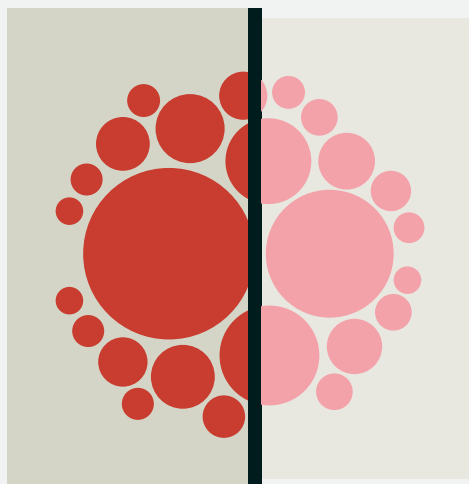


ABRIL
2024



Empresas públicas

Un análisis del
desempeño reciente

ALEJANDRO EINSTOSS

cece

1. Resumen Ejecutivo.

El debate de la Ley Bases: Un acto más del péndulo entre el Estado y lo privado.

El capítulo II del nuevo borrador de Ley Bases que ingresará al Congreso Nacional esta semana, declara sujetas a privatización a una docena de empresas públicas, un proceso que en principio las agrupa en dos conjuntos, aquellas pasibles de privatización/concesión en línea con lo previsto en la Ley 23.696 de agosto de 1989 por la cual se transfiere la totalidad de la propiedad o de la operación de la empresa, en este grupo se encuentran empresas como Aerolíneas, ENARSA, AYSA, Correos, Belgrano Cargas y la Operadora Ferroviaria (OFSE), entre otras.

Y un segundo conjunto de empresas donde las privatizaciones prevén la incorporación del capital privado, pero con el Estado manteniendo el control o la mayoría del capital social, en este grupo encontramos a Nucleoeléctrica Argentina, Yacimientos Río Turbio y el Banco Nación con su holding de empresas satélites.

Como hace 25 años, regresa al debate parlamentario una ambiciosa agenda de privatizaciones de empresas que emplean al 90% del personal que hoy se desempeña en empresas públicas¹, las que recibieron más de \$2 billones en transferencias (corrientes y de capital) en 2023.

El 95% de dichas transferencias se destinaron a empresas con fuertes atrasos tarifarios, por ejemplo: ferrocarriles, ENARSA que vende el gas importado a pérdida en el mercado local, AYSA y Corredores Viales.

Por lo tanto, no necesariamente encontramos explicación al déficit en las empresas públicas en cuestiones relacionadas a la eficiencia, que pueden estar presentes, sino a la política pública de determinación de tarifas.

El riesgo del próximo debate parlamentario radica en repetir errores del pasado y en encarar las privatizaciones con enfoques dogmáticos. No se debería ingresar al tratamiento de este tema con la utopía que el solo hecho de privatizar será un instrumento para solucionar definitivamente problemas económicos y de política pública, como desequilibrios fiscales, ineficiencias de los servicios, inversiones insuficientes, corrupción o desequilibrios en el balance de pagos.

La experiencia reciente.

Los ajustes tarifarios asociados a la transferencia de activos en los 90's, dejan evidencias que deberían ser tenidas en consideración, en particular para los sectores donde se desempeñan la mayor parte de las empresas a privatizar en esta etapa.

A principios de los 90, las privatizaciones/concesiones en aerolíneas, servicios viales y ferrocarriles sufrieron modificaciones en los contratos a pocos meses de su transferencia, como consecuencia de la necesidad de adecuar los niveles tarifarios. Y si bien los consorcios privados aceptaron inicialmente los cambios, se inició un proceso de renegociación permanente entre el Estado y las empresas en muchos casos de características oportunistas.

Quizás uno de los casos más paradigmáticos lo constituyó el caso Aerolíneas Argentinas /Marsans, donde se intentó subsanar la insolvencia de origen del consorcio adquirente, un proceso que culminó con la reestatización ante la imposibilidad de completar los pagos al Estado

¹ Según el último informe de INDEC a marzo 2024, las empresas públicas tienen una dotación de 109.241 empleados.

y cumplir el plan de inversiones. Otro ejemplo es el caso YPF / Repsol, paradigma de una privatización que terminó en una nacionalización parcial mal hecha, y con una sentencia en contra del Estado Nacional por USD 16.000 millones.

Por lo tanto, el proyecto de privatización en “paquete” sin identificar las especificidades de la cada sector o servicio, tal como el que se propone, podría derivar en errores de alto costo fiscal futuro.

En el segundo grupo de empresas a privatizar, se garantiza la continuidad de la participación estatal ya sea como accionista o como controlante. En el caso de Nucleoeléctrica Argentina, que es la empresa encargada de la operación de las tres centrales nucleares del país, no recibe subsidios corrientes para su operación y mantenimiento. Sin embargo, sí recibió importantes transferencias en el pasado reciente para la realización de mantenimientos mayores en las centrales, tales como la extensión de vida de la Central Embalse, o la prevista para la Central Atucha 1. La privatización de esta empresa debería asegurar que el concesionario tenga la solvencia suficiente para realizar dichos mantenimientos que garanticen la continuidad de la operación de las centrales que representan un activo estratégico del sistema energético.

En relación a ENARSA, es una empresa diversificada, que construye centrales hidroeléctricas en el Río Santa Cruz, Gasoductos desde Vaca Muerta a Buenos Aires, importa gas a pérdida todos los inviernos y es titular de dos de las centrales térmicas más grandes del país. Por lo tanto, la posible privatización difícilmente pueda realizarse en conjunto, sino a partir de la identificación de los segmentos de negocios más rentables y sucesivas rondas licitatorias que deberían ser objeto de análisis por separado.

YCRT es el ejemplo de todo lo que habría que evitar en una concesión subsidiada que finalizó con un trágico accidente en 2004, que desencadenó el proceso de nacionalización. Por lo tanto, la venta/concesión del yacimiento que hoy cuenta además con dos centrales carboeléctricas sin generar, debería asegurar que el inversor privado finalice la construcción del proyecto carboeléctrico y opere y mantenga el proyecto vía venta de energía y de carbón mineral, sin subsidios públicos.

En línea con lo anterior están las empresas Belgrano Cargas, (el mayor cargador ferroviario del país), y SOFSE a cargo de operar todos los ramales de pasajeros. En ambos casos implicará la continuidad de transferencias públicas (subsidios) para su operación. Por lo tanto, la privatización debería asegurar que los beneficios sociales asociados a las ganancias de eficiencia superen las transferencias públicas realizadas a lo largo de la concesión.

Finalmente, la instancia de control y rendición de cuentas no debe ser olvidada por el legislador, y si bien se incluye la participación de la Auditoría General de la Nación para el control de cumplimiento en el proceso de privatización, debería incluirse en el texto de la Ley la continuidad del control gubernamental de AGN y SIGEN a lo largo de la concesión o privatización en la medida que el Estado mantenga participación en las compañías.

2. Introducción.

Desde el punto de vista microeconómico las creaciones de empresas públicas (EP) se justifican por la existencia de “fallas de mercado” en actividades consideradas como servicios públicos o de interés público. Es decir, se trata de actividades donde existe un acuerdo social por el cual el mercado no resulta capaz de asignar los recursos disponibles de forma eficiente o de cubrir la totalidad de la demanda.

Las fallas de mercado alcanzan no sólo a los monopolios naturales (actividades en donde la concurrencia o competencia resulta antieconómica y perjudicial para los usuarios), sino también a la producción de bienes públicos, a la generación de externalidades y a imperfecciones en el acceso a la información en el acceso a los mercados.

En líneas generales estas fallas son las que justifican la intervención del Estado en la actividad económica, mediante la prestación directa de los servicios, la creación de empresas públicas o en su defecto la estatización de empresas originalmente privadas, pero también a través de regulaciones, fijando precios o márgenes de calidad.

Argentina cuenta con una larga historia de EP, tanto a lo largo del siglo XX, como en lo que va del siglo XXI.

El objetivo de este informe es responder algunas preguntas simples pero relevantes al momento de analizar el desempeño reciente de las EP.

¿Cuáles son las EP?, ¿Cuál es su dotación de empleados?, ¿Cuál es su nivel de gastos?, ¿Cuál es el déficit y cuánto reciben por transferencias?

Estas son algunas de las preguntas que se intentan responder. Para ello se realizó una recopilación de datos disponibles en las Cuentas de Inversión publicadas por la Oficina Nacional de Presupuesto, pero también en información disponible en Jefatura de Gabinete de ministros en sus informes al Congreso Nacional, y de la Oficina de presupuesto del Congreso, entre otras.

En la primera parte del informe se presenta un breve repaso histórico sobre el origen de las EP en Europa y América Latina, haciendo foco en Argentina en sus tres etapas históricas: la primera que denominaremos “modelo de gestión pública” que abarca la mayor parte del siglo XX – hasta fines de los 80s -, periodo en el cual el Estado era el actor excluyente en la prestación de servicios públicos a través de EPs.

Luego el modelo de gestión privada que funcionó de razonablemente durante la década de los 90s a partir de un profundo proceso de reforma, privatización y desregulación del Estado y finalmente un modelo “neo público” vigente desde el inicio del siglo XXI, y que implicó el regreso a primer plano de las EP en aspectos claves de abastecimiento energético, transportes, aguas, infraestructura que implicaron la creación/estatización de 14 EPs en los últimos 20 años.

En la segunda parte se realiza un análisis de desempeño. Para ello primero se definen el universo de las EP analizadas en el presente informe, la evolución de las transferencias corrientes y capital de los últimos 15 años. También se identifica a cuanto ascendieron los déficits operativos por sector, su dependencia financiera y el nivel de inversiones, luego se analiza el nivel de empleo en las EPs y su evolución reciente.

Finalmente, en el apartado de anexos se presenta una ficha por empresa con información relevante.

3. El origen de las empresas públicas.

En la primera mitad del siglo XIX, en el marco de la revolución industrial los países de Europa comenzaron a observar la necesidad de ampliar los objetivos originales de los Estados que alcanzaban al manejo de la hacienda pública, defensa del territorio, justicia y al mantenimiento del orden público.

El progreso técnico y el rápido crecimiento poblacional implicaron la necesidad de ampliar rápidamente servicios públicos de infraestructura, como ferrocarriles, carreteras, distribución y transporte de energía, telefonía, entre otros.

El sector privado no podía, o no estaba dispuesto, a invertir a largo plazo el volumen de recursos necesario para el desarrollo de infraestructura necesario y a eso se suma la complejidad y la importancia de estas actividades que demandaron una instancia de planificación de infraestructura pública y su organización como monopolios naturales.

Estas características: financiamiento y planificación/organización determinaron que estas actividades se desarrollaran bajo la órbita estatal. Una tendencia que se profundiza a partir del final de la Primera Guerra Mundial, se consolida el concepto de servicio público por el cual la mayor parte de los servicios de infraestructura pública fueron prestados por empresas públicas.

“En la mayoría de los casos, la creación de empresas estatales o, en su defecto, la toma de control de empresas privadas por un ente estatal, fueron justificadas por finalidades de interés público o de utilidad general, tales como la promoción del empleo, el desarrollo regional, la seguridad de abastecimiento, la promoción de la investigación, la ruptura de situaciones monopólicas y la sustitución de importaciones”. Rozas – Bonifaz. Cepal 2015.

En América Latina, las principales economías de la región continuaron las tendencias internacionales, en relación a la creación de empresas públicas. Sin embargo, el avance de la intervención directa del estado en la actividad económica tuvo un origen diferente.

Celso Furtado (1969), sostiene que fue la crisis del 29 el detonante de la irrupción del Estado en la actividad económica, como consecuencia de un cambio radical en los términos de intercambio, en el mecanismo de inserción internacional de la región en el comercio internacional y del corte abrupto de financiamiento.

Por lo tanto, el desarrollo de las empresas públicas y la participación del Estado en la actividad económica en América Latina y en Argentina en particular, que contaba con un importante núcleo industrial, vienen de la mano *“de la transición de economías primario exportadoras a economías más urbanas e industriales, atendiendo las particularidades de los acuerdos de las fuerzas sociales que hicieron posible la industrialización y el desarrollo de empresas públicas.* (Fernando Enrique Cardozo – Fallete, 1969).

A partir de ese momento las EP en el marco del modelo de gestión pública, explican una participación cada vez más importante en la actividad económica y casi exclusiva en la planificación, desarrollo y prestación de servicios públicos.

“Hacia fines de la década de los 80, las EP ocupaban una posición muy importante en la economía argentina, y su evolución era determinante para las cuentas públicas. En 1989 casi 100 EP nacionales ocupaban a 347 mil empleados, tenían gastos equivalentes al 20% del PIB, y cargaban con un déficit de 5,5% del PIB, de enorme impacto sobre las cuentas fiscales”. N. Gadano – 2022.

1.1. La crítica a las empresas públicas y el péndulo.

Las últimas dos décadas del siglo XX, marcaron un cambio de tendencia global respecto al rol de las empresas públicas. El cuestionamiento tuvo sustento en el análisis de desempeño de las empresas estatales tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Aspectos como la productividad, eficiencia, rentabilidad, manipulación tarifaria, déficits crecientes, pusieron en crisis el modelo de Estado de Bienestar bajo gestión pública utilizado hasta entonces.

Esta situación abrió espacio a corrientes de pensamiento económico críticas a la existencia de empresas públicas, promoviendo la participación del sector privado en áreas que hasta entonces estaban bajo gestión del Estado.

Argentina no permaneció ajena al proceso global de “desestatización”, y a partir de la ley 23.696 de reforma del Estado, las empresas públicas quedaron sujetas a privatización. Es así que entre 1990 y 1993 se privatizaron las empresas de telecomunicaciones, aeronavegación, tenencia accionaria de petroquímicas, áreas de explotación petrolera y la principal empresa petrolera del país: YPF, carreteras, ferrocarriles, transporte y distribución de gas y energía eléctrica, obras sanitarias, entre otras empresas del Estado. En este proceso el Estado se desprendió de aproximadamente 67 empresas².

Este hito, marco el inicio del modelo de gestión privada de la infraestructura pública. Durante este periodo de la década del 90 se llevó a adelante un proceso de reformas de Estado que implicó una reducción muy importante del Estado nacional, pero al mismo tiempo se observó un crecimiento del tamaño, funciones, gasto y recursos humanos de los estados subnacionales.

Este sistema de gestión privada funcionó a plena vigencia hasta la crisis del 2001, a partir de la cual, una parte importante de los activos públicos retornaron gradualmente a control estatal.

A partir del 2003 hay un nuevo cambio de rumbo, y el Estado comienza nuevamente a incrementar participación en la actividad empresarial. Entre 2003-2015, las empresas del estado, incluyendo bancos y entidades financieras, alcanzo a 53, que incluye la expropiación de YPF en 2012 – CIPPEC 2016.

A partir del 2003 se incorporan 14 empresas públicas, algunas de ellas reestatizadas como Correo Argentino (2004), AYSA (2006), TANDANOR (2007), Aerolíneas Argentinas (2008), FADEA (2010), YPF (2012). Y otras empresas se crearon como: ENARSA (2004), ARSAT (2006), Administración de infraestructura ferroviaria (2008), RTA (2009), Belgrano Cargas (2013), SOFSE (2013), EANA (2015).

2. Identificación de las empresas públicas.

Para el presente documento se consideraron las empresas con participación estatal mayoritaria que se encuentran incluidas en la Ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional - <https://www.economia.gob.ar/onp/empresas/2021> y en el Decreto 50/2019, que presenta en sus anexos la estructura de la Administración Central de gobierno incluyendo la dependencia funcional de las empresas consideradas.

El informe concentra su análisis en 33 empresas que solo en 2021 emplearon a más de 100 mil personas, tuvieron gastos por \$ 1.1 billones, los que solventaron con ingresos propios por \$ 558 millones y que recibieron transferencias por USD 7.600 millones (\$725.000 millones).

Empresas de la Administración Pública Nacional.

² Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015 - Principales características e impacto económico – BID/CIPPEC – 2017.

1	AGP S.E.	Administración General de Puertos S.E.
2	AR-SAT	Empresa Argentina de Soluciones satelitales S.A.
3	ATC (e.I)	Argentina Televisora Color - empresa en liquidación -
4	AYSA	Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
5	ADIF	Administración de Infraestructura Ferroviaria S.E.
6	AEROL. ARG.	Aerolíneas Argentinas S.A.
7	BELGRANO CARGAS	Belgrano Cargas y Logística S.A.
8	COVIARA	Construcción de viviendas para la Armada Argentina.
9	CASA DE MONEDA S.E.	
10	CONTENIDOS PÚBLICOS S.E.	
11	Corredores Viales S.A.	
12	CORREO	Correo Oficial de la República Argentina S.A.
13	FABRICACIONES MILITARES S.E.	
14	DIOXITEK S.A.	
15	DECAHF	Desarrollo de capital humano ferroviarios S.A.P.E.M.
16	EDUC.AR	
17	EANA	Empresa Argentina de Navegación aérea S.A.
18	FADEA	Fábrica Argentina de aviones S.A.
19	FASE	Ferrocarriles Argentinos S.E.
20	IEASA	Integración energética Argentina S.A.
21	INTEA	Innovaciones tecnológicas agropecuarias S.A.
22	INTERCARGO S.A.	
23	NASA	Nucleoelectrica Argentina S.A.
24	PLAYAS FERROV. S.A.	Playas ferroviarias Buenos Aires S.A.
25	LT 10 UNL	Radio Universidad Nacional del Litoral S.A.
26	SRT UNC	Servicios de radio y televisión Universidad Nacional de Cordoba S.A.
27	RTA	Radio y televisión argentina S.E.
28	SOFSE	Operadora Ferroviaria S.E.
29	TANDANOR	Talleres navales Darsena Norte S.A.C.lyN.
30	TELAM S.E.	Agencia Nacional de Noticias.
31	VENG S.A.	Vehículo Espacial Nueva Generación S.A.
32	YMAD	Yacimientos Mineros Agua de Dionisio
33	YCRT	Yacimientos Carboníferos Río Turbio

Casos especiales.

CAMMESA

CAMMESA no es considerada como un EP en sentido estricto ya que el Estado Nacional controla solo el 20% de su paquete accionario y por lo tanto no fue considerada en los análisis de este informe. Sin embargo, CAMMESA se ha transformado en los últimos años en el principal pagador de subsidios de la economía. Se presenta un análisis de las transferencias realizadas en el 3.2. del presente.

Aerolíneas Argentinas S.A.

Las transferencias a Aerolíneas argentinas son registradas en las cuentas públicas como aportes de capital del accionista ³y así son registrados en los estados contables de la compañía que luego capitaliza estos aportes.

Esta situación marca una notable diferencia respecto al resto de las EP que reciben transferencias corrientes y/o de capital. Y si bien estos “aportes de capital” son aplicados a

³ “El origen de esta singularidad está asociado al proceso de expropiación de la empresa por parte del Estado Nacional, cuyo cierre demora varios años (Ley 26.466) ... resultaba apropiado reflejar los subsidios como aportes de capital para asegurar que no hubiera beneficios indebidos para privados. Con la expropiación finalizada la Ley de presupuesto 2018 (Ley 27.341, art 17), estableció que todas las asistencias financieras recibidas y por recibir por parte de la empresa debían ser registradas como aportes efectuados a cuenta de aumentos futuros de capital”. Fuente OPC – Las empresas públicas del SPN No financiero.

cubrir los déficits operativos de la compañía, su registro oculta su destino final y distorsiona el registro del gasto.

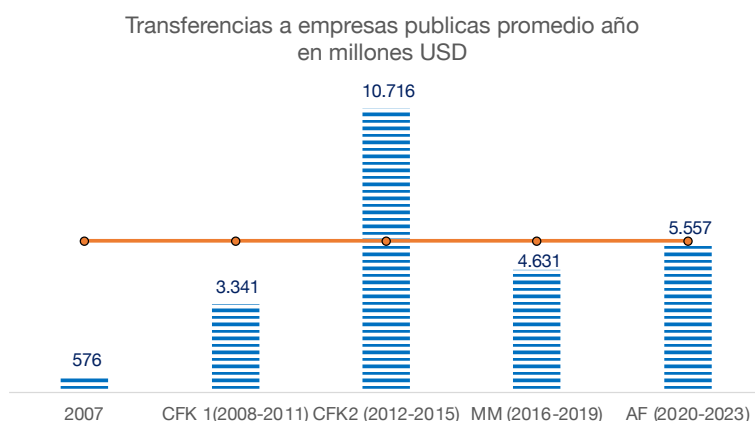
Para la elaboración de este informe, estas transferencias son consideradas como transferencias corrientes. Ver en el Anexo Aerolíneas Argentinas la evolución de las transferencias.

3. Las transferencias.

El Estado Nacional cubre la diferencia entre ingresos y gastos de las EP mediante transferencias corrientes y de capital.

En los últimos 16 años (4 Administraciones Nacionales) el Estado nacional destino a este rubro USD 96.980 millones, es decir un promedio anual de USD 6,000 millones. Pero los promedios esconden picos y valles.

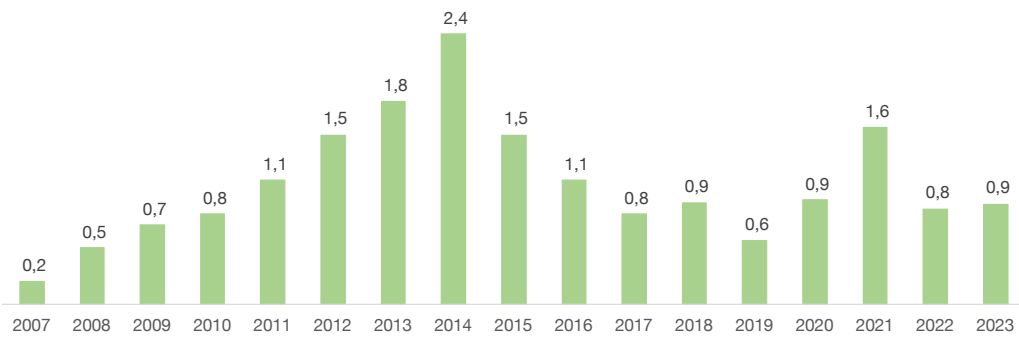
El gráfico siguiente muestra que mientras que en 2007 se destinaron USD 576 millones a transferencias totales a EP, en el primer gobierno de Cristina Kirchner se destinaron en promedio USD 3.300 millones, en el segundo mandato de CFK se destinaron en promedio USD 10.700 millones (con pico en 2014, USD 13.500). Durante la administración Macri el promedio anual cae a USD 4.600 millones, y durante la administración de Alberto Fernández el promedio ascendió a USD 5.600 millones.



Fuente: Elaboración propia en base a JGM y ONP.

En puntos del PBI, las transferencias totales (corrientes + capital) muestran la siguiente evolución. Y si bien el promedio anual nos dice que en los últimos 16 años se destinó un promedio de 1,1% del producto, estas transferencias que en 2007 representaron 0,2% del PBI, en 2014 alcanzaron 2,4%, 0,6% en 2019 y 0,9% del PBI en 2023.

Transferencias totales a empresas públicas en % PBI.



Fuente: Elaboración propia en base a JGM y ONP.

Pero si la mirada es en términos de la incidencia de las transferencias en el gasto total de la Administración Pública Nacional (APN), en 2014 se destinaron a las empresas públicas el 10,5% del gasto total, mientras que en 2023 esta participación se redujo a la mitad 4,9%, es decir \$4,9 de cada \$100 gastados por la APN por todo concepto se destinaron al financiamiento de las empresas públicas.

Año	\$ corrientes	USD	PBI	% PBI	% Gasto Primario
2007	1.794	576	896.980	0,2	1,4%
2008	5.748	1.818	1.149.646	0,5	3,3%
2009	8.736	2.342	1.247.929	0,7	3,9%
2010	13.294	3.398	1.661.721	0,8	4,4%
2011	23.969	5.804	2.179.024	1,1	6,0%
2012	39.569	8.695	2.637.914	1,5	7,8%
2013	60.270	11.006	3.348.308	1,8	8,5%
2014	109.898	13.527	4.579.086	2,4	10,5%
2015	89.318	9.637	5.954.511	1,5	6,7%
2016	90.510	6.125	8.228.160	1,1	5,0%
2017	85.282	5.151	10.660.228	0,8	3,8%
2018	132.703	4.720	14.744.811	0,9	4,8%
2019	121.939	2.527	21.802.256	0,6	3,2%
2020	253.834	3.594	27.481.440	0,9	4,0%
2021	725.413	7.628	46.282.066	1,6	7,3%
2022	696.590	5.330	82.436.434	0,8	4,4%
2023	1.683.001	5.676	189.780.357	0,9	4,9%
Total		96.978			

Fuente: Elaboración propia en base a JGM y ONP.

3.1. Las transferencias por sector económico.

Por sector económico y para el año 2023, **el sector energético** demandó el 46% del total de las transferencias (corrientes + capital), explicadas en un 95% por IEASA / ENARSA, **el sector transporte** recibió el 28% de las transferencias (60% a ferrocarriles – SOFSE + ADIF + Belgrano Cargas, y el 37% Aerolíneas). La empresa AYSA recibió el 12% de las transferencias, mientras comunicaciones e infraestructura recibieron el 7% y el 2% respectivamente.

	2023					
	Transferencias Corrientes		Transferencias de capital		Transferencias Totales.	
	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones \$	%
Transporte	655.780	39%	35.583	5%	691.363	28%
SOFSE	335.145	51%	7.035	20%	342.180	49%
ADIF	8.991	1%	23.763	67%	32.754	5%
Belgrano Cargas	35.352	5%	500		35.852	5%
Aerolineas Argentinas	252.420	38%	0		252.420	37%
EANA	4.361	1%	3.416	10%	7.777	1%
Intercargo	1.358	0%	0	0%	1.358	0%
AGP	145	0%	0		145	0%
DECAHF	18.007	3%	870	2%	18.877	3%
Energia	735.200	44%	384.812	50%	1.120.012	46%
ENARSA	700.000	95%	369.562	96%	1.069.562	95%
NASA	0	0%	3.000	1%	3.000	0%
YCRT	35.200	5%	12.250	3%	47.450	4%
Dioxitek	0	0%	0	0%	0	0%
Defensa	15.593	1%	362	0%	15.955	1%
Fabricaciones Militares	10.480,0	67%	219		10.699	67%
FADEA	5.105,0	33%	131		5.236	33%
Tandanor	8	0%	12	3%	20	0%
COVIARA	-		-		-	
Agua	86.959	5%	198.058	26%	285.016	12%
AYSA	86.958,7	100%	198.057,6	100%	285.016	100%
Comunicaciones	132.705	8%	32.308	4%	165.013	7%
Correo Argentino	83.806	63%	660	2%	84.466	51%
Radio y Television Argentina	34.058	26%	290	1%	34.347	21%
Telam	7.270	5%	130	0%	7.400	4%
ARSAT	5.300	4%	30.419	94%	35.719	22%
Contenido publicos	2.272	2%	809	3%	3.081	2%
Infraestructura	28.014	2%	28.363	4%	56.377	2%
Corredores viales	28.013,7	100%	28.362,9	100%	56.377	100%
Otros	28.750	2%	93.308	12%	122.058	5%
Total	1.683.001	100%	772.794	100%	2.455.795	100%

Fuente: Elaboración propia en base ONP.

Si abrimos el análisis entre transferencias para gastos corrientes y de capital la distribución sectorial se modifica.

Las transferencias corrientes a EP del 2023 alcanzaron los \$1,7 billones. El 44% del total de estas transferencias se destinaron al sector energético, que se explican en un 95% por la demanda de fondos de la empresa IEASA /ENARSA (\$ 700 mil millones), destinados a cubrir la diferencia entre el precio de importación del gas natural y el precio al que luego la empresa vende en el mercado local.

El 39% de las transferencias corrientes se destinan al sector transporte, explicadas por dos rubros: SOFSE con \$ 335.145 millones, (51% de las transferencias al sector), destinadas a compensaciones tarifarias y Aerolíneas Argentinas con \$252.420 millones (38%), destinado a cubrir déficits de operación.

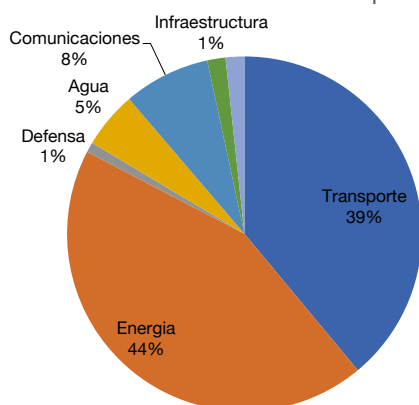
Luego **el sector comunicaciones explica el 8%** de estas transferencias, que se explican en un 63% por transferencias al Correo Argentino (\$83.800 millones). Y **al sector de Agua y saneamiento se destinó el 5%** de las transferencias corrientes (\$86.958 millones), destinados a cubrir el déficit operativo de AYSA.

Las transferencias de capital a EP del 2023 alcanzaron los \$772.794 millones. El 26% se destinó al sector Agua y Saneamiento, (\$198 mil millones) destinados a cubrir inversiones de la empresa AYSA.

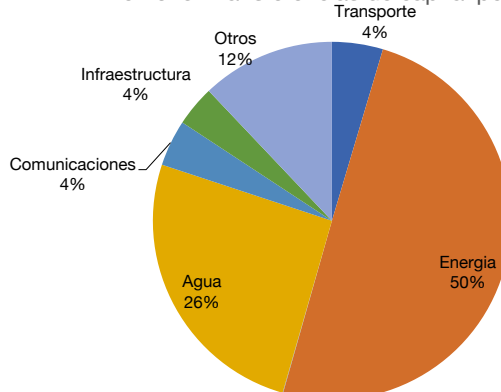
El 50% se destinaron al sector energetico (\$384.800 millones), el 96% de estos fondos (\$370 mil millones) se destinaron a IEASA / ENARSA para financiar el gasoducto Nestor Kirchner en el tramo Tratayen Saliqueló..

El sector Transporte demandó el 5% de las transferencias de capital (\$35.500 millones). El 67% de dichos fondos se destinaron a la empresa ADIF, para cubrir inversiones en infraestructura ferroviaria.

Año 2023: Transferencias corrientes por sector



Año 2023: Transferencias de capital por sector



3.2. CAMMESA

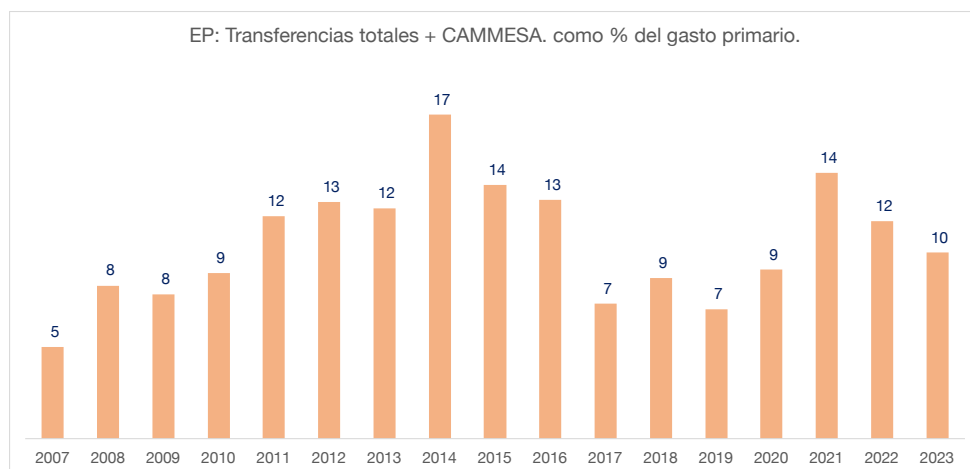
El decreto 1192/92 crea la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A (CAMMESA). Entre sus objetivos principales se encuentra determinar el despacho técnico y económico del Sistema argentino interconectado (SADI), propendiendo a maximizar la seguridad del sistema y la calidad de suministros, minimizando los precios en el mercado de energía.

Esta creación responde al art 35 de la Ley 24.065 que determina que el despacho del sistema debe estar a cargo de una sociedad anónima. Y si bien el Estado Nacional mantiene el poder de veto sobre las decisiones del directorio, tiene bajo control el 20% de las acciones. El 80% restante se distribuye en partes iguales (20%) entre el resto de los actores que participan en el mercado eléctrico, es decir: generadores, distribuidoras, transportistas y grandes usuarios.

CAMMESA no es considerada como un EP en sentido estricto y por lo tanto no fue considerada en los análisis de este informe. Sin embargo, CAMMESA se ha transformado en los últimos años en el principal pagador de subsidios de la economía.

CAMMESA cubre mediante transferencia corrientes de la APN la diferencia entre el costo promedio de generación de energía eléctrica y el precio que paga la demanda. Sólo en 2023 CAMMESA recibió transferencias por \$1,76 billones (1% del PBI) que representan el 70% de los subsidios a la energía (1,5%PBI).

Por lo tanto, y si bien por su participación accionaria no corresponde su inclusión, el volumen de transferencias hace necesario su consideración. Si medimos el impacto de estas transferencias en términos de porcentaje del gasto primario de la APN, observamos que la inclusión de CAMMESA, duplica el impacto sobre el gasto primario. En 2023 las transferencias a EP alcanzan a 5% del gasto, que pasan a 10% con la inclusión de las transferencias a CAMMESA.



4. Ingresos y El Resultado Operativo de las EP.

Las EP presentan en 2023, un déficit operativo neto de \$1,55 billones. Este resultado es calculado como la diferencia de ingresos corrientes (propios) y gastos corrientes, sin considerar las transferencias.

Dicho déficit fue cubierto con las transferencias corrientes descriptas en el punto anterior y las EP en su tratamiento contable las incluyen como parte de los ingresos.

Esta situación no permite observar de forma clara los “ingresos propios” generados a partir de la de operación/gestión en cada EP y los fondos que se reciben vía presupuesto nacional.

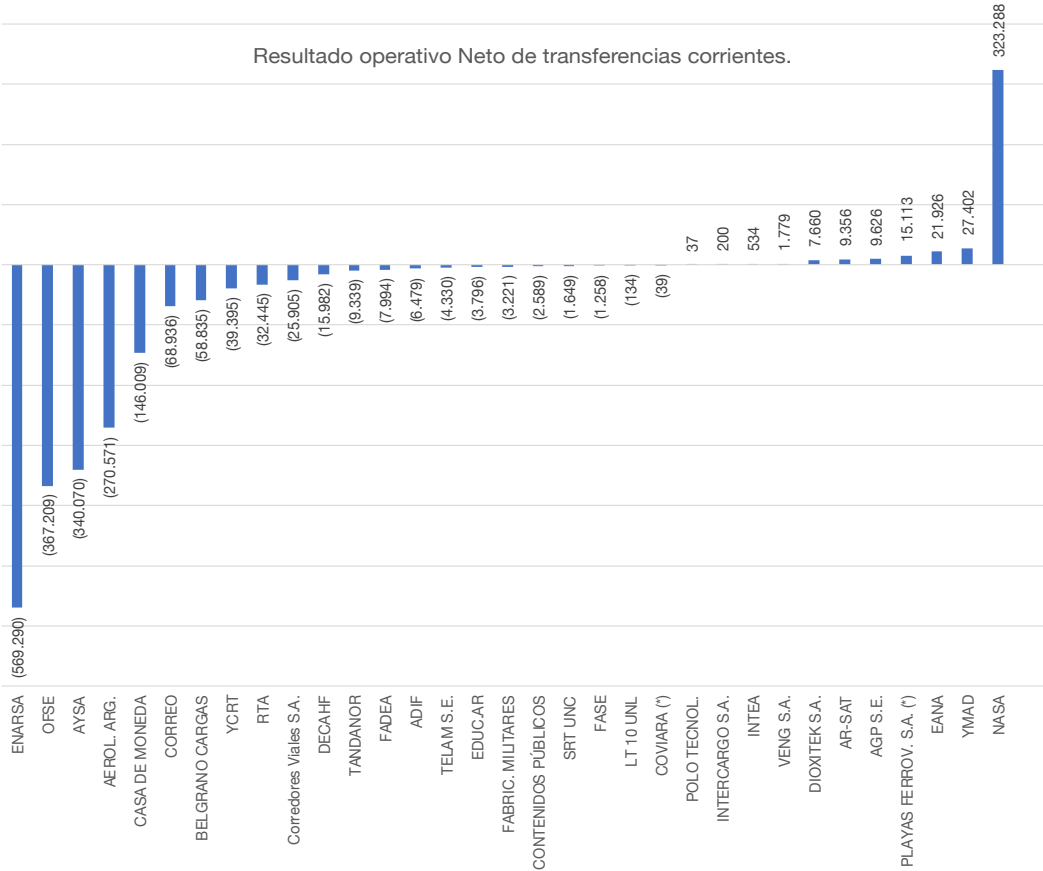
La insuficiencia de fondos en muchos casos no solo responde a problemas de gestión, escasa productividad o ineficiencias, sino a la aplicación de políticas públicas de subsidios y de congelamiento tarifario que impactan de forma directa en las empresas de energía, transporte y agua, que son las que reciben el mayor volumen de transferencias / subsidios.

Esta situación la explican que 4 empresas (ENARSA, OFSE, AYSA Y AEROLINEAS) explican el 99% del déficit operativo.

Esta situación hace que algunas EP como el caso de SOFSE o ENARSA sean de las que mayor volumen de fondos públicos generan, pero al mismo tiempo son las que mayores transferencias requieren y por lo tanto también se ubican entre las empresas de mayor dependencia financiera de fondos públicos.

No obstante, algunas EP exhiben resultados operativos positivos, tal es el caso de NASA – empresa encargada de la operación de las tres centrales nucleares, que recibe un precio por energía vendida suficiente para cubrir la totalidad de sus costos es decir goza de una suerte de reaseguro que garantiza el equilibrio financiero de la compañía -. AGP, empresa del estado

encargada de la regulación, control y mantenimiento de las terminales del Puerto de Buenos Aires, único puerto bajo jurisdicción nacional, y el mayor operador de contenedores del país. El cobro de tasas a las cargas genera ingresos que permiten resultados operativos positivos.



4.1. Dependencia financiera de las Empresas públicas.

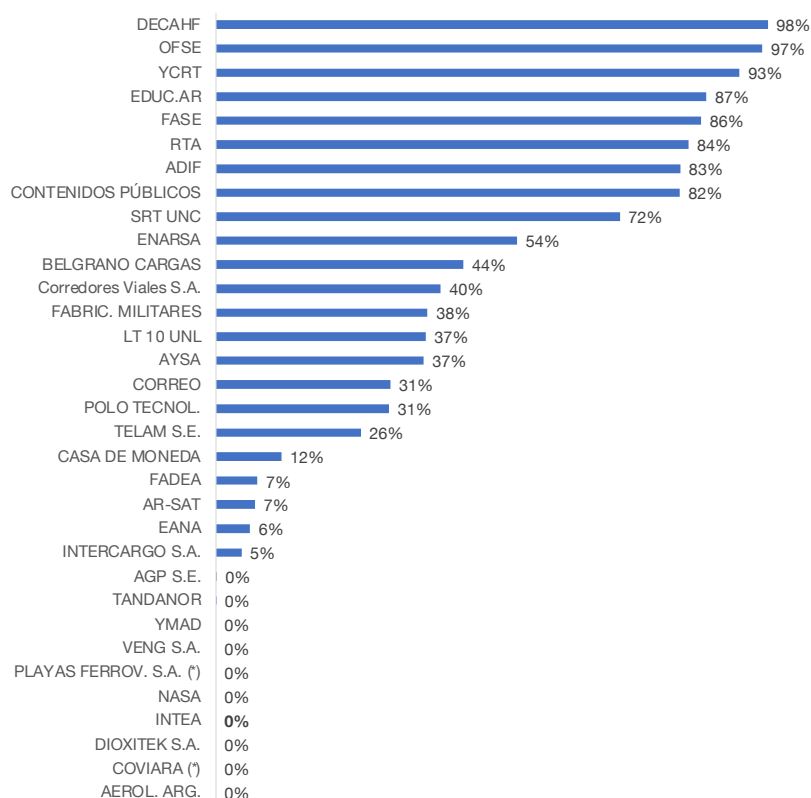
Las transferencias del Estado Nacional representan una parte importante de los ingresos de las EP. A continuación, se presenta la relación ingresos corrientes / transferencias corrientes al que denominaremos índice de dependencia financiera.

En promedio el 35% del total de los ingresos corrientes de las EP lo representan transferencias. Pero la situación de las empresas es heterogénea. Si bien en un reducido grupo de empresas no reciben transferencias, en 18 de 34 los casos analizados las transferencias representan una proporción superior al 20% de sus ingresos.

En el grupo de empresas con fuerte dependencia de transferencias en sus ingresos encontramos para ejemplo a la empresa OFSE (operadora de todos los ramales de ferrocarriles de pasajeros) donde el 97% de sus ingresos corrientes dependen de transferencias del Tesoro, seguido por YCRT con una ratio de 93%, RTA 84%, ENARSA con 54% y Corredores Viales con el 40%, entre otras.

A continuación, se presenta la situación de las 34 EP analizadas.

Dependencia financiera: Transferencias corrientes / ingresos corrientes.

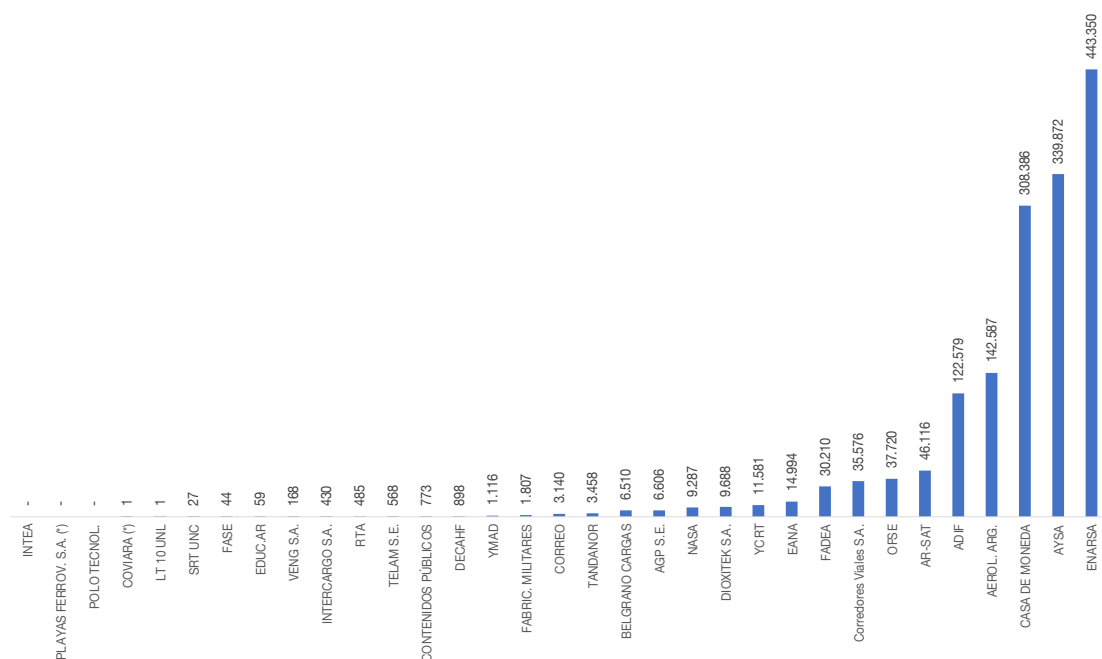


4.2. Inversión y Gastos de capital.

Finalmente se presenta la inversión real directa realizada por las empresas en 2023. La empresa ENARSA con \$ 443 mil millones es la EP con mayor inversión, seguida por AYSA con \$340 mil millones, Aerolíneas con \$142.500 millones y ADIF \$ 122.600 millones.

Las transferencias de capital para las empresas AYSA e ENARSA superan ampliamente las inversiones realizadas. En este último caso la empresa ejecuta dos proyectos de alto impacto y costo: el gasoducto NK y las represas sobre el Río Santa Cruz y.

Inversión real directa en millones de pesos corrientes



5. Dotación de empleados.

A continuación, se presenta la dotación de las empresas en tres cortes temporales a fin de prestar su evolución en las últimas tres administraciones.

La dotación de las empresas públicas es heterogénea, donde se pueden encontrar empresas como Playas Ferroviarias S.A con 18 empleados y SOFSE con una dotación que supera los 23,800 integrantes.

La dotación total de las empresas públicas del año 2023 fue de 110.464 empleados (Indec), lo que representa una dotación 8% superior a la del año 2019, que a su vez era 10% menor a la del año 2015. Y por lo tanto entre 2015-2023 la dotación de empleados en EP aumenta 2%.

Resulta necesario recordar que el análisis realizado hasta aquí no incluye las empresas del sector Financiero (Grupo Banco Nación, Banco de Inversión y Comercio – BICE -), ni la dotación de la empresa YPF que si bien cumple las condiciones de empresa pública no fue considerada ya que no reciben transferencias del Tesoro.

Sin embargo y solo a modo comparativo si se suman los sectores financieros e YPF la evaluación de la dotación de las EP fue la siguiente.



Dotación de las empresas que reciben transferencias del Tesoro.

		Dotación		
		2022	2019	2015
1	AGP S.E.	767	444	522
2	AR-SAT	799	679	539
3	ATC (e.I)			
4	AYSA	7.680	6.948	6.441
5	ADIF	739	667	742
6	AEROL. ARG.	11.427	10.230	12.330
7	BELGRANO CARGAS	4.676	3.889	4.598
8	COVIARA	48	55	67
9	CASA DE MONEDA S.E.	1.503	1.189	1.693
10	CONTENIDOS PÚBLICOS S.E.	259	160	-
11	Corredores Viales S.A.	3.963		
12	CORREO	18.091	16.632	18.576
13	FABRICACIONES MILITARES S.E.	1.393	1.123	2.352
14	DIOXITEK S.A.	250	166	193
15	DECAHF	1.355		
16	EDUC.AR	407	207	403
17	EANA	2.383	2.103	2.257
18	FADEA	989	829	1.558
19	FASE	32		
20	IEASA	403	471	606
21	INTEA	40		
22	INTERCARGO S.A.	1.615	1.709	1.888
23	NASA	3.149	2.941	3.512
24	PLAYAS FERROV. S.A.	19		
25	LT 10 UNL		72	67
26	SRT UNC	291	260	274
27	RTA	2.407	2.255	2.806
28	SOFSE	24.185	22.296	23.918
29	TANDANOR	496	458	653
30	TELAM S.E.	827	723	926
31	VENG S.A.	472	434	417
32	YMAD			
33	YCRT	2.142	2.051	2.960
Total		92.807	78.991	90.298

6. Conclusiones.

Las EP tienen en nuestro país una importante historia. Durante el siglo XX, periodo al que la literatura define como de “gestión pública”, el Estado gozaba de la confianza pública como prestador directo de servicios, planificador y ejecutor de importantes obras de

infraestructura pública, sobre la cual todavía se sustenta la estructura base de prestación de servicios públicos.

En esta etapa el Estado utilizó EPs como brazos ejecutores de monopolios públicos como Ferrocarriles Argentinos, Agua y Energía, Segba, Gas de Estado, YPF, entre muchas otras empresas a través de las cuales el Estado prestaba y producía bienes y servicios en forma directa.

El sistema encontró límites fiscales, cuando las tarifas públicas desacoplaron de costos y la diferencia explicó 5% del PBI de déficit fiscal para finales de la década del 80.

Al modelo de gestión pública, le siguió un modelo de gestión privada que incluyó un profundo proceso de privatizaciones y un cambio de rol del Estado que pasó a ocupar un rol regulador y contralor de servicios e infraestructura pública ahora gestionada por empresas privadas.

La crisis del 2001 generó el espacio para el regreso del Estado a un rol activo mediante EP, que hoy tienen una importante participación en el Sector Público nacional y en la actividad económica.

Las empresas reciben transferencias de carácter corrientes y de capital, que cubren una parte muy importante de sus gastos corrientes y de capital. Y si bien en 2023 dichas transferencias representaron USD 5.600 millones – 1% del PBI –, en los últimos 15 años en promedio el Estado aplicó USD 6.000 por año a estas transferencias.

El 95% de dichas transferencias y el 96% de los déficits operativos de las EP, lo explican empresas que tienen sus tarifas congeladas o que las aumentan muy por detrás de la inflación de costos o bien que venden en el mercado local importaciones de energía por debajo del precio de importación.

Es decir, los déficits de las EP no necesariamente se explican por problemas de ineficiencias o mal desempeño propios de las empresas, sino por una política pública de subsidios a la energía, al transporte o al acceso al servicio de aguas y saneamiento.

La situación descrita genera un círculo no virtuoso en las EPs:

- 1. Políticas públicas que pisan ingresos de las EP que enfrentan costos crecientes en un entorno de alta inflación,
- 2. Las EP entran en déficits crónicos y crecientes y
- 3. Los déficits deben cubrirse con transferencias del Tesoro, transferencias que pasan a formar parte de los ingresos corrientes de las EP de forma poco transparente.

Por lo tanto, es evidente que lo que está detrás es la decisión de las sucesivas administraciones de subsidiar la energía, el transporte, infraestructuras y no necesariamente el subsidio a las EP por un desempeño ineficiente.

Al mismo tiempo las EP son grandes empleadores en la economía, entre 90 y 100 mil personas trabajan en EP en diferentes sectores donde se destacan Aerolíneas argentinas con más de 11.000 empleados, el sistema Ferroviario y el Correo con casi 24.000 y 17.000 agentes respectivamente.

No es intención de este documento dar la discusión sobre si es conveniente o no, continuar con EPs, sino poner luz sobre el sistema de transferencias que deja en evidencia

que son las políticas públicas de tarifas las que deben ser puestas en discusión, y transparentar los mecanismos y costos fiscales de dichas políticas.

Es decir, deberían diferenciarse en los ingresos de las EP las transferencias con origen en subsidios económicos y las transferencias para solventar la gestión operativa.

En este sentido, en el marco de la secretaria de Hacienda, se encuentra en vigencia el Sistema de información para empresas públicas (SIFEP), un sistema de enorme utilidad, pero cuya información no es publica en la web Argentina.gob.ar.

El acceso a la información sistematizada sobre la aplicación de fondos públicos en EP resulta relevante, más aún cuando la gran mayoría de las EP no publican sus Estados Contables en sus páginas webs y por lo tanto la información es dispersa, no homogénea y no es pública.

En este punto, la función de los organismos de control gubernamental interno (SIGEN) y externo (AGN) son fundamentales a fin de hacer cumplir las normas vigentes, por ejemplo, la que obliga a las EP a tener presupuestos aprobados para poder recibir transferencias del Tesoro o que la SIFEP disponga de información pública y actualizada a fin de ser puesta a disposición de los ciudadanos.

7. Bibliografía.

- Mejora del Desempeño de Empresas de Propiedad Estatal – Jefatura de Gabinete de ministros – Presidencia de la Nación – 2019.
- Jefatura de Gabinete de ministros – Informes al Congreso de la Nación.
<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/secretaria-de-gabinete/informes-al-congreso>
- Oficina Nacional de presupuesto: página web empresas públicas.
<https://www.economia.gob.ar/onp/empresas/2021>
- BID – CIPPEC: Mapeo de Empresas Públicas en Argentina 2003-2015.
http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_arg_resp_insitu_SoCi_ane1.pdf
- Las empresas públicas del sector público nacional no financiero.
<https://www.opc.gob.ar/otras-publicaciones/las-empresas-publicas-del-sector-publico-nacional-no-financiero/>
- Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020) – Juan José Carbajales. 2022.
- CEPAL: Notas sobre la teoría de las empresas públicas de servicios. (2015).
- OCDE: Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. (2011).