se les ha dado. Esta empresa es por ello un caso de singular interés en el análisis de las empresas públicas de Argentina.

a fin de atender en mejor medida el tráfico aéreo local e internacional, que desde 1925 operaba incipientemente la empresa Aeroposta, de origen francés. Las dificultades económicas de estas empresas motivaron su fusión en una sola empresa estatal: Aerolíneas Argentinas, que se creó en 1950.

En 1957 se crearon dos empresas privadas: Austral y Aerotransporte Litoral Argentino (ALA) para servir el tráfico local en competencia con Aerolíneas Argentinas. Se fusionaron en 1972 y han participado en alrededor del 30 % del mercado.

viii) Líneas Aéreas del Estado (LADE)

Fue creada en 1945 a partir de dos líneas formadas por la aeronáutica militar en 1940: LANE y LASO. Es una aerolínea de fomento que atiende especialmente la zona patagónica.

ix) Dirección General de Combustibles Sólidos Minerales - Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF)

Fue constituida en 1945 sobre la base de la Dirección de Carbón de Y.P.F. En 1958 se transformó en "empresa del estado" con la nueva denominación de Y.C.F. En 1967 inició un plan de expansión a 1.000.000 de t, cifra que aún no ha alcanzado. El destino de esta empresa ha sido incierto en los últimos años y continúa operando con fuertes déficits.

x) Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI)

Fue creado en 1946 para promover el comercio exterior.

Sustituyó a las Juntas de regulación y concentró las compras de las empresas estatales y los convenios comerciales internacionales. Su función se dirigió a la defensa de los precios de los bienes exportables y a conseguir productos industriales que al finalizar la guerra eran muy escasos.

En la práctica se transformó en un gran instrumento de redistribución y financiación de grandes proyectos, utilizando tipos de cambio diferenciales y crédito bancario en base al sistema de depósitos nacionalizados, para cubrir sus grandes pérdidas.

Fue disuelto en 1955 por el Gobierno de la Revolución Libertadora, quien emitió un bono para sanear su pasivo con los bancos y las Juntas de Granos y Carnes retomaron sus funciones comerciales.

xi) Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA)

Fue creada en 1947 como empresa mixta al aprobarse el Plan Siderúrgico Argentino, pero a pesar del objetivo inicial y varios intentos posteriores la participación privada ha sido simbólica y el 99,9% del capital pertenece a la D.G.F.M. Hubo numerosas demoras en la construcción de la planta, que recién recibe un fuerte impulso en 1958. Su capacidad inicial fue prevista en 1.000.000 de t. En 1969 se aprobó su ampliación a 2.500.000 t y en 1973 a 4.000.000 t. La planta produce chapa laminada en caliente y en frío; palanquilla, rieles, perfiles y hojalata. Su producción anual de acero no ha alcanzado aún los 2 millones de t y su tamaño definitivo no se encuentra claramente definido.

xii) Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA)

El servicio de electricidad en el interior de la provincia era prestado por pequeñas empresas privadas sin interconexión entre ellas. En 1947 se decretó su expropiación y DEBA quedó a cargo de su prestación y la expansión de los servicios. En 1960 recibió además 42 localidades que eran atendidas por Agua y Energía y en 1978/80 se completó la recepción de los servicios restantes de esa empresa que estaban en la Provincia de Buenos Aires.

xiii) Aqua y Energía Eléctrica

Fue creada en 1947 como continuación de la ex Dirección General de Agua y Energía Eléctrica, para dedicarse fundamentalmente al desarrollo de la hidroelectricidad, el riego y a la transmisión y distribución de electricidad.

A partir de los 30.000 kw de potencia recibida entonces, se ha convertido en la empresa eléctrica más importante del país, con una potencia instalada actual de 2.930 GW. En el período 1978/81 transfirió muchos servicios locales a las provincias, convirtiéndose en una empresa que produce en grandes centrales y efectúa la transmisión en muy alta tensión, administrando además el sistema del Despacho Unificado de Carga. Las pequeñas centrales y la distribución domiciliaria han sido entregadas a las provincias, como parte del proceso de transferencia de servicios públicos de la Nación, que se llevara a cabo en dichos años. Su actividad en materia de riego alcanzó a la construcción de 4.000 km de canales y 260.000 has de tierra irrigada.

xiv) Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC)

Fue creada como tal en 1952, pero tuvo su origen en la nacionalización efectuada entre 1945 y 1948 de tres empresas privadas que prestaban servicios en la Provincia de Córdoba. En 1958 se transfirieron los servicios que la Nación había adquirido al grupo SUDAM y en 1959 los del grupo ANDES. Asimismo, en 1978/80 Agua y Energía Eléctrica le transfirió sus centrales hidroeléctricas.

xv) Empresa Nacional de Energía (ENDE)

Fue creada en 1950 con la finalidad de formar un holding que agrupara a las empresas energéticas del orden nacional (YPF, Gas del Estado, YCF y Agua y Energía). No llegó a cumplir enteramente sus finalidades y fue disuelta en 1957.

xvi) Empresa Nacional de Transporte

Fue creada en 1952 con la idea de formar otro holding, pero tuvo igual suerte que ENDE y fue disuelta en 1957.

xvii) Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME, DINFIA, IME)

Fue creada en 1952, como sucesora de la anterior Fábrica Militar de Aviones, que a su vez había sido creada en 1927. Se convirtió además en una fábrica automotriz y creó la infraestructura técnica y humana que luego posibilitaron la instalación en Córdoba de otras fábricas privadas. En 1967 DINFIA se desdobló en Fábrica Militar de Aviones y en Industrias Mecánicas del Estado (IME). Esta última produjo vehículos utilitarios hasta su liquidación en 1979.

xviii) Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)

Fue creada en 1953. Tiene dos plantas: el astillero de Río Santiago, el más importante del país, y la fábrica de Azul: que produce pólvora y otros explosivos.

xix) Dirección Nacional de Industrias del Estado

Fue creada en 1947, con el objeto inicial de administrar el conjunto de empresas de propiedad enemiga (alemanas y japonesas) que fueron incautadas y luego adquiridas como consecuencia de la declaración de guerra a los Países del Eje en 1945 y los convenios en tal sentido con el sistema interamericano.

DINIE estuvo compuesta por las 30 empresas incautadas, por cuatro que creó posteriormente y otras cuatro transferidas por el Estado. Dichas empresas provenían del sector metalúrgico, eléctrico, químico, farmacéutico y textil. Cada empresa estaba administrada por un gerente y el holding se encargaba del planeamiento, la coordinación financiera y la gestión de las grandes contrataciones.

En 1953 el Gobierno decide comenzar con la restitución de esas empresas, pero se trató de un proceso lento que recién se concreta entre 1958 y 1961, época en la cual se vende a la mayoría de ellas y se procede a la liquidación de tres. Subsistieron sin embargo otras tres: CIFEN, Petroquímica Comodoro Rivadavia y Fábrica de Cemento El Gigante. Esta última fue transferida a la Provincia de San Luis en 1961, quién recién logró privatizarla en 1979, Petroquímica Comodoro Rivadavia fue vendida en 1980 y CIFEN dejó de operar y de tener activos.



xx) Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA) -  
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)

El servicio telefónico se instala en Argentina a poco de su invención, siendo principalmente ofrecido por compañías suizas e inglesas desde 1880. En 1922 había ya 94 compañías y en 1927 se radica también la ITT quien comienza a adquirir a varias de las empresas existentes.

En 1946 el Gobierno compra la Unión Telefónica (ITT) y en 1948 hace lo propio con otras ocho compañías. A partir de estos servicios el Gobierno creó la EMTA, con carácter mixto, pero al fracasar este intento fue transferida a la Administración General de Correos y Telecomunicaciones. En 1956 se creó la actual ENTEL, quien es la prestadora exclusiva del servicio internacional de telefonía y telex y de la casi totalidad del servicio urbano e interurbano de telefonía, pues éste además es prestado por la Compañía Argentina de Teléfonos y la Compañía Entrerriana de Teléfonos, subsidiarias de Ericson, en las provincias de Mendoza, San Juan, Santiago del Estero, Salta, Entre Ríos y Tucumán.

xxi) Gas del Estado

Fue creada en 1945 con motivo de la nacionalización de la Compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires, que prestaba el servicio a partir del carbón y de la producción de gas licuado en cilindros que efectuaba Y.P.F.

Gas del Estado tuvo un gran desarrollo con la construcción del primer gasoducto del sur, en 1949, que

permitió el abastecimiento de gas natural, Desde entonces se construyeron varios gasoductos: un segundo desde el sur con prolongación a Tierra del Fuego; desde Neuquén a Bahía Blanca; desde Jujuy y Bolivia a Buenos Aires y desde Neuquén al litoral a través de Mendoza y Córdoba. La producción de gas natural es del orden de los 13.000 millones de m<sup>3</sup> anuales y el servicio de gas licuado fue privatizado totalmente a partir de 1981. Desde 1978 se ha venido estudiando la transferencia a las provincias de las redes de distribución de gas natural de baja presión, pero esto no se ha concretado aún por diferencias entre las partes.

xxii) Ferrocarriles - Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA) - Empresa Ferrocarriles Argentinos (EFA) - Ferrocarriles Argentinos (F.A.)

A raíz de la estatización de todos los ferrocarriles, en 1949 se sustituyeron las empresas que correspondían a su agrupamiento original por 8 grandes líneas que las reagruparon según su destino: Sarmiento, hacia el sudoeste; Roca, hacia el sur; San Martín, hacia el oeste; Mitre, hacia el centro; Urquiza, hacia el noreste y Belgrano hacia el noroeste. En 1956 todas ellas fueron unificadas en EFEA; que en 1964 cambió su nombre por EFA. En 1969 se le cambió su régimen legal por uno especial, pasando a denominarse desde entonces Ferrocarriles Argentinos.

Durante muchos años, antes y después de su nacionalización, se redujo la inversión en este medio y la calidad de su administración, las cuales han sido

las principales causas que llevaron a su gran deterioro y pérdida de tráfico, a pesar de que en varias oportunidades posteriores hubo intentos serios, pero no duraderos, para revertir su situación.

xxiii) Mercado de Frutas "Victoria"

Fue un mercado de los ferrocarriles ubicado en la ciudad de Bahía Blanca, donde se comercializan lanas, cueros y pieles. Pasó al Estado en 1947 y ha dependido luego de la Secretaría de Agricultura.

xxiv) Ferrocarrilera del Petróleo

Subsidiaria de los ferrocarriles para destilar petróleo, fue adquirida junto con aquéllos. Se transfirió a DINIE en 1950 y finalmente se pasó a denominar Petroquímica Comodoro Rivadavia.

xxv) Distribuidora Nacional de Frutos

Fue creada por el Ferrocarril del Sud en 1921 para acopiar fruta en la zona del Valle de Río Negro. Pasó al Estado en 1947, dependió de DINIE desde 1952 y fue disuelta en 1960.

xxvi) Destilería de Alcohol Anhidrico

Fue expropiada por el Estado en 1948 y luego transferida a DINIE, a raíz de dificultades legales en el concurso convocado para que firmas privadas encararan la producción de alcohol de maíz. La planta se concluyó en 1954 pero su desenvolvimiento fue muy interrumpido por diversos factores económicos y políticos, hasta que se la fue desmantelando mediante

otros usos y la venta parcial de sus instalaciones, proceso que concluye al promediar la década del '70.

xxvii) Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU)  
Flota Argentina de Navegación Fluvial (FANF)

En 1949 el Gobierno adquirió la Compañía Argentina de Navegación Dodero, cuyo origen se remontaba a la que creara Nicolás Mihanovich en 1867. La empresa fue dividida en dos para atender el tráfico marítimo (FANU) y el fluvial (FANF). FANU pasó luego a formar parte de ELMA y FANF se llamó Flota Fluvial del Estado Argentino, siendo vendidos casi todos los activos de ésta en el período 1978/80.

3.2. Desde 1955 a 1966

El Gobierno de la Revolución Libertadora significó un profundo cambio en la política económica y ello naturalmente se tradujo en las empresas públicas, las que fueron reducidas en el período, principalmente por el Gobierno que le sucedió en 1958. Y si bien hubo también algunas incorporaciones, puede decirse que el sector se reduce ligeramente en cuanto al número de empresas, habiéndose impulsado fuertemente la actividad de algunas que operaban sectores básicos como YPF, Gas y SOMISA.

a) Empresas liquidadas

Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI)  
Empresa Nacional de Energía  
Empresa Nacional de Transporte  
Transporte de Buenos Aires (excepto Subterráneos de Buenos Aires)

**Autorrutas Argentinas**

Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (sus funciones fueron al Banco Industrial)

Dirección Nacional de Industrias del Estado: vendió o liquidó la mayoría de sus empresas en este período y en 1970 se liquidó totalmente.

b) Empresas incorporadas

i) Empresas de Difusión

A fines de 1955 el Gobierno se incautó de la cadena ALEA que editaba 5 diarios en Buenos Aires, y de 8 importantes emisoras de radio. Posteriormente algunas fueron restituidas o vendidas, pero aún en 1982 no se ha completado su transferencia al sector privado, pese a que ello fue anunciado en varias oportunidades.

ii) LS 82 TV Canal 7

Se había fundado en 1951, fue incautado en 1955 y se mantiene de propiedad estatal.

iii) Forja S.A.

En 1955 se confiscaron las acciones privadas de esta empresa, que se constituyera en 1954 con la participación de IAME para producir piezas forjadas.

iv) Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)

Fue creada en 1958 por la Universidad de Buenos Aires para promover la edición económica de libros. Se preveía una participación privada del 20% que nunca se efectivizó.

v) Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)

Los servicios eléctricos en Buenos Aires fueron prestados desde 1867 por pequeñas compañías privadas que luego fueron agrupadas y adquiridas gradualmente por la Compañía Alemana Trasatlántica de Electricidad (CATE), quién en 1907 obtuvo una concesión municipal por 50 años, transfiriéndola en 1921 a la Compañía Hispano Argentina de Electricidad (CHADE). Esta empresa se transformó en Compañía Argentina de Electricidad (CADE) a raíz de la guerra civil española y, sin razones suficientes, fue prorrogada entonces su concesión por otros cuarenta años, por lo que se inicia así un período muy controvertido, luego del cual se reestructura también la prestación del servicio eléctrico en la ciudad de Buenos Aires y en los partidos que la rodean.

De resultas de ello, en 1958 se constituye la empresa Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, con carácter mixto y una participación del Estado del 80%, mientras se convino que la porción privada, que pertenecía a los anteriores prestatarios, sería adquirida en 10 años por el socio mayoritario. Sin embargo, las necesidades de inversión en el servicio público llevaron a adquirir el remanente de acciones privadas en 1961 y a encarar un importante programa de inversiones con el apoyo del Banco Mundial.

SEGBA está regida por un contrato de concesión, algunas de cuyas cláusulas, como la que le asigna

un 8% de rentabilidad sobre los activos revaluados, ha sido incumplida en numerosas oportunidades.

A partir de 1979 SEGBA se fusionó con la Compañía Italo Argentina de Electricidad, que había sido adquirida entonces por el Estado. La CIADE era la otra empresa que prestaba el servicio eléctrico en Buenos Aires, en proporción algo menor a SEGBA.

vi) Seguro Aeronáutico Empresa del Estado (SAEDE)

Fue creada en 1958 en jurisdicción de las autoridades aeronáuticas, para asegurar los riesgos del transporte aéreo. Fue dispuesta su disolución en 1980 y fue recreada a comienzos de 1983.

vii) Bancos Provinciales

Como consecuencia de la transformación en provincia de los ex-territorios nacionales, entre 1958 y 1961 se crearon bancos pertenecientes a las nuevas provincias de Misiones, Chaco, Santa Cruz, La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro y Formosa.

viii) Compañías provinciales de seguros

También varias provincias han creado sus propias instituciones de seguros, tal el caso de: La Pampa, Corrientes, Río Negro, Neuquén, Jujuy, San Juan, Tucumán, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Entre Ríos, Misiones y Salta.

ix) Empresas provinciales de electricidad

Además de DEBA, de Buenos Aires y EPEC de Córdoba, se crearon las siguientes:

Servicios Energéticos del Chaco (Chaco)  
Electricidad de Misiones (EMSA) (Misiones)  
Empresa Provincial de Energía (San Juan)  
Usina Eléctrica Rafaela (Santa Fe)

x) Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio

Fue creada en 1958 para explotar una zona minera en la Provincia de Catamarca, cuya propiedad fue transferida a la Universidad de Tucumán por su descubridor. En la empresa participan la citada Universidad, la Provincia de Catamarca y la Nación. Originalmente la explotación del yacimiento se dirigía a la extracción de manganeso, pero en la actualidad ha cobrado más importancia el oro y la plata, además de las reservas de cobre que también ha sido halladas.

Hubo varios intentos de privatizar esta explotación en 1963, 1969 y en 1978/80, pero aún ello no ha podido materializarse. Por el contrario, a fines de 1982 se constituyó un nuevo ente con la participación de la D.G.F.M., con el objeto de licitar la concesión para explotar su mina de cobre llamada "Bajo la Alumbreira".

xi) Administración General de Puertos

Esta empresa fue creada en 1956, como una transformación de la Dirección Nacional de Puertos, quien administraba todos los puertos comerciales del país, que a partir de 1947 habían ido pasando a manos del Estado Nacional.



xii) Subterráneos de Buenos Aires

Fue creada en 1963 para explotar los subterráneos que pertenecían a la empresa Transportes de Buenos Aires. En 1979 pasó a ser propiedad de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Concibió entonces un ambicioso programa de ampliación y renovación de la red por el sistema de concesión de obra pública, que no ha podido materializarse por las dificultades financieras presentes.

xiii) Bodegas y Viñedos Giol

En 1954 el Gobierno de la Provincia de Mendoza adquirió las acciones del principal accionista de esta bodega que fue fundada a fines del siglo pasado y es la más grande del país. En 1964 fue declarada empresa estatal y se adquirió el resto de las acciones privadas, encargándose normalmente de la regulación del mercado de uva y de vino de traslado.

xiv) Corporación Agroeconómica, Vitícola, Industrial y Comercial (CAVIC)

Fue creada en 1964 como una cooperativa de productores de la provincia de San Juan con participación obligatoria. Fue intervenida en 1966 y desde entonces se ha ido alternando su carácter, hasta que en 1974 se transformó en una empresa mixta. También CAVIC ha tenido la misión de regular el mercado.

### 3.3. Desde 1966 a 1976

Durante este período han habido cambios importantes en este sector, motivados tanto por la creación o adquisición de algunas empresas, como por la transformación del régimen jurídico que las regía.

En este sentido, en 1967 se dicta la Ley 17.318 que creó el régimen de Sociedades Anónimas con mayoría estatal, mediante el cual las empresas que en él se incluyen son regidas por las normas comunes de las sociedades comerciales, salvo algunas pocas excepciones.

En 1974, a su vez, se dictó el régimen de Sociedades del Estado, similar a aquél pero sólo aplicable a las empresas que fueran enteramente estatales. No obstante subsistieron los regímenes anteriores, ya que las nuevas formas no fueron de aplicación obligatoria, con lo que en la actualidad coexisten normas bastante diversas. En dicho año también se creó la Corporación de Empresas Nacionales, una entidad holding que agrupaba las tenencias accionarias del Estado y la conducción superior de las empresas de mayoría estatal. Este sistema, sin embargo, tuvo una corta vida en los hechos y formalmente fue dejado sin efecto en 1978, siendo sustituido por la Sindicatura General de Empresas Públicas, un ente exclusivamente de control.

#### a) Empresas creadas

Durante este período fueron creadas varias empresas, la mayoría de las cuales se dirigieron a ejecutar proyectos importantes para el desarrollo nacional.

i) Construcción de Viviendas para la Armada

Fue creada en 1966 para construir viviendas para el personal de la Armada, utilizando entre otros recursos los derivados de la venta de inmuebles desafectados del servicio.

ii) Corporación del Mercado Central de Bs. As.

Fue creada en 1967 por el Estado Nacional, la Provincia y la Municipalidad de Buenos Aires, con el fin de transformar la comercialización de productos primarios en la región. Luego de muchas disputas sobre su forma de funcionamiento, se estima inaugurarlo en 1983.

iii) Mercado General de Haciendas de Avellaneda

Desde 1924 funcionaba como una empresa mixta con la participación de la Provincia de Bs. As., de la cual pasó a depender en 1954. Desde 1967 se lo instituyó como organismo descentralizado y concentra alrededor del 60% de la comercialización de ganado ovino.

iv) Hidroeléctrica Norpatagónica S.A.

Fue creada en 1967 y es la primer empresa encuadrada en el régimen de sociedades anónimas con mayoría estatal. Su objeto es el aprovechamiento hidroeléctrico en el sur del país, especialmente el complejo el Chocón - Cerros Colorados. Ha construido ya dos centrales con una potencia instalada de 1.650 MW, tiene en construcción otras dos con una potencia de

1.200 MW y próximo a licitar una quinta de 1.400 MW. Es una empresa que se ha destacado por la eficaz realización de sus proyectos, para los cuales ha contado con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

v) Aceros Ohler S.A.

Se constituyó en 1967 mediante la asociación de la D.G.F.M. con Ohler de Alemania, dentro del régimen de la Ley 17.318, para fabricar aceros especiales, al silicio y de alto carbono, sobre la base de las instalaciones de la antigua Fábrica Militar de aceros. Fue disuelta en 1978, a raíz de dificultades económicas y de la obsolescencia de sus instalaciones.

vi) Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)

Fue constituida en 1950 con el objeto de desarrollar la capacidad nuclear argentina. En 1965 recibe el encargo de hacer el estudio de factibilidad de una planta nucleoelectrónica, y en 1968 se adoptó la decisión de construir Atucha I, la primera planta eléctrica propulsada por uranio natural. Se la concluyó en 1974 y tiene una potencia instalada de 335 MW. La energía de Atucha se vende en block al sistema interconectado.

En 1974 inició un segundo proyecto: Embalse en Río Tercero, Provincia de Córdoba, que se estima concluir en 1983 con una potencia de

600 MW. En 1981 comenzó la construcción de una tercer planta: Atucha II, de una capacidad de 600 MW y propulsada, como las anteriores, con uranio natural y agua pesada.

La CNEA tiene varios yacimientos de uranio y está construyendo una planta de agua pesada en Neuquén, una fábrica de aleaciones especiales, circuitos experimentales de alta y baja presión, etc.

La CNEA posee además institutos de investigación en Buenos Aires y Bariloche con varios reactores donde también produce radioisótopos; ha prestado asistencia técnica a otros países latinoamericanos y ha promovido a su vez la formación de una empresa de ingeniería y otros para la extracción y producción de elementos de combustión nuclear.

vii) Dirección General de Investigación y Desarrollo (DIGID)

Es una entidad descentralizada cuya actividad se desarrolla en la órbita del Ministerio de Defensa. Fue creada en 1969 con el objeto de cumplir tareas de asesoramiento en materia de defensa nacional. Sin embargo su objeto se ha ampliado notoriamente, actuando como una empresa consultora en temas muy variados y a quien recurren muy diversos organismos públicos, debido especialmente a las facilidades de contratación con las que DIGID está investida.

viii) Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. (HIPASAM)

Fue creada en 1969 a iniciativa de la D.G.F.M., mediante la asociación con el Banco Nacional de Desarrollo y la Provincia de Río Negro, donde se encuentran ubicados los yacimientos feríferos de Sierra Grande, cuya explotación es el objeto de la empresa. El proyecto se inició en 1970 y consiste en la explotación de la mina subterránea y un proceso posterior de concentración y pelletización para aumentar la ley del mineral y reducir su contenido de fósforo. El proyecto tuvo dificultades en su concreción, muchas de ellas derivadas de la situación general del país. Entró en producción en 1979 y pudo superar finalmente su puesta a punto, aunque aún no ha logrado su equilibrio económico, principalmente a raíz de que por razones de mercado sólo produce al 50% de su capacidad, que es de 2 millones de toneladas anuales de pellets.

ix) Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR)

TANDANOR es una empresa dedicada a todo tipo de reparaciones de buques. Fue creada en 1970 a raíz de la asociación de la Armada y la Administración General de Puertos, sobre la base de los talleres que eran propiedad de aquélla. Luego se le fusionó TARENA (Talleres de Reparaciones Navales) que había pertenecido a la Empresa Dodero antes de su nacionalización.

x) Petroquímica General Mosconi

Fue constituida en 1970 entre la D.G.F.M. e Y.P.F. con el fin de producir productos aromáticos básicos en Ensenada, Provincia de Buenos Aires. El proyecto se concluyó en 1974 y ha operado muy satisfactoriamente, destinando buena parte de la producción a la exportación, pues aún no se ha integrado el polo petroquímico previsto.

xi) Petroquímica Bahía Blanca S.A.

Fue creada en 1971 para producir etileno y propileno en Bahía Blanca, por la asociación de la D.G.F.M., Y.P.F. y Gas del Estado que poseen el 51%; el 49% es propiedad de las empresas privadas que han instalado plantas satélites para producir polietileno de alta y baja densidad, monómeros vinílicos y soda cáustica. Inicialmente hubo problemas de coordinación entre los diferentes procesos y falta de cumplimiento de los compromisos financieros del Estado, lo que ya ha sido superado y se está estudiando una nueva ampliación. La D.G.F.M. posee el 30% de las plantas satélites, las sociedades mixtas: Induclor, Petropol Monómeros Vinílicos y Polisur.

xii) Carboquímica Argentina Sociedad Mixta

Fue constituida en 1972 entre la D.G.F.M. y la empresa privada RAGOR, para producir brea, benzol, etc., derivados de la destilación de alquitranes de SOMISA.

xiii) Conarsud Asesoramiento y Consultoría S.A.

Fue constituida en 1972 por Ferrocarriles Argentinos y socios privados minoritarios, para actuar como consultora de proyectos de transporte, especialmente ferroviarios. Se intentó privatizar en 1980 sin resultado positivo y su actividad ha sido ahora reimpulsada.

xiv) SAOPIN - AFNE

Fue constituida en 1972 entre AFNE y profesionales de la ingeniería naval, a fin de elaborar proyectos de dicha especialidad.

xv) Petroquímica Río Tercero

Fue creada en 1973 por la D.G.F.M., ATANOR e Y.P.F. quienes tienen la mayoría de las acciones ordinarias, habiendo asociado una importante participación privada a través de la suscripción de acciones preferidas. La planta fue instalada en Río Tercero, Córdoba y desde 1982 produce disocianato de tolueno (TDI) con una capacidad de 16.000 t.

xvi) Papel Misionero

Fue creada a comienzos de la década del '70 para producir papel Kraft, a iniciativa de la Provincia de Misiones, que participa con el 51%. Intervino luego la Nación con un 37% y el resto pertenece a productores locales y de equipo. El proyecto se desarrolló con muchas dificultades, no pudiéndose concretar los intentos de privatización. Actualmente abastece el 20% de este mercado.



xvii) Siderúrgica Integrada S.A. (SIDINSA)

Fue creada en 1975 por la D.G.F.M. (98%) y el Banco Nacional de Desarrollo, en virtud del Decreto 1454, con el fin de diseñar una planta de productos planos de acero, que inicialmente se previó de una capacidad de 3,8 millones de t anuales. El proyecto de ingeniería tuvo una avanzada elaboración pero el Gobierno fue demorando su consideración a raíz de otros proyectos alternativos y a las diferentes posiciones ideológicas que dificultan el poder definir con claridad el futuro desarrollo siderúrgico, en una economía que ha reducido su consumo y su crecimiento general. SIDINSA ha actuado también como consultora y se ha asociado con FINSIDER de Italia para desarrollar un proyecto de aceros inoxidables planos, a cuyo efecto constituirían una empresa denominada SIDINOX.

xviii) Bancos Provinciales

Durante este período se crearon nuevas instituciones bancarias:

Banco de Inversión y Desarrollo de la Provincia de Santa Fe (1971)

Banco de Previsión Social de la Provincia de Mendoza (1971)

Banco Social de la Provincia de Córdoba (1972)

xix) Empresa de Desarrollos Especiales S.A. (EDESA)

Fue constituida por la Armada en 1975 con el objeto de desarrollar técnicas acuáticas y sistemas de armamentos.

b) Empresas que no llegaron a operar

i) Transportadora de Petróleo S.A. (TRANSPET)

De mayoría estatal, fue creada en 1969 entre Y.P.F., Bechtel S.A. y Contreras S.A. para construir y explotar una boya para la descarga de petróleo en Cabo San Antonio. La empresa quedó sin efecto al sustituirse el proyecto por un oleoducto de Bahía Blanca a La Plata.

ii) Empresa Nacional de Investigaciones y Desarrollo Eléctrico (ENIDE)

Fue creada en 1971 por la Secretaría de Energía y las empresas públicas del sector. El proyecto se abandonó rápidamente.

iii) Compañía Argentina de Promoción de Exportaciones S.A. (CAPESA)

Fue creada por la Secretaría de Comercio e Y.P.F. en 1971 pero el proyecto se abandonó antes de su constitución definitiva.

c) Empresas adquiridas

Durante este período el Estado adquiere varias empresas, en muchos casos para evitar su quiebra y las consecuencias que de ella hubieran derivado.

i) Telam S.A.

Era una empresa privada de noticias fundada en 1959, que en 1969 fue expropiada por el Gobierno. Dicha agencia centraliza además toda la publicidad del Estado y sus dependencias.

ii) Compañía Nacional Azucarera S.A. (CONASA)

A raíz de los problemas de sobreproducción de azúcar que se manifestaron desde 1966, el Estado fue inducido a intervenir para evitar el cierre de ingenios. Con este objeto fue creada la empresa CONASA en 1970, quien pasó a contar con seis ingenios, en su mayoría de la Provincia de Tucumán. Estos ingenios habían sido privados anteriormente y al principio recibieron sólo el apoyo del Estado bajo el sistema de la Ley 18.832 que más adelante se comenta. La privatización de CONASA fue comenzada en 1978 a través de la venta y restitución de todos sus bienes y se encuentra ahora en vías de liquidación.

iii) Las Palmas S.A.

Fue constituida en 1971 para poder mantener la actividad de Las Palmas del Chaco Austral, Provincia del Chaco, una empresa azucarera, maderera, y agropecuaria, fundada hacia fines del siglo pasado por capitales ingleses y de gran relevancia económica en su amplia zona de influencia donde empleaba a más de 3.000 personas. Su proceso de expropiación fue muy complejo al inicio y depende en la actualidad del Ministerio de Bienestar Social.

iv) La Cantábrica S.A.

Es una antigua empresa siderúrgica semi-integrada en la cual participaba minoritariamente el Banco Nacional de Desarrollo. Debido a dificultades financieras surgidas en 1968/70 a raíz de su

ampliación, el B.N.D. incrementó su participación y tomó el control en 1971. Finalmente fue licitada su venta y pasó a manos privadas en 1978.

d) Regímenes de Rehabilitación Industrial

En 1967 fue dictado un primer régimen (Ley 17.507) para ayudar a empresas con dificultades financieras. Según el mismo se podían consolidar las deudas fiscales y amortizarlas a largo plazo y en algunos casos se concurreó además con créditos del B.N.D. Las empresas acogidas fueron 187 y debían ofrecer diversas garantías, entre otras la emisión de acciones preferidas para el Estado, convertibles en ordinarias en caso de incumplimiento. A raíz de que esta eventualidad se produjo en algunas de ellas, varias empresas pasaron a ser propiedad mayoritaria del Estado, entre las cuales cabe consignar a:

i) Siam Di Tella S.A.

Fue en su momento uno de los complejos industriales más importantes, con fabricación de electrodomésticos, maquinaria vial, transformadores, equipos petroleros, caños, etc. El proceso de privatización iniciado en 1978/80 sólo ha alcanzado aún a partes menores de este holding.

ii) La Emilia, Industrias Textiles S.A.

Importante establecimiento textil de San Nicolás, Pcia. de Buenos Aires, ocupaba 1.500 personas, pasó al Estado en 1972 y se encuentra ahora en sede judicial.

iii) Industrias Llave S.A.

Empresa textil que ocupaba a 1.700 empleados, pertenecía enteramente a la Pcia. de Entre Ríos. Fue iniciado su concurso en 1980 y ha vendido todos sus activos.

iv) Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos de Opalina Hurlingham S.A.

Pasó al Estado en 1973 y su reprivatización se estima efectuar en 1983.

Un segundo régimen de rehabilitación se dictó en 1970 a través de la Ley 18.832. En virtud de ella una empresa en concurso o quiebra podía pasar a ser administrada por el Estado al sólo efecto de evitar su paralización, transformándose éste en acreedor, por los fondos provistos para tal fin. A raíz de este nuevo régimen, entre 1970 y 1974 pasaron a manos del Estado varias empresas privadas que tenían serias dificultades económicas, tales como:

Compañía Industrial del Norte de Santa Fe  
Editorial Codex S.A.

Panamericana de Televisión

Frigorífico Swift de La Plata S.A.

Frigoríficos Argentinos S.A.

La Bernalesa S.A.

Gaby Salomón S.R.L.

Fábrica Argentina de Caños de Acero e Industrias  
Electrometalúrgicas Mauricio Silbert S.A.

Mancusso y Rossi S.A.I.C.

Fábrica Italo Argentina de Lana Peinada

Gilera Argentina

La totalidad de estas empresas ya no están en poder del Estado pues fueron vendidas, liquidadas o vueltas a sus procesos judiciales entre 1976 y 1980.

e) Canales de Televisión

En 1973 caducaron las licencias de seis canales de televisión de las ciudades de Buenos Aires (4), Mar del Plata y Mendoza. Las empresas de televisión fueron intervenidas por el Estado a fin de ese año; en 1974 se intervino también a las empresas productoras de sus programas y en 1975 se sancionó la ley que dispuso su expropiación.

f) Empresas Binacionales

i) Comisión Técnica Mixta de Salto Grande

Fue formada a raíz del convenio suscripto entre Argentina y Uruguay, para desarrollar un proyecto hidroeléctrico en Salto Grande, sobre el río Uruguay, a la altura de las ciudades de Concordia y Salto. Luego de sucesivos estudios, en 1969 se encara el proyecto definitivo que se inició en 1974. En 1979 comenzó a funcionar la primer turbina y está próximo a completarse la totalidad de su capacidad que es de 1.620 MW de potencia.

ii) Ente Binacional Yaciretá

El aprovechamiento hidroeléctrico del Paraná, en la zona de las islas de Yaciretá y Apipé, estuvo siendo estudiado desde 1920. Sin embargo

recién en 1958 Argentina y Paraguay decidieron constituir una Comisión Mixta. Luego de análisis preliminares se inició el estudio de factibilidad en 1971 y el proyecto definitivo en 1974, al propio tiempo que se comenzaron las obras de infraestructura. Las licitaciones principales en cambio se han demorado en su adjudicación por motivos muy variados y durante 1982 se ha anunciado que las obras se iniciarán el año siguiente.

La potencia prevista es de 2.770MW y se estima que la primer turbina se habilite al sexto año de iniciada la construcción.

iii) Comisión Mixta del Alto Paraná (COMIP)

Fue constituida junto con el Gobierno Paraguayo en 1972, con el fin de llevar adelante los estudios y la construcción del proyecto hidroeléctrico de Corpus. En la actualidad sólo se ha cumplido la primer etapa.

iv) Agroquímicos Latinoamericanos

Fue constituida en 1974 a través de un convenio entre Y.P.F. de Argentina, Y.P.F. Bolivianos y la Corporación Boliviana de Fomento. Aquel reconocía su origen en el Pacto Andino que asignaba a Bolivia la posibilidad de producir malathiones y pasathiones.

Se han efectuado desde entonces buena parte de los estudios requeridos, pero a raíz de las dudas que genera su factibilidad, aún no ha sido decidida su ejecución:

### 3.4. De 1976 a 1982

Durante el Proceso de Reorganización Nacional, iniciado en 1976, se enunció reiteradamente la vigencia del principio de subsidiariedad y la voluntad de proceder a la privatización de una gran cantidad de empresas estatales y a la no creación de nuevos entes. No obstante, durante estos años han habido diferentes énfasis e interpretaciones diversas acerca de esta política, dentro de los Gobiernos que se sucedieron. De resultados de ello se vendió gran cantidad de empresas menores y de participaciones, procediéndose también a la descentralización de importantes empresas, pero por otro lado se adquirieron otras empresas en dificultades, con lo que el balance podría significar un incremento del sector.

#### a) Empresas vendidas, liquidadas o transferidas

Durante los años 1976/78 se discutió largamente en definir conceptualmente las empresas que debían o no privatizarse. Mientras tanto se avanzó en la venta o liquidación de empresas menores, principalmente aquellas que habían sido tomadas por el Estado para evitar su paralización o quiebra. De este universo fueron eliminadas 120 entidades, cuyo detalle se encuentra en el Anexo A-1, entre las que principalmente se hallan empresas pertenecientes a las provincias, tales como hoteles, mataderos, etc., así como varias de las empresas importantes que habían sido incorporadas al Estado por los regímenes de rehabilitación industrial, entre las que cabe nombrar a La Bernalesa, Frigorífico Swift, FIALP, La Emilia, Compañía Azucarera Tucumana, La Cantábrica, etc. Asimismo se liquidaron otras empresas pertenecientes al Estado, tales como Aceros



Ohler, Establecimiento Azufrero Salta y Aceros Especiales que pertenecían a la D.G.F.M., IME, Petroquímica Comodoro Rivadavia, etc. A su vez la D.G.F.M. transfirió a la Armada su participación en AFNE, el Centro Forestal Pirané a la Pcia. de Formosa y Salta Forestal a la Pcia. de Salta.

Por otro lado, el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro procedieron a vender la mayor parte de sus participaciones minoritarias. De resultas de ello, ambas instituciones vendieron la totalidad de las acciones de 207 empresas industriales, mientras otras 29 habían sido vendidas parcialmente al promediar el año 1980 1/. Por último, a otras 46 empresas en las que el Estado participaba en minoría les fue decretada su quiebra.

En otro orden: el de las grandes empresas estatales proveedoras de servicios públicos, la acción de privatización no fue dirigida hacia la venta de su capital, lo cual era harto difícil por razones prácticas y políticas, sino que se orientó a lo que se ha llamado la privatización periférica, esto es, la transferencia al sector privado de servicios o provisiones auxiliares, tales como el mantenimiento, transporte, consultoría, distribución, etc. y la subcontratación de algunas funciones principales, tales como la explotación petrolera; también se llevó a cabo la construcción y explotación de grandes proyectos por el sistema de concesión de obra pública, con diferentes grados de seguridad estatal en relación a los ingresos y obliga-

---

1/ En los años siguientes se avanzó muy poco debido al deterioro económico y los cambios políticos.

ciones financieras que los mismos implicaban.

Finalmente, en el período 1976/81 se realizó una trascendente política de descentralización, transfiriendo servicios y funciones de la esfera nacional a las provincias y municipalidades. Esta política tuvo particular importancia en el caso de la educación primaria y los hospitales. En lo que hace a las empresas de servicios públicos, las mayores transferencias fueron las realizadas por Agua y Energía Eléctrica, que abarcó a pequeñas centrales, salvo en la Pcia. de Buenos Aires y Córdoba y los sistemas de distribución en baja tensión. De este modo Agua y Energía se ha concentrado en los grandes aprovechamientos hidroeléctricos, en el transporte de electricidad en 500 KW y en la administración del Despacho Unificado de Carga, mediante el cual se optimiza la producción y distribución eléctrica.

La segunda transferencia importante fue la realizada por Obras Sanitarias de la Nación, quien entregó a las provincias todos los servicios que poseía en el interior. En la actualidad O.S.N. ha quedado reducida a prestar los servicios de la Capital Federal y Gran Buenos Aires. Para ésto se había planeado constituir un nuevo ente interjurisdiccional, pero han existido posiciones diversas y ello aún no se ha concretado, por lo que la propiedad de O.S.N. continúa siendo de la Nación.

Los subterráneos de Buenos Aires fueron transferidos a la Municipalidad de esta ciudad, quedando pendiente la política de regulación del transporte automotor

que sigue a cargo de la Nación. Se proyectó también transferir los ferrocarriles que operan la región metropolitana a la Provincia y Municipalidad de Buenos Aires pero los estudios no han sido decisivos y tampoco ha habido una voluntad clara de las partes intervinientes por lo que la decisión no se ha concretado.

Asimismo se había previsto la transferencia a las provincias de la distribución de gas natural en baja presión, pero su concreción se ha demorado a raíz de que las provincias desean también hacerse cargo de la atención de los grandes consumidores (usuarios industriales) a lo que Gas del Estado se ha venido oponiendo con argumentos que no han sido suficientemente sólidos, motivo por el cual no se ha producido aún una decisión definitiva.

Fuera de lo hecho y mencionado no quedan ya áreas importantes de los servicios públicos que puedan ser transferidos. Se ha estado analizando, por ejemplo, la regionalización del servicio telefónico, pero por su naturaleza no se advierte una conveniencia manifiesta. En cambio otro área menor en la que podría avanzarse aún es la relativa a la operación portuaria que brinda la Administración General de Puertos.

La experiencia habida en materia de transferencia de servicios a las provincias, a pesar de breve, ha sido sin duda positiva. Además de la trascendencia política de la descentralización, ello permite concentrar a las empresas en los problemas relevantes y poder reducir sustancialmente la pesada organización que era necesaria para manejar pequeños problemas locales

diseminados por todo el país. De este modo, además, la fijación de prioridades se puede establecer con mayor claridad y por quienes tienen la responsabilidad directa de su gobierno y la posibilidad de ser juzgados por sus usuarios.

b) Empresas creadas

i) Combustible Nuclear Argentino S.A. (CONUAR)

Es una empresa de mayoría privada, surgida de la iniciativa de la CNEA, con quien se ha asociado Pecom Nuclear S.A., una empresa del grupo Pérez Companc de Argentina. La constitución de esta empresa fue autorizada en 1977 y construyó la primer planta de elementos combustibles nucleares, que abastecerá a las centrales de la CNEA, con quien ha contratado dicha provisión.

La tecnología de producción fue desarrollada por la CNEA en su planta piloto y en 1982 la fábrica de CONUAR comenzó a operar a escala industrial.

ii) Nuclear Mendoza Sociedad del Estado

Fue creada por la Provincia de Mendoza en 1977 en virtud de un convenio con la Comisión Nacional de Energía Atómica. Su objeto es la exploración, explotación y concentración de minerales nucleares para ser provistos a la CNEA de quien es contratista.

iii) Sociedad Anónima para el Desarrollo de la Tecnología Acuática (SATECNA)

Fue fundada en 1977 por iniciativa de la Empresa Desarrollos Especiales S.A. (EDESA) que posee un 40% y pertenece a la Armada Argentina y la empresa privada Roman de transportes especiales que posee el 60% restante del capital.

SATECNA se dedica al remolque de buques en el puerto de Buenos Aires y al reflotado de barcos.

iv) Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad de Estado (CEAMSE)

Fue creada en 1977 a iniciativa de la Municipalidad y la Pcia. de Buenos Aires con el objeto de recuperar zonas bajas alrededor de Buenos Aires mediante el sistema de rellenos sanitarios, forestar y construir áreas de recreación. La superficie que abarca el proyecto original es de 30.000 has.

v) Astillero Ministro Manuel Domecq García S.A.

Fue constituida en 1979 como una sociedad anónima de mayoría estatal, cuyos socios son la Armada (75%) y el grupo Thyssen(25%). Su objeto es la fabricación de submarinos con el apoyo de dicha empresa alemana.

vi) Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE)

Fue constituida en 1980 entre la CNEA (60%) y la Kraftwerk Union de Alemania (40%) para realizar

las tareas de ingeniería que requiere la erección de Atucha II y otras centrales futuras. El convenio con KWU implica una creciente transferencia tecnológica a ENACE y una progresiva reducción de su participación en el capital de la misma.

vii) Operadora Mayorista de Servicios Turísticos (OPTAR)

Fue constituida en 1977 por Aerolíneas Argentinas bajo la forma de Sociedad de Estado, con el fin de contar con una empresa subsidiaria de turismo que contribuyera al desarrollo de su tráfico aéreo y a la mejor ocupación de sus aeronaves.

viii) Buenos Aires Catering (BAC)

Fue creada en 1978 mediante la asociación de Aerolíneas Argentinas (65%) y Swissair (35%) con el objeto de preparar su propio aprovisionamiento de abordó, así como proveerlo a otras compañías aéreas internacionales. La gerencia de la empresa está a cargo de Swissair.

c) Empresas Adquiridas

i) Compañía Italo Argentina de Electricidad

Fue una empresa privada de capitales suizos que tenía la concesión del servicio eléctrico de parte de la ciudad de Buenos Aires, donde el resto

del servicio es prestado por SEGBA.

El gobierno del período 1973/76 decidió llevar adelante su expropiación sin que ella se llegara a concretar. Esta situación y la falta de cumplimiento de la concesión, en cuanto al beneficio garantizado, llevaron a sus propietarios a solicitar su venta al Estado. La misma se concretó en 1978 fijándose un precio de 230 millones de dólares a 6 años 1/. CIAE pasó a ser administrada por SEGBA con quien se ha efectuado luego un proceso de fusión empresaria.

ii) Austral Líneas Aéreas S.A. - Sol Jet. S.A.  
Lagos del Sur S.A. - Plataforma 1200

Este conjunto empresario constituido alrededor de la empresa aérea fue cedido por sus propietarios al Estado, a raíz de su incapacidad para sobrellevar sus dificultades financieras, derivadas de un complejo conjunto de circunstancias. El Estado aceptó la transferencia en 1980 con el objeto de sanear su pasivo y reprivatizarla, para mantener la competencia en el transporte aéreo. En esta tarea se avanzó significativamente con las empresas de servicios turísticos, pero no así con Austral cuya venta está aún pendiente.

iii) Entidades financieras a cargo del Banco Central

En 1977 se estableció un nuevo ordenamiento del sistema financiero argentino, en virtud del cual las entidades contaron con mucha mayor libertad en la fijación de tasas, apertura de sucursales

---

1/ Financiación media estimada.

y nuevas entidades, destino de préstamos, etc. Sin embargo subsistió el sistema de garantía de los depósitos, merced al cual las entidades poco solventes o con políticas de crédito inadecuadas pudieron captar grandes montos de ahorro con el simple recurso de elevar las tasas de interés sin que el Banco Central se lo impidiera. Como los créditos que tenían por origen esos fondos no podían ser amortizados en la mayoría de los casos, muchas entidades de importancia entraron en crisis y el Banco Central se empezó a hacer cargo de ellas a partir de 1980, debiendo aportar, en ese sólo año, un monto equivalente al 3% del PBI en concepto de restitución de depósitos.

Por otro lado, al tomar estos bancos, se transfirieron al B.C.R.A. otras empresas vinculadas, entre las que cabe mencionar por su importancia a las del grupo Graco, que controlaban buena parte de la producción vitivinícola de Mendoza, el parque de diversiones Interama, con un pasivo superior a 100 millones de dólares, explotaciones agropecuarias, etc.

Si bien el objetivo del B.C.R.A. al hacerse cargo de las entidades insolventes no fue quedarse con ellas, sino que las ha ido liquidando y vendiendo, es también cierto que desde 1980 se acrecentó la intervención directa del Estado en el manejo del sistema financiero. Esta intervención se ha venido reduciendo ahora, como consecuencia de que se ha superado en parte aquella crisis y otros bancos privados han tomado el lugar de las entidades en liquidación pero sobre todo subsisten las empresas que les estaban vinculadas.



ANEXO A-1

Empresas que ya no están administradas por el Estado por haber sido privatizadas, disueltas, liquidadas, dadas en comodato o concesión o transferidas a la Justicia

(Marzo de 1981)

1. Fábrica Argentina de Caños de Acero e Industrias Electrometalúrgicas Mauricio Silbert S.A.
2. Mancuso y Rossi S.A.I.C.
3. Cía. Papelera del Norte de Santa Fe
4. Hilanderías Luján S.A.
5. Compañía Azucarera Tucumana
6. Textiles Gloria
7. La Bernalesa S.A. - Gaby Salomón S.R.L.
8. Fábrica Italo-Argentina de Lana Peinada (FIALP)
9. Cía. Swift de La Plata S.A.
10. Textiles Viedma
11. Frigoríficos Argentinos S.A. (FASA)
12. La Cantábrica S.A.
13. Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A.
14. Obras Públicas (Chaco)
15. La Lecherita (Chaco)
16. Charata Lácteos (Chaco)
17. Ente Pavimentador de Obras Públicas (Chaco)
18. Usina Deshidratadora de Aranguren (Entre Ríos)
19. Tampieri y Cía. S.R.L. (Córdoba)
20. Fábrica de Calzado Lucas Trejo (Córdoba)
21. Conarg S.A. (Córdoba)
22. Empresa Provincial Avícola (Entre Ríos)
23. Fytin S.A. (Entre Ríos)

24. Frigorífico San José
25. Electrodine S.A.C.I. y F.
26. Cristalerías Rosarinas San Vicente (Santa Fe)
27. Industrias Metalúrgicas Rosario
28. Gilera Argentina S.A.C.I.
29. La Emilia Industrial Textil S.A.
30. C.A.D.D.I.E. S.A.C.I.
31. Ferrodúctil
32. Editorial Codex S.A.
33. Ingeniería Arno S.A.
34. Hotel Provincial de La Plata
35. Hipódromo de La Plata
36. Fábrica Oficial de Aceite Tinogasta (Catamarca)
37. Deshidratadora de Hortalizas Las Tejas (Catamarca)
38. Cine Teatro Catamarca
39. Hotel de Turismo Curuzú Cuatiá (Corrientes)
40. Hotel de Turismo Esquina (Corrientes)
41. Hotel de Capital
42. Hotel de Turismo Goya (Corrientes)
43. Hotel de Paso de los Libres
44. Hotel de Turismo Mercedes (Corrientes)
45. Comedor - Parador Yapeyú
46. Hotel de Turismo Santo Tomé (Corrientes)
47. Hostería Paso de la Patria
48. Silos de Granos Santo Tomé (Corrientes)
49. Desmotadora Oficial Goya
50. Bar Casino Provincial
51. Cine Teatro (Corrientes)
52. Aserradero Evans (Chubut)
53. Textil Formosa
54. Frigorífico Formosa
55. Hotel Provincial Termas de Reyes (Jujuy)
56. Hotel Provincial de Tilcara (Jujuy)