

Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019)

Efficiency and managerial profiles in policies for Argentine public enterprises (2015-2019)

Carlos Manuel Matías Yáñez
manuelyanez@economicas.uba.ar

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la relación entre las propuestas de políticas enfocadas en mejorar la eficiencia de las empresas públicas y las trayectorias educativas y profesionales de los miembros de sus directorios. Se parte de considerar que el tipo de eficiencia inscripto en la orientación gubernamental supone la concurrencia con un perfil particular de directivo de empresa pública. Con ese objetivo, se realiza una aproximación exploratoria desde una perspectiva que combina algunas consideraciones propias de los estudios sobre la administración pública con la recuperación de aportes del campo de la sociología económica. Las fuentes utilizadas comprenden normativas legales, documentos oficiales e información de acceso público, además de otras fuentes secundarias.

Palabras clave: empresas públicas - eficiencia - gobierno corporativo - administración pública

Fecha de recepción:
20.4.20

Fecha de aceptación:
3.8.20

Abstract

The aim of this work is to analyze the relationship between policy proposals focused on improving the efficiency of public enterprises and the educational and professional trajectories of the members of their directories. It is based

on considering that the type of efficiency registered in the government orientation implies the concurrence with a specific profile of a public enterprise manager. With this goal in mind, an exploratory approach is made from a perspective that combines some considerations of studies on public administration with the recovery of contributions from the economic sociology field. The sources used include legal regulations, official documents and public access information, as well as other secondary sources.

Key-words: *public enterprises - public policy - efficiency - corporate governance - public administration*

Introducción

En las últimas décadas, una serie de estudios ha abordado, con diferentes énfasis y perspectivas, las transformaciones a nivel corporativo y su relación con los procesos de internacionalización y financiarización. Según el caso, se le ha asignado diferente peso o protagonismo al rol desempeñado por las elites organizacionales en dichos cambios (Davis y Kim 2015; Fligstein 1990; Reich 2015; Williams 2000).

En esa línea, el estudio de Fligstein (1990) analiza de manera pormenorizada la evolución de lo sucedido a nivel corporativo en los Estados Unidos desde fines del siglo XIX. En su análisis, sostiene que las diferentes formas de control y la construcción social de los campos organizacionales en las grandes firmas emergieron a partir de su interacción con el sistema político y legal. Con este punto de partida, el autor identifica cuatro tipos sucesivos de control corporativo, siendo el más reciente el denominado *control financiero*. Esta categoría de control supone la definición del aumento de la tasa de ganancia como propósito principal, en tanto expresión del desempeño de las corporaciones. Para alcanzar ese objetivo se apela a diferentes estrategias –desinversiones, fusiones, intervenciones en el precio de las acciones, endeudamiento y diversificación–, al tiempo que deja en segundo plano el rol de la empresa como productora de bienes y servicios. En ese marco, gerentes y empresarios tratan de imponer a otros su propia mirada sobre la organización de *mercados sociológicamente eficientes*.

En lo que se refiere al ámbito argentino, existe una serie de estudios que han puesto el foco en la influencia de los procesos de internacionalización sobre las transformaciones del capitalismo a nivel local desde fines del siglo XX (Azpiazu 1992; Chudnovsky y López

2001). De manera más específica, algunos trabajos recientes abordan cuestiones como las carreras directivas empresarias en relación con el progreso de la internacionalización (Dulitzky 2016), las reconfiguraciones de las formas gerenciales y su impacto en las trayectorias directivas (Luci 2011; 2014), el surgimiento de una “comunidad gerencial” en Argentina (Szlechter 2013) y los procesos de socialización política de las elites económicas (Donatello 2013).

Por lo general, dichas reflexiones se han enfocado en el sector empresarial propio del ámbito privado. En lo que refiere a las empresas públicas, existen algunos trabajos que han puesto en consideración el rol protagónico de determinados sectores de la burocracia estatal en la conducción de estas entidades estatales durante el siglo XX, como sucedió con ciertos estamentos técnicos y militares (Regalsky y Rougier 2015b; Rougier 2015).

A pesar de la renovada relevancia que ha asumido el sector público empresarial argentino desde inicios del siglo XXI, las indagaciones que relacionan aquellas tendencias generales con el perfil de los directivos de las empresas públicas dependientes del Estado nacional han tenido poco desarrollo en épocas recientes. Excepcionalmente, se encuentran por un lado los trabajos que se centran en la descripción de algunos aspectos de las trayectorias de los directivos de las empresas públicas con el fin de sustentar una serie de recomendaciones de política pública para el sector (Rubio y Nuñez 2019; Rubio, Nuñez, y Diéguez 2018). Por otro lado, destaca el trabajo de Vidal (2017) sobre la trayectoria de los directivos de YPF -tanto en momentos en que fue propiedad pública como privada- y su relación con las transformaciones del control corporativo a lo largo de las últimas cuatro décadas.

En cualquier caso, la propia definición de empresa pública trae aparejadas algunas particularidades a considerar que se desprenden de la propiedad estatal y su mayor imbricación con el contexto político y legal-administrativo. Por un lado, llevan adelante una actividad económica con algún grado de autonomía de la administración pública central y tienen como fin de suministrar determinados bienes y servicios en el mercado -sea en términos monopólicos o en competencia-. En este sentido, su operación cotidiana las acerca a los fines de las empresas privadas. Por otro lado, un rasgo fundamental para la justificación de la existencia de una empresa pública es la identificación de al menos una *misión pública* que la entidad lleve adelante, lo cual supone el desarrollo de una actividad de interés social que no sea realizada por otros agentes de manera óptima o conveniente en términos de los objetivos públicos establecidos (Florio 2014b).

En este marco, la reflexión sobre las empresas públicas incorpora de manera directa las consideraciones específicamente políticas, en el marco más general de las disputas por el poder y por la fijación de la agenda de políticas públicas. Adicionalmente, las diferentes entidades se encuadran en marcos legales más o menos particulares y tienden a cumplir con procedimientos administrativos y de rendición de cuentas ligados a los vigentes para el sector público (Rubio y Nuñez 2019).

En épocas recientes la situación de las empresas públicas argentinas ha sido incorporada como un asunto relevante en la agenda gubernamental en la administración del ingeniero Mauricio Macri (2015–2019). Entre otros elementos, el eje de la acción gubernamental se ha ubicado particularmente en la necesidad de mejorar la *eficiencia* del sector (Jefatura de Gabinete de Ministros 2017). Si se toma esto último como punto de partida para nuestra indagación, resulta propicio interrogarse, en primer lugar, cuál es el carácter de las nuevas orientaciones de políticas para las empresas públicas y, particularmente, cómo se inscribe la cuestión de la eficiencia y en ese escenario. En segundo lugar, cabe preguntarse cuál es el rol que juegan los directivos de empresas públicas en ese marco y cuál es el perfil priorizado por las autoridades gubernamentales para asumir la gestión de estas entidades estatales en la actualidad.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo es analizar las posibles relaciones entre las propuestas de políticas estatales centradas en la mejora de la eficiencia de las empresas públicas y las trayectorias educativas y profesionales de los integrantes de los directorios de dichas entidades. Con ese fin, se realiza una aproximación descriptiva y exploratoria, desde una perspectiva que combina algunas consideraciones propias de los estudios sobre las reformas de la administración pública con la recuperación de aportes del campo de la sociología económica.

Se parte de considerar que la concepción de eficiencia dominante en épocas recientes en la orientación de las políticas para el sector supone un modo particular de concebir los objetivos y de evaluar el desempeño de las empresas públicas. Esto resulta convergente, asimismo, con la propensión a privilegiar un determinado perfil de los directivos de las empresas públicas. En este sentido, el análisis de las trayectorias laborales y educativas de dichos directivos pueden brindarnos algunas pistas en torno a la legitimación de un perfil específico como el óptimo para desarrollar tales funciones.

Varios autores han destacado (Rubio y Nuñez 2019; Rubio, Nuñez, y Diéguez 2018; Schclarek Curutchet 2013) que en el contexto argentino son los integrantes de los directorios los que desempeñan los principales roles de conducción y gestión de las empresas públicas. Por lo tanto, se busca identificar la existencia de características predominantes en los perfiles actuales, esbozar diferencias y similitudes con lo analizado en otros estudios respecto a lo que sucede en el sector privado y reflexionar cómo esos perfiles se vinculan con las principales orientaciones de política para las empresas públicas que ponen el eje en la cuestión de la eficiencia.

Recurrimos en primer lugar a fuentes documentales y legales que permiten reconstruir los sentidos de la eficiencia y el rol de los directivos en el diseño de la política públicas actuales. En segundo lugar nos valemos de un relevamiento de fuentes públicas (páginas web institucionales, redes sociales laborales, artículos periodísticos, etc.) que permitió

reconstruir diferentes aspectos de las trayectorias de los actuales directivos de empresas públicas, tales como antecedentes laborales, titulación de grado y formación de posgrado, entre otras. Dado que, como ha sido señalado en la literatura sobre el tema (Elena, Pichón Rivière, y Ruival 2013; Elena y Stalker 2012), la información pública de este tipo de entidades resulta incompleta y no es homogénea, se consideraron los casos en que la información de los directores se hallaba en alguna de las fuentes mencionadas. Así, el trabajo realizado implicó relevar los antecedentes de 88 directores de 20 empresas públicas, incluyendo aquellas con mayor relevancia económica y social. Adicionalmente, también se consideraron algunos datos presentados en otras fuentes secundarias que aportan información relevante sobre las trayectorias y los perfiles analizados.

El trabajo está organizado, además de la presente introducción, en cuatro apartados y una sección final. Primero, se repasan los antecedentes históricos de las empresas públicas argentinas y determinados aspectos de las políticas recientes para el sector de las empresas con el objetivo de inscribir la situación actual en un contexto social y político más amplio. Segundo, se analizan los sentidos dados a la cuestión de la eficiencia y el rol de los directivos en el diseño de las políticas actuales para las empresas públicas. Tercero, se ponen en consideración distintos datos sobre la trayectoria laboral y educativa de los directivos de empresas públicas argentinas. Cuarto, se esbozan, por un lado, algunas relaciones entre la idea de eficiencia inscrita en las políticas actuales y la emergente de las consideraciones emergentes de los estudios sobre los cambios a nivel corporativo; y por otro, se realizan una serie de interpretaciones preliminares de los perfiles de los directivos de empresas públicas relevados a partir de su comparación con las trayectorias predominantes en el sector privado y a la luz de literatura sobre el tema. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre el recorrido realizado y se plantean ciertos interrogantes con relación al fenómeno estudiado que pueden ser retomados en futuros trabajos.

Antecedentes históricos y desarrollo reciente de las políticas para las empresas públicas en Argentina

a) Trayectoria histórica del sector público empresarial argentino

El rol desempeñado por el Estado argentino en el plano económico ha atravesado diversas etapas a lo largo del último siglo y medio, en un comportamiento que ha sido descrito como *pendular*: a etapas signadas por una escasa participación, le han seguido otras con un mayor protagonismo directo en la economía. Al interior de estas sucesivas etapas se han desarrollado, además, diversas marchas y contramarchas que limitan una lectura lineal o unívoca de los acontecimientos. Sin embargo, en lo que refiere a las funciones estatales y su expresión en el sector público empresarial, éste ha acompañado en gran medida la trayectoria mencionada: así, su relevancia y desempeño ha estado vinculado estrechamente a los distintos momentos de desarrollo del aparato y las funciones estatales y asociado a la evolución del capitalismo argentino (Rougier 2008).

Particularmente, la trayectoria histórica de las entidades empresarias del estado argentino habilita la identificación de diversas fases durante los siglos XIX y XX. Entre las periodizaciones posibles, podemos destacar la esquematizada por Regalsky y Rougier (2015a) –quienes enriquecen y esquematizan la realizada oportunamente por Schwazer (1979)-:

a) Una primera fase es la que transcurre desde la organización nacional hasta inicios del siglo XX, en las que se cuentan casos puntuales de creación de empresas públicas, particularmente dedicadas a la prestación de determinados servicios públicos urbanos y a la expansión ferroviaria en áreas que no concitaban el interés privado.

b) La segunda fase es la que se origina en torno a la década de 1920 y con más énfasis desde la década de 1930, con un mayor protagonismo estatal en el sector industrial y el crecimiento paulatino de las empresas públicas. En este período, a las perspectivas de una mayor *autarquía* económica y a la atención de las necesidades militares –que tienen como hitos la creación de YPF y la Fábrica Militar de Aviones, respectivamente– se agregó, ya con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, la apuesta por la industrialización sustitutiva y una mayor presencia estatal en diversas áreas consideradas estratégicas.

c) La tercera fase, con especial impulso durante la posguerra, expuso un aumento exponencial del sector público empresarial a partir de que el Estado asumió el control de una serie de servicios públicos (ferrocarriles, teléfonos, gas, líneas aéreas y empresas navieras, entre otros) y de industrias de diverso tipo.

d) Una cuarta fase puede identificarse desde la segunda mitad de la década de 1950 y hasta fines de los sesenta, cuando se produjo una reestructuración de la acción empresarial y se llevaron a cabo algunas privatizaciones puntuales y otros tantos nuevos emprendimientos con participación estatal.

e) La quinta fase, que evidenció el último período de expansión de las empresas públicas durante el siglo XX, se identifica con lo sucedido desde mediados de la década de 1960 hasta el inicio de la última dictadura militar en 1976. Estuvo caracterizada por la creación de entidades en diversas áreas estratégicas –en el sector metalífero, petroquímico y siderúrgico–, además de acrecentarse la participación estatal ante la crisis de empresas privadas.

f) Finalmente, la fase abierta tras el golpe de estado de 1976 supuso, durante el gobierno dictatorial, el inicio del retroceso del sector público empresarial dependiente del Estado nacional a partir de la venta de las participaciones estatales minoritarias en empresas privadas, la liquidación de empresas consideradas superfluas, la puesta en marcha de procesos de privatización periférica y la transferencia de algunos servicios a los estados provinciales –como los servicios de agua y saneamiento–. Tras el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), en el que no se produjeron grandes modificaciones, sería con el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) que se avanzaría de manera definitiva con la reformulación del aparato y las funciones del Estado. En esa ocasión, las políticas irían en línea con los preceptos ideológicos y el proyecto político del neoliberalismo, que incluyó la privatización de las mayores empresas públicas argentinas como una de sus medidas más emblemáticas.

En el derrotero de las empresas públicas en épocas recientes, se destacan especialmente dos momentos de las últimas décadas. Por un lado, el proceso de reforma del Estado de la década de 1990 que, además de políticas de liberalización y desregulación, supuso la ya mencionada política de privatización masiva de empresas públicas (Azpiazu y Basualdo 2004; Blutman 2013; Oszlak 2003). Por otro lado, la etapa emergente tras de la crisis política, económica y social de 2001, la cual evidenció un cambio significativo de las características del papel asignado al Estado (Sidicaro 2003). Esto se expresó, entre otros aspectos, en la modificación de la tendencia previa a transferir al sector privado diversas actividades y entidades del ámbito estatal.

De esta manera, bajo las presidencias de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015) se conformó un universo de alrededor de 40 empresas públicas, entre las que se cuentan una docena de entidades empresariales que se incorporaron al sector estatal durante esos años. Una parte de ellas fueron el resultado de la creación de nuevas empresas y otra retornaron al ámbito público como producto de procesos de reestatización de entidades anteriormente privatizadas (Diéguez y Valsangiacomo 2016)⁴.

La expansión del sector de las empresas dependientes del Estado nacional y su creciente importancia para la implementación de determinadas políticas públicas implicaron un aumento de las transferencias provenientes de recursos fiscales para gastos corrientes y de capital requeridas para su funcionamiento. Asimismo, el resultado de los cambios del sector se expresó en un conjunto de empresas públicas que desarrollan una gran variedad de actividades, que van desde la prestación de servicios de agua y cloacas y de transporte ferroviario, a la participación en el sector energético y la producción de bienes de la industria aeronáutica, entre otras (Schclarek Curutchet, Re Crespo, y Torres 2011).

b) Las políticas para las empresas públicas argentinas después de 2015⁵

El inicio de la presidencia de Mauricio Macri (2015–2019) produjo como novedad la puesta en marcha de un proyecto político que, en lo que atiene al rol estatal, ha recuperado o, al menos, se ha referenciado en las perspectivas del neoliberalismo (Félicz 2016). Sin embargo, este hecho no supuso un cambio sustancial del universo de empresas públicas a partir de una política de privatizaciones tradicional, lo cual ha sido señalado como una característica discordante del programa gubernamental respecto a las clásicas medidas neoliberales (Astarita 2018).

En cualquier caso, vale la pena constatar dos cuestiones en torno a la situación que ha atravesado en los últimos años el sector público empresarial. Por un lado, se produjo un freno en la ampliación del sector, sin que ello implicase –como se mencionó– revertir el proceso de estatizaciones desarrollado durante la década previa mediante algún tipo de programa de privatizaciones. Por otro lado, tampoco se avanzó en la estatización de empresas que estuvieran bajo control privado; aunque sí se produjeron algunas reestructuraciones de áreas y organismos de la administración pública que supusieron el traspaso de sus funciones a nuevas entidades que adoptaron algún tipo de marco jurídico empresarial.⁶

Esta aparente continuidad no implicó, por lo demás, la indiferencia o prescindencia gubernamental respecto al sector. Por el contrario, la acción estatal desarrollada desde entonces se apoyó inicialmente en la realización de un diagnóstico del estado de situación de las empresas públicas, expresado en un documento originado en la Jefatura de Gabinetes de Ministros (2017). En este informe –emitido como parte de la serie

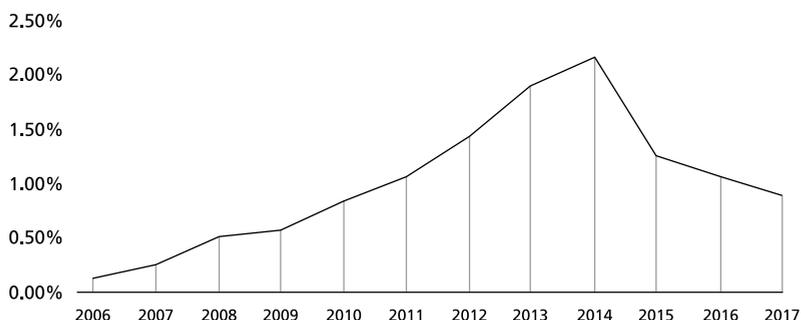
denominada *Cartas de Jefatura de Gabinete*– se señala que el gobierno asumido en 2015 se encontró con un conjunto de empresas públicas mal administradas, con falencias en la coordinación y en la estrategia comercial, con déficits pronunciados y que no lograban cumplir con las responsabilidades sociales que tenían asignadas. Frente a esto, se manifiesta que la nueva orientación propuesta para las políticas gubernamentales dedicadas al sector se fija como objetivos:

- implementar mejoras de gestión que lleven a minimizar la necesidad de requerir transferencias del presupuesto nacional;
- acrecentar el nivel de las inversiones e implementar una mejora en la prestación de los servicios;
- dar pasos en la centralización del control y coordinación estratégica de las entidades;
- implementar mejoras en la política de *buen gobierno* que redunden en mayores niveles de eficacia y ayuden a prevenir prácticas de corrupción.

Por lo tanto, un eje importante de las políticas actuales para el sector se expresa en el tratamiento dado a la incidencia de las empresas públicas en el presupuesto nacional. En este caso, la tendencia esbozada por el gobierno es la de propender a concretar una baja continua de las transferencias del Tesoro Nacional a las empresas públicas basados en el objetivo de que las empresas sean *autosustentables*. Aunque no se ha logrado alcanzar las metas fijadas en su totalidad, vale la pena mencionar que se proyectaba que dichas transferencias pasarían de representar un 1% del PBI en 2015 a un 0,5% para 2017 (Jefatura de Gabinete de Ministros 2017).

En cualquier caso, al analizar la evolución de las transferencias fiscales a las empresas públicas no financieras realizadas en el período 2004–2017 (Gráfico 1),⁷ es posible percibir un claro cambio de tendencia a partir de 2015. En este sentido, las políticas presupuestarias y financieras para estas entidades implicaron un viraje importante respecto a lo sucedido en el período previo.

Gráfico 1. Transferencias totales a las empresas públicas nacionales no financieras como porcentaje del PBI, 2006-2017



(*) Se consideran las transferencias totales (corrientes y de capital) a empresas públicas del sector público nacional no financiero cuyo presupuesto ha sido informado en las fuentes relevadas.

Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión 2006-2017 (Contaduría General de la Nación), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) e Instituto Argentino de Energía “Gral. Mosconi” (2017)

Con la crisis cambiaria y financiera de 2018 y la profundización de las políticas de ajuste fiscal, este énfasis se ha acentuado, especialmente en torno a la limitación de los subsidios destinados a los servicios públicos. Recientemente, se ha fijado el compromiso de llevar las transferencias a las empresas no relacionadas con la prestación de servicios públicos del 0,1% del PBI en 2017 hasta casi cero en el 2021. Así se expresa en el *Memorándum de Políticas Económicas y Financieras* que estipula los términos del acuerdo de tipo *stand-by* entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional, firmado en el marco de la crisis cambiaria de 2018. Por lo demás, la política de ajuste fiscal y la política de reordenamiento del sector también supusieron una tendencia a la baja en la cantidad de empleo correspondiente a las empresas públicas argentina nacionales. Aun cuando no hay datos oficiales al respecto, algunas estimaciones sugieren que durante el período que va de diciembre de 2015 a mayo de 2018 aproximadamente 4.500 trabajadores de empresas públicas fueron despedidos (Centro de Economía Política Argentina 2018).

Eficiencia y alta gerencia en el diseño de las políticas estatales recientes para las empresas públicas argentinas

Las principales orientaciones de las políticas estatales recientes para el sector público empresarial están incorporados en el documento titulado *Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina* (en adelante, los *Lineamientos*) de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2018) –aprobados por la Decisión Administrativa N°85/2018– Este documento se plantea una serie de guías de políticas que suponen la adaptación al ámbito local de las directrices para el gobierno corporativo de empresas públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016).⁸

Los *Lineamientos* expresan una serie de orientaciones y principios que el gobierno fija como objetivos a ser cumplimentados por las entidades empresariales estatales. Inicialmente, el documento fija *seis principios de buen gobierno* –que luego son desarrollados mediante lineamientos y aplicaciones prácticas– que deben ser considerados por las empresas dependientes del Estado nacional, a saber: eficiencia, transparencia, integridad, generación de valor, estándar de empresa listada y existencia de roles diferenciados. En general, la perspectiva propuesta agrega la necesidad de profesionalizar la dirección de las empresas, lograr mayores niveles de autosustentabilidad –lo que sugiere la menor dependencia posible de los recursos fiscales– y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas que prevengan ineficiencias, despilfarro de recursos públicos y corrupción.

Los *Lineamientos* suponen, por primera vez en muchos años, la existencia de una orientación explícita de las políticas destinadas a las empresas públicas argentinas.⁹ Por lo demás, esta política se desarrolla en un contexto particular de crisis económica y una dinámica política que agrega determinados énfasis al momento de evaluar sus efectos. Consideramos a continuación, entonces, cuáles son los sentidos otorgados a la eficiencia y cuál es el rol otorgado a los directivos de empresas públicas en el marco de esta nueva orientación.

a) *La cuestión de la eficiencia*

Dentro de los principios básicos en los que se apoyan los *Lineamientos*, resulta sugerente que el primero de ellos –y que es recuperado a lo largo del resto del documento– es el que hace eje en la cuestión de la *eficiencia*. La definición de este principio presentada por las autoridades es la siguiente:

Eficiencia: el Estado como accionista de las empresas promueve la utilización eficiente de sus recursos propios y de los que reciba del Tesoro y/o Ministerio sectorial. La utilización eficiente de los recursos significa maximizar cada peso invertido en bienes de capital y/o destinado a gastos corrientes con el objetivo de producir mejores bienes y servicios a un costo consistente con valores de mercado. Cuando la empresa se encuentre sujeta a obligaciones de tipo social o alineadas con políticas públicas, el origen y monto del financiamiento de tales obligaciones será cuantificado y reportado de manera explícita por la empresa. (p.6)

En esta primera aproximación, la cuestión de la eficiencia aparece ligada al precepto según el cual la utilización de los recursos destinados a las empresas públicas se debe

concretar de manera de lograr el mayor provecho posible. En este sentido, la cuestión de la eficiencia se relaciona con el objetivo de maximización del uso de los recursos disponibles, al tiempo que se procura evitar posibles pérdidas relacionadas a la actividad económica que se desarrolla. Asimismo, se incluye la idea de que los productos y servicios deben ser ofrecidos a *un costo consistente con valores de mercado*, lo cual remite a la necesidad de evitar las transferencias a las empresas públicas en modo de subsidios que incidan en un *precio menor al costo*.

Se destaca el hecho de que la misión pública desarrolla por las empresas no es totalmente ignorada por el documento. Sin embargo, el énfasis está puesto, en primer lugar, en la calidad de los servicios y bienes ofrecidos, dejando de lado otros aspectos relevantes –por ejemplo, la garantía de acceso a servicios públicos esenciales mediante la aplicación de subsidios o la expansión de la cobertura no es mencionado–. En segundo lugar, se señala que, en el caso de suplir con recursos fiscales las necesidades propias de las entidades en el cumplimiento de los objetivos estratégico-sociales, las formas de financiamiento y sus montos deben estar claramente identificados. Por lo demás, la referencia a cuáles podrían ser los objetivos que deberían ser tomados como prioritarios para la acción estatal quedan fuera de la consideración.

Otros apartados del texto, dedicados a diferentes lineamientos de políticas, incorporan la cuestión de la eficiencia con similar énfasis en el objetivo de bajar las transferencias fiscales. Así sucede, por ejemplo, con las políticas de transparencia y de rendición de cuentas o los diferentes instrumentos de evaluación de la gestión –especialmente los que implican poner en consideración datos medibles y cuantificables–, los cuales se ubican como otra forma de evitar el despilfarro o malversación de recursos.

En definitiva, la reducción de los costos y el ahorro de recursos son identificadas en el documento como mecanismos de generación de valor. Por lo demás, este énfasis en el ahorro y los costos parece dejar en segundo plano la misión pública de las empresas estatales: aun cuando se mencionan objetivos que trascienden el ámbito de la entidad –sociales, estratégicos, de políticas públicas o, simplemente, la producción de bienes y servicios de calidad para los destinatarios–, éstos se ubican como un objetivo que se lograría alcanzar posteriormente a partir de la preponderancia dada a la cuestión de la eficiencia.

b) El rol de los directivos

En términos generales, es posible señalar que existe una tendencia recurrente en los *Lineamientos* a asimilar el funcionamiento de las empresas públicas a las empresas privadas; por consiguiente, algunas de las propuestas de políticas de mejoramiento del sector también hallan su inspiración en el sector privado. Un aspecto particular de esta propensión es el lugar de privilegio otorgado a la *alta gerencia* como actor esencial para

lograr un mejor funcionamiento de las empresas públicas. Al respecto, se señala: El liderazgo es un factor de éxito tanto en empresas de propiedad privada como en empresas en donde el Estado tiene una participación accionaria mayoritaria. Otorgar autonomía a las empresas es sólo provechoso para el Estado cuando el mismo, como accionista, puede descansar en una gestión enfocada en la eficiencia y transparencia de los recursos. El liderazgo en empresas de mayoría estatal se da principalmente a través del Directorio -en los supuestos en donde los hay- y de los gerentes o mandos medios. El establecimiento de requisitos de designación de ambos se ha convertido en una buena práctica reconocida por los gobiernos de la región y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (p.15)

Este fragmento contiene algunos elementos en los que vale la pena detenernos. Primero, se iguala el tipo de liderazgo necesario para el éxito de las empresas públicas con el liderazgo en el sector privado, dando por sobreentendido que la autonomía implicada en el ámbito privado llevaría a una gestión más eficiente y transparente. Segundo, se ubica a la alta gerencia (directores y gerentes) como aquellos que deben ejercer ese liderazgo, al tiempo que se señala la necesidad de establecer requisitos claros para su designación. Adicionalmente, como forma de legitimar esta perspectiva, se remite a estándares regionales e internacionales, particularmente mediante el señalamiento del papel de la OCDE en este sentido.

Tomados de conjunto, estos elementos parecen sugerir que, dado que el tipo de liderazgo necesario para alcanzar el éxito sería el mismo en el ámbito público y el privado, sería también oportuno que los requisitos y el perfil de directores y gerentes también sean similares en ambos casos. Como la propia fundamentación de esta nueva política para las empresas públicas se basa en la necesidad de dejar atrás las ineficiencias provocadas por -entre otros factores- la injerencia político-partidaria, la apuesta por la configuración de una gestión eminentemente *técnica*, surgida en del sector privado, resultaría casi natural.

Este sentido toma más ímpetu a partir de otras recomendaciones de política; por ejemplo, respecto a la implementación de evaluaciones de desempeño para los directivos de las empresas públicas. Al respecto, se afirma: “Evaluar el desempeño [de la alta gerencia] es una práctica consolidada en el sector privado y que cobra mayor relevancia y sentido en el sector público dada la necesidad de maximizar la eficiencia y efectividad de los recursos del Estado” (p.16). En ese pasaje se reitera la apelación al sector privado como fuente de legitimidad de los métodos de gestión que resultarían beneficiosos para las empresas públicas. Particularmente, el desempeño de sus directivos emerge como una variable particularmente relevante en la eficiencia -y efectividad- de la entidad en cuestión. Esto remite a su vez a un mejor uso de los recursos del Estado, lo cual se liga -en función de lo señalado anteriormente- al objetivo de la baja o a la eliminación de las transferencias fiscales requeridas hasta entonces para el funcionamiento de las empresas públicas.

Por último, se señala la posibilidad de instituir algún tipo de remuneración especial para los directivos ante el caso de que logren los resultados esperados en su gestión. Sin embargo, su generalización queda en entredicho ante las necesidades presupuestarias. En su lugar, se propone la institución de incentivos simbólicos y deja la implementación de remuneraciones especiales a criterio de cada entidad, según su situación financiera particular.

El perfil de los directivos de empresas públicas argentinas hacia 2019

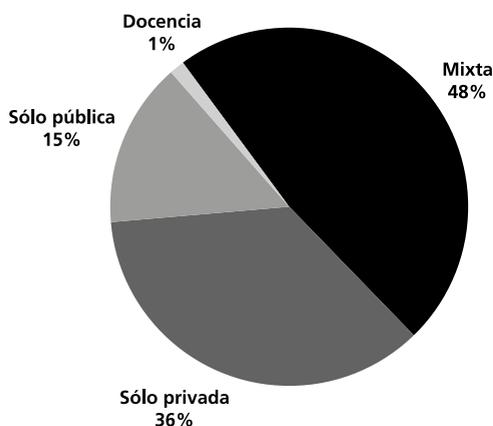
Por lo sugerido hasta aquí, aparece como importante el papel otorgado a los directivos de las empresas públicas como actores decisivos de las políticas diseñadas para el sector. Dado que la designación de los integrantes del directorio asume un alto grado de discrecionalidad (Rubio y Nuñez 2019), se puede intuir que las trayectorias predominantes se corresponden, en un grado importante, con las perspectivas y necesidades gubernamentales.

Para dar cuenta de esta cuestión, presentamos a continuación una aproximación al respecto, a partir de algunas dimensiones consideradas relevantes. Con ese fin, nos basamos en los datos provenientes del relevamiento realizado y en otras fuentes relevantes.

a) Trayectoria laboral previa de los directores de empresas públicas argentinas

El análisis de la trayectoria laboral de los directores de empresas públicas también puede constituir un aporte a la comprensión del perfil buscado por las nuevas autoridades gubernamentales desde 2015. En este sentido, vale remarcar que una mayoría del 48% de los directores poseen carreras laborales y profesionales de carácter *mixto*, combinando antecedentes en el sector privado y público. Por su parte, los que presentan una carrera previa exclusivamente desarrollada en el *sector privado* son el 36%; mientras que la misma situación respecto al *sector público* representa un 15% del total. Adicionalmente, un 1% presenta antecedentes exclusivamente como *docente*, tomado en este caso como una categoría particular (Gráfico 2).

Gráfico 2. Directores de empresas públicas argentinas según tipo de trayectoria laboral previa, 2019



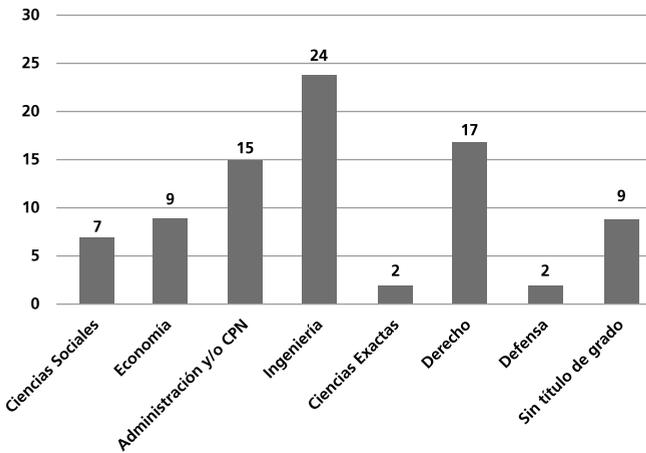
Fuente: elaboración propia en base a Rubio y Nuñez (2019)

Si se profundiza en los datos brindados por Rubio y Nuñez (2019), existen dos elementos a considerar de manera especial. En primer lugar, el 45% de los directores de empresas públicas tuvieron como espacio laboral al sector privado como paso inmediatamente anterior a su ingreso al sector estatal. En segundo lugar, los directivos catalogados como de trayectoria mixta tienen un promedio de años transitados en el sector privado de 22, contra un promedio de 8 años de experiencia en el sector público, lo cual evidencia un claro predominio de tales antecedentes. Estos elementos parecen sugerir, al menos en términos tentativos, que existe en la actualidad una alta afinidad del tipo de perfil predominante de los directivos de empresas públicas respecto al perfil de los directivos requeridos por el sector privado.

b) Nivel y área de graduación de los directores de empresas públicas argentinas

En primer lugar, resulta relevante señalar que solo un 11% (9 casos) de los directores de de empresas públicas relevadas no poseen título de grado, frente a un 89% que son graduados en diferentes áreas. Entre los que sí poseen título de grado, resulta que 28% (24 directores) son egresados de carreras de ingeniería, 18% (15 directores) de las carreras de administración y/o contador público nacional (CPN), 20% (17 directores) de derecho y un 12% (11 directores) corresponden a otras disciplinas como ciencias sociales, ciencias exactas y defensa (Gráfico 3).¹⁰

Gráfico 3. Área de graduación de los directores de empresas públicas argentinas, 2019



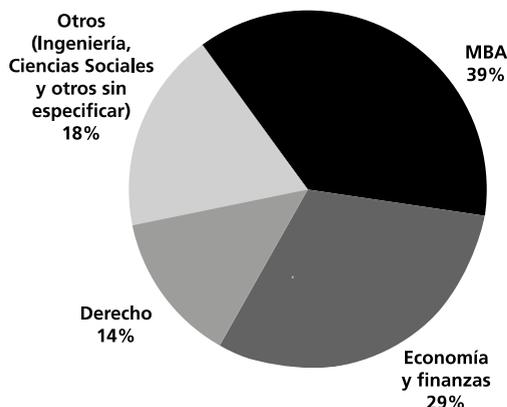
Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de la trayectoria educativa y laboral de directores de empresas públicas realizado

Resulta evidente que ingenieros, abogados y graduados de ciencias económicas y de la administración concentran una gran mayoría de las trayectorias educativas analizadas: tomados de conjunto representan el 76% del total relevado y el 85% si se considera solo los que tienen una carrera de grado.

c) Área de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas

Si nos detenemos en el área de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas, podemos mencionar, en primer lugar, el predominio de directivos poseedores de un título de *Master of Business Administration* (MBA) o equivalente con un 39% dentro del universo estudiado; seguido por aquellos con posgrados del área de economía y finanzas, con un 29%; del derecho -especialmente ligadas al derecho económico y administrativo- en tercer lugar, con un 14%; y un 18% de incidencia de otras áreas de posgraduación, incluyendo ingeniería y ciencias sociales -destacándose, en este último caso, los orientados a la gestión de políticas públicas-¹¹ (Gráfico 4).

Gráfico 4. Área de posgraduación de directores de empresas públicas argentinas, 2019

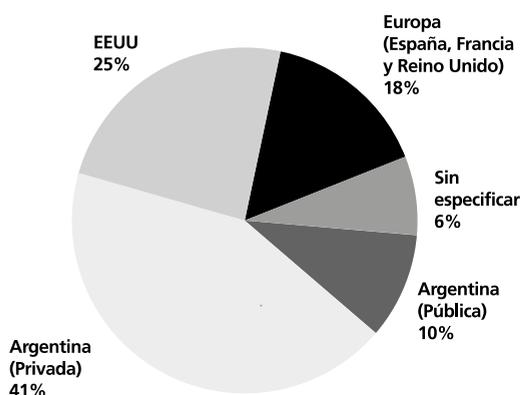


Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de la trayectoria educativa y laboral de directores de empresas públicas

d) País y tipo de institución de posgraduación de los directores de empresas públicas argentinas

En cuanto al país de posgraduación, en primer lugar, se destacan las instituciones locales (públicas y privadas) representando un 51% del total; seguido de Estados Unidos, con el 25%; y Europa, incluyendo instituciones de Francia, España y Reino Unido, con un 18% (Gráfico 5). Adicionalmente, existe un 6 % de los directivos sobre los cuales no se ha logrado identificar el país de posgraduación.

Gráfico 5. País y tipo de institución de posgraduación de directores de empresas públicas argentinas, 2019



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de la trayectoria educativa y laboral de directores de empresas públicas

Por otro lado, vale destacar que el 51% de instituciones de posgraduación argentinas está compuesto por un 41% de universidades privadas y un 10% de universidades públicas.

Algunas interpretaciones sobre la eficiencia y el perfil de los directivos de empresas públicas durante el período 2015-2019

Una vez expuestos el análisis preliminar de los documentos oficiales y los datos relevados sobre la trayectoria de los directivos de las empresas públicas, se proponen a continuación algunas interpretaciones provisorias. En cada caso, se tienden posibles vinculaciones con los análisis de otros autores que han estudiado fenómenos relacionados –particularmente, los enfocados en el sector empresarial privado argentino–.

a) Una noción particular de eficiencia como expresión de las políticas actuales para las empresas públicas

La idea de eficiencia que predomina en la política actual para las empresas públicas pone el foco en la necesidad de que las entidades sean autosustentables económicamente, lo que se traslada a que no tengan pérdidas y, por lo tanto, no requieran asistencia financiera del presupuesto fiscal. Esto se expresa tanto en las directrices de la política para las empresas públicas, como en las medidas concretas tomadas en los últimos años –que tendieron, básicamente, a bajar o eliminar transferencias y ajustar gastos–. En paralelo, se proponen una serie de cambios en la gestión de las empresas y en su actividad económica, promoviendo que se incorporen métodos y tecnologías originadas en el ámbito corporativo y que, donde sea posible, se transforme en una empresa que compita en el mercado.

En términos generales, es posible aproximarse a la eficiencia a partir de distinguir diferentes tipos, entre las que se destacan la noción de *eficiencia técnica* –que implica la utilización óptima de los recursos productivos o insumos para un determinado resultado– y la de *eficiencia económica* –que está relacionada con lograr eficiencia técnica con el menor costo posible– (Mokate 2004). En el sector privado, se apela a diferentes indicadores que den cuenta de esas diferentes aspectos de la eficiencia, tales como la productividad, la rentabilidad o la economicidad (Urueña Gutiérrez 2004).

En cualquier caso, si abordamos al sector público de conjunto, se considera por lo general en la literatura que existen una serie de características que resultan esencialmente distintas a las propias de las organizaciones privadas (Subirats 1992; Ramió 1999). En esta línea, en el caso de las empresas públicas se han señalado algunas particularidades que complejizan la posibilidad de valorar su eficiencia. Urueña Gutiérrez –retomando un texto de Albi– señala las siguientes diferencias de las entidades empresariales del sector público respecto a las del sector privado:

- 1) los objetivos públicos son más complejos; es decir, maximizar el beneficio social implica la

optimización simultánea de más de una variable; 2) en ocasiones, los bienes y los servicios públicos se valoran sólo por sus costes; 3) el output es difícilmente cuantificable; 4) las externalidades generadas; 5) habitualmente, hay ausencia de precios de mercado; 6) diversidad de formas de intervención pública (la regulación, la producción pública, la provisión, las transferencias de rentas). (2004: 9)

Más allá de estas diferentes consideraciones teóricas, no existe un consenso total en los análisis empíricos que validen la presunta mayor eficiencia de las empresas privadas sobre las empresas públicas, existiendo una serie de estudios que incluso tienden a ubicar en una mejor posición a las organizaciones empresarias estatales (Hall 2014; Hernández de Cos 2004; Florio 2014a). Por lo demás, el cumplimiento de los objetivos públicos y la mayor potestad de las autoridades en la fijación de precios de los bienes y servicios ponen en cuestión el predominio de criterios estrictamente económico-financieros al momento de considerar el desempeño de las empresas públicas.

Si nos ubicamos en el plano del análisis de las tendencias recientes de cambio en el ámbito empresarial, una manera fructífera de abordar la cuestión de la eficiencia es no aislar sus sentidos del contexto social, sino ubicarla en el marco de las transformaciones a nivel corporativo de las últimas décadas. En este sentido, Fligstein (1990) define la *eficiencia* como la noción de control que emerge en relación con el tipo y grado de crecimiento y ganancias empresarias, dado el conjunto existente de circunstancias sociales, políticas y económicas. La definición propuesta toma en cuenta tres factores para el progreso de una corporación: una concepción de control sostenida por los principales directivos, la existencia de un campo organizacional estable y un sistema político que no cuestiona la legalidad de los cursos de acción tomados en el campo organizacional. De este modo, las concepciones sobre el control corporativo aparecen como visiones del mundo que definen las relaciones de una empresa con otras, cuál es la conducta apropiada para ese tipo de empresas y como esa clase de empresas debería funcionar. Por lo tanto, una empresa resulta eficiente si, a partir de una determinada forma de control, conduce a un mayor crecimiento y ganancias en relación con otras formas de control. Nuevas formas de control que conlleven un mayor grado de crecimiento y beneficios pueden surgir; sin embargo, esto depende de las condiciones sociales en que los directivos desarrollan sus tareas. Adicionalmente, los propios directivos están limitados por el hecho de que las organizaciones los han seleccionado en función de una determinada visión de la empresa, de sus propias visiones del mundo y por las características del campo organizacional existente.

En este sentido, podemos intuir que la perspectiva propuesta por las políticas para el sector público empresarial durante el período analizado tiende a esbozar una forma de control que implica la búsqueda de ganancias o, según el caso, reducir las pérdidas al mínimo posible. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con otras entidades

empresarias, en este caso el propietario o accionista mayoritario es el Estado. Lo anterior implica que, aunque existan relaciones con otras empresas e incluso se compita con ellas en el mercado, las empresas públicas tienen un régimen legal propio⁹ –que hace casi imposible, por ejemplo, la quiebra o la insolvencia– y, de acuerdo con su misión pública, puede recibir legítimamente transferencias y subsidios públicos. Pero, si el criterio de funcionamientos fijado por el estado propietario apunta a reducir las pérdidas –o aumentar las ganancias–, las vías de acción empresaria pública parecería acercarse a las modalidades y objetivos predominantes en el sector privado.

Lo anterior estructura un escenario en el cual la misión pública de la empresa se debilita, priorizándose la búsqueda de ganancias, disminuir costos y reducir la dependencia de subsidios por sobre otros objetivos de interés público y/o social que hacen a la propia razón de ser de una empresa pública. Específicamente en este aspecto, la orientación propuesta parece acercarse al tipo de control financiero señalado por Fligstein (1990), al menos en cuanto a que el objetivo de la empresa pasa por aumentar la tasa de ganancia y no principalmente por la producción de bienes o servicios.

En definitiva, este planteo supone ubicar la cuestión de la eficiencia en relación a un contexto social y político más general que el propuesto por otras interpretaciones que ponen el eje en el rol del mercado para entender el cambio en las grandes corporaciones. En este sentido, no sería solo lo que “económicamente” resulta más beneficioso para la empresa lo que genera determinadas modificaciones en el tipo de gestión empresaria, sino que, por ejemplo, lo que es considerado legal y/o legítimo influye fuertemente en la propia concepción de eficiencia.

b) El perfil de los directivos: tendencias convergentes entre el sector privado y el público

Al abordar el perfil actual de los directores de empresas públicas, resulta conveniente reflexionar previamente al menos sobre dos aspectos. Por un lado, debe considerarse el grado en que las formas de gestión y el perfil requerido en el sector privado local tienden a asimilarse al tipo gerencial predominante a nivel global. Esto no quita que existan particularidades nacionales y que los procesos mencionados no sean homogéneos. En cualquier caso, remitimos a lo señalado por Luci (2011) para el caso argentino cuando afirma que “aunque las formas organizativas son diversas, las tendencias globales del *management* configuran el universo de prácticas y representaciones sobre las cuales se asientan tanto las formas de gestión concretas como las expectativas de carrera de las personas” (p.173).

Por otro lado, la circulación público-privada de los directivos de empresas ha sido un tema analizado en ciertos trabajos como una característica destacable, particularmente en algunas grandes empresas (Dulitzky 2016). Asimismo, la cuestión de la *captura del estado* ha sido recuperada a partir de la valoración un determinado tipo de articulación entre las élites privadas

y públicas durante el gobierno de Mauricio Macri: entre otros aspectos, se ha señalado como un dato importante la trayectoria previa de ministros y altos cargos como directivos de grandes corporaciones privadas nacionales y transnacionales (Canelo, Castellani, y Gentile 2018). Esta situación, catalogada en ocasiones como “CEOcracia” o “gobierno de los CEOs”, se ha visto complementado con la emergencia de un determinado perfil de funcionario público, con una vinculación más estrecha al sector privado empresarial y con un conocimiento sesgado del aparato estatal y sus especificidades (Cao, Laguado Luca, y Rey 2018).

En este sentido, los datos descriptos en el apartado anterior parecen confirmar cierta convergencia entre los perfiles directivos requeridos por el sector privado y el esbozado para las empresas públicas en la etapa actual. Así, la trayectoria laboral previa, con una fuerte impronta de directivos provenientes de empresas privadas y con una mayoritaria experiencia en ese ámbito, emerge como un dato para tener en cuenta. Por lo tanto, se puede vaticinar cuáles son las capacidades que se presumen como necesarias para conducir positivamente una empresa pública y qué tipo de carrera se considera óptima. Una carrera laboral previa en la que predominen antecedentes en el sector privado supondría una priorización de las capacidades y competencias generalmente asociadas a las empresas privadas.

De manera similar, la formación educativa del conjunto de los directivos relevados mayoritariamente corresponde a ciertas carreras de grado (ingenieros, abogados, economistas, licenciados en administración y CPN) que surgen como similares a los perfiles predominantes en el ámbito privado (Dulitzky 2016; Szelechter 2013). Las carreras que aparecen como minoritarias responden a casos específicos: en este sentido, más allá de la orientación general que se trata de esbozar en este caso, la influencia de los ámbitos jurisdiccionales de las cuales dependen las empresas públicas no debe soslayarse. Así, la manera en que el personal de cada jurisdicción, ministerio u organismo particular incide en la designación de directivos de las empresas públicas bajo su ámbito debe ser tenido en cuenta al momento de profundizar este tipo de estudio.

A modo de ejemplo de lo señalado, podemos mencionar que la presencia de graduados de ciencias exactas tiene incidencia particularmente en algunas empresas dedicadas a áreas tecnológicas que requieren un saber específico y que tienen normado algún grado de participación sectorial.¹⁰ Por lo demás, los graduados de ciencias sociales se encuentran en los directorios de varias empresas, siendo predominantes los provenientes de carreras de ciencia política.

En el caso de la formación de posgrado, la convergencia con el perfil predominante en el sector privado parece acrecentarse. Por un lado, con el predominio de poseedores de títulos de MBA, dado que su presencia ha sido indicada como una de las expresiones más significativas de los cambios en la alta gerencia de las empresas privadas, particularmente por el incremento de su incidencia en las últimas décadas (Szelechter 2013). Sucede de manera similar respecto a la extendida presencia de graduados en economía y finanzas. En este último caso

podemos señalar, a modo de hipótesis, que es posible que exprese algún tipo de renovada importancia de las actividades financieras de las entidades públicas en cuestión.¹¹

Por su parte, el tipo de institución de formación de grado que predomina es la universidad pública nacional; sin embargo, no resulta menor la incidencia de las universidades privadas. Las proporciones cambian al analizar el tipo de institución de posgrado, donde resulta relevante la presencia de instituciones privadas argentinas. Particularmente, resaltan algunas instituciones tradicionales de formación de cuadros gerenciales y algunas “escuelas de negocios” de creación más reciente. Entre las instituciones de formación de posgrado (universitarias o de otro tipo) privadas del ámbito nacional incluidas en el relevamiento podemos mencionar: Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), IEA Business School de la Universidad Austral, Universidad Católica Argentina (UCA), Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino (IDEA), Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA) y Universidad de San Andrés, entre otros. Adicionalmente, todas estas instituciones locales poseen lazos con entidades educativas del exterior (Szlechter 2013).

Asimismo, el lugar ocupado por formación de posgrado en el ámbito académico del extranjero resulta un dato que no debe soslayarse. En relación a este hecho, podemos recuperar lo señalado por Luci (2014) respecto al alto valor que el contacto con el extranjero por motivos laborales o académicas alcanza en el ámbito empresario: “[s]e asume que estas experiencias contribuyen a moldear un directivo más ‘completo’, conocedor de ‘culturas’ y escenarios empresariales diversos y que, por ende, está mejor preparado para enfrentar un mundo corporativo altamente globalizado” (p. 191). El núcleo de esta interpretación implica que lo internacional se considera como un elemento de diferenciación y jerarquización profesional por dos razones: por un lado, puede tratarse como una exigencia profesional, propia de la actividad de la empresa en cuestión; por otro, es la expresión de la tendencia a erigirlo como un valor legítimo por los propios integrantes del mundo corporativo.

Reflexiones finales

El recorrido propuesto a lo largo del trabajo supuso detenernos en dos aspectos relevantes de las políticas estatales implementadas durante el gobierno de Mauricio Macri para las empresas públicas argentinas. En primer lugar, nos centramos en la cuestión de la eficiencia tal como es considerada en los documentos que sustentan las políticas oficiales: en términos de mejora de los resultados económico-financieros de las empresas y, por consiguiente, de menor necesidad de transferencias fiscales para sus operaciones. Como expresión de este lineamiento, se expusieron algunos datos sobre las políticas presupuestarias de los últimos años que, en el marco del ajuste fiscal en curso, acentúan el cambio de tendencia respecto a la existente en el período previo a 2015.

En segundo lugar, se reflexionó en torno a las consideraciones sobre el rol de los directivos de empresas públicas incluidas en el diseño de las políticas estatales, particularmente en su papel en la mejora de la eficiencia de las entidades en las que intervienen. Como perspectiva general, parece emerger que el rol propuesto está vinculado con el desempeño por la alta gerencia en un sector privado internacionalizado y financierizado. Como elemento empírico a considerar, se presentaron algunas dimensiones de las trayectorias laborales y educativas de los actuales directivos, los cuales tienden a asemejarse, por lo demás, al perfil predominante en las corporaciones privadas.

En este escenario, se pone en perspectiva el debilitamiento de la misión pública de este tipo de entidades debido a que el eje de la acción estatal se habría trasladado a la búsqueda de una mayor eficiencia -en los términos mencionados anteriormente- mientras ubica en un lugar subsidiario los objetivos públicos implicados. Así, el Estado propietario reclamaría mayores ganancias (o la solicitud de menores transferencias, según el caso) a los directivos, en lugar de priorizar el accionar de la empresa en el contexto de su misión pública.

Este trabajo puede considerarse como un primer paso para una futura profundización de los temas aquí tratados. Así, en el contexto dado por los procesos de financierización e internacionalización, queda pendiente examinar con mayor detalle las vinculaciones entre las actividades de las empresas públicas y los modos de operar típicos que los caracterizan. Adicionalmente, una de las líneas de indagación susceptibles de abordarse en futuros trabajos tiene que ver con la evolución de la noción de eficiencia en el marco de las empresas públicas a lo largo del tiempo, con el fin de identificar los diferentes actores, posicionamientos e intereses puestos en juego en cada período. De manera similar, la incorporación de una historización de los sucesivos perfiles directivos predominantes en el sector público empresarial permitiría trazar diferentes puntos de convergencia y divergencia respecto a los cambios a nivel corporativo en distintos momentos históricos. Finalmente, el análisis de la situación actual deja abierta la perspectiva a la consideración del tipo de perfil que puede señalarse como adecuado para ocupar los altos cargos de un sector público empresarial que pretenda cumplir, de manera prioritaria, sus objetivos públicos. Por lo demás, resulta pertinente inscribir esa reflexión dentro de una perspectiva más general que ponga en consideración la apuesta por mayores grados de democratización en la gestión de lo público a partir de la participación de los diversos actores sociales involucrados -como trabajadores, usuarios y consumidores, entre otros-.

¹ No se considera en el número de empresas públicas referenciado, por ejemplo, la participación estatal minoritaria en empresas de diversa índole, como las que pertenecían a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y que fueron traspasadas al control de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) cuando se reestatizó el sistema previsional en 2008 (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina 2009). Así es que el universo a considerar podría ser más amplio; sin ir más lejos, la Sindicatura General de la Nación incluye entre las entidades bajo su control a alrededor de 70 empresas con participación mayoritaria o minoritaria del Estado, incluyendo subsidiarias y en liquidación (Díaz 2016).

² Algunos elementos de este apartado han sido abordados con mayor detalle en Yáñez (2019).

³ Entre otras entidades, se crearon Contenidos Públicos SE –con el fin de centralizar la gestión de varios medios audiovisuales– e Integración Energética Argentina SA (IEASA), entidad surgida de la fusión de las estatales Energía Argentinas SA (ENARSA) y Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA).

⁴ Aún cuando pueden no ser totalmente exhaustivos, se considera que los datos relevados resultan útiles para dar una idea general de las tendencias generales del período analizado. En ese sentido, la evolución es similar a la presentada por fuentes oficiales –véase, por ejemplo, Lopetegui y López Azumendi (2018)–.

⁵ Las denominaciones que se usan indistintamente en este tipo de formulaciones refieren a *gobierno corporativo* o *gobernanza corporativa* –*corporate governance*, según la expresión en inglés– o también, con un sentido esencialmente idéntico, a *buen gobierno* de las empresas públicas. Vale remarcar que la noción de gobierno corporativo tiene una extensa trayectoria en el ámbito privado (Portalanza 2013), mientras que desde hace poco más de una década que ha sido recuperado por diferentes organismos internacionales como la base de una política pertinente de ser aplicada en las empresas públicas (Banco Mundial 2014; Corporación Andina de Fomento 2010; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2016).

⁶ Como consecuencia de la adopción de los *Lineamientos*, en noviembre de 2018 se creó el Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal en el ámbito de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros y aprobado por la resolución N°1/2018. Aunque la supervisión del conjunto del sector venía siendo llevada a cabo por las autoridades de la Jefatura de Gabinete desde diciembre de 2015, este espacio se erige como la primera instancia formal en varias décadas que supone algún grado de centralización y coordinación de la actividad de las empresas que están bajo control efectivo del estado argentino.

⁷ En Rubio y Nuñez (2019, 4) se presentan datos con porcentajes similares respecto a los títulos de grado de los directores de empresas públicas, a saber: ingeniería, 28%; ciencias económicas, 27%; derecho, 26%; ciencias humanas y sociales, 6%; ciencias exactas y naturales, 4%; otros, 9%.

⁸ Se aclara que una parte de los directivos cuentan, según los antecedentes relevados, con más de un trayecto de formación de posgrado; en esos casos, se contabilizó el que se consideró más relevante.

⁹ Para ser más precisos, los marcos legales de las empresas públicas no se encuentran unificados y existen varios tipos societarios que combinan distintos grados de preeminencia del derecho público y el derecho privado; véase Carbajales (2014).

¹⁰ Así sucede, por ejemplo, en el caso de Nucleoeléctrica Argentina SA (NA-SA), empresa que gestiona las centrales nucleares del país y que incorpora a su directorio a miembros provenientes de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). De manera similar, los que tienen algún título de grado relacionado con áreas de la defensa comprenden militares de carrera que participan en empresas dependientes del Ministerio de Defensa, como Constructora de Viviendas de la Armada (COVIARA) o el astillero Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR).

¹¹ Esta última aseveración requiere, por lo demás, ser contrastada con otros datos e interpretaciones que exceden el presente trabajo.

¹² Los otros tres tipos mencionados son: a) el control directo de los competidores, mediante prácticas predatorias que no estaban limitadas legalmente y que se expresaban en los fenómenos de cartelización y la creación de monopolios; b) el control de las manufacturas, mediante el cual se pretendió controlar el proceso de producción, incorporando precios oligopólicos y favoreciendo la integración vertical y horizontal de empresas; y c) el control de las ventas y el marketing, que apostó a crear o extender mercados mediante la diferenciación y el impulso a la actividad publicitaria. Véase Fligstein (1990).

¹³ Estos trabajos fueron elaborados en el marco del Centro de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

¹⁴ El listado de las empresas relevadas se incluye en el Anexo. Asimismo, vale aclarar que el universo total de empresas públicas depende de los criterios y las fuentes que se consideren; así, por ejemplo, si se toma como base el listado incorporado en el decreto N°174/2018 –que presenta el último organigrama actualizado de la administración pública nacional– y se hacen algunas readequaciones –por ejemplo, la inclusión de algunas empresas no consideradas sin razón aparente y la exclusión de empresas en liquidación y subsidiarias–, se llegaría a consolidar a un número cercano a 40 empresas públicas. En cualquier caso, el conjunto de entidades relevado se considera representativo para los fines de este trabajo.

Referencias bibliográficas

Astarita, Martín (2018) “Cambiamos y su modelo de Estado. Hacia un orden jerárquico y modernizador”. En *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, editado por Daniel R. García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier, y Beatriz de Anchorena, 61-90. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Azpiazu, Daniel (1992) *Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta*. Buenos Aires: CEPAL.

Azpiazu, Daniel, y Eduardo Basualdo (2004) “Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales». En *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*, editado por James Petras y Henry Veltmeyer, 55-112. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Banco Mundial (2014) *Tendencias del gobierno corporativo de las empresas públicas en América Latina. Tendencias y casos de países*. Washington DC: Banco Mundial.

Blutman, Gustavo (2013) “Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina”. En *Handbook de Administração Pública*, editado por César Madureira y Maria Asensio, 257-73. Lisboa: INA Editora.

Canelo, Paula, Ana Castellani, y Julia Gentile (2018) “Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri. (2015-2018)”. En *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, editado por Daniel R. García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier, y Beatriz de Anchorena, 117-36. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Cao, Horacio, Arturo Laguado Luca, y Maximiliano Rey (2018) “El hombre corporativo. Las elites estatales en el neoliberalismo tardío”. En *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, editado por Daniel R. García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier, y Beatriz de Anchorena, 137-56. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Carbajales, Juan José (2014) *Sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE). Una nueva modalidad de “empresa pública”: legitimidad y límites constitucionales*. Buenos Aires: Astrea / Ediciones Rap.

Centro de Economía Política Argentina (2018) “El ‘saneamiento’ de las empresas estatales». Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2009) “La evolución del Sistema Previsional Argentino”. Documento de Trabajo 2. Buenos Aires: CIFRA-CTA.

Chudnovsky, Daniel, y Andrés López (2001) *La transnacionalización de la economía argentina*. Buenos Aires: EUDEBA - Centro de Investigaciones para la Transformación.

Corporación Andina de Fomento (2010) *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado*. Caracas: CAF

Davis, Gerald, y Suntae Kim (2015) “Financialization of the Economy”. *Annual Review of Sociology* 41.

Díaz, Alejandro (2016) “El marco normativo de Argentina representa una oportunidad para aplicar las mejores prácticas”. En *Gobierno corporativo de las empresas públicas*, de Sindicatura General de la Nación. Publicaciones Técnicas SIGEN 15. Buenos Aires: Sindicatura General de la Nación.

Diéguez, Gonzalo, y Agustina Valsangiácomo (2016) “El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?” Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública 178. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Donatello, Luis Miguel (2013) “Las élites empresariales argentinas, su socialización política y un intento de esbozo comparativo con Brasil”. *Ponto de Vista*, no.4 (abril).

Dulitzky, Alejandro (2016) “Carreras directivas e internacionalización de las Elites. El caso de los dirigentes de empresas transnacionales en la Argentina del último cuarto del siglo XX”. *Trabajo y Sociedad*, n.o 26 (Verano): 171-92.

Elena, Sandra, Ana Pichón Rivière, y Ana Belén Ruival (2013) «La brecha de implementación del decreto de acceso a la información en las empresas públicas». Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública 125. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Elena, Sandra, y Germán Stalker (2012) “¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado”. Documento de Políticas Públicas - Programa de Justicia 110. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Félicz, Mariano (2016) “Argentina 2011-2016: ¿De la crisis del neodesarrollo a su radicalización conservadora? Luchas sociales, proyectos de desarrollo y alternativas populares”. *Lutas Sociais* 20 (37): 72-85.

Fligstein, Neil (1990) *The transformation of corporate control*. Cambridge, London: Harvard University Press.

Florio, Massimo (2014a) “The return of public Enterprise”. Working Paper 01/2014. Milano: CSIL - Centerfor Industrial Studies.

Florio, Massimo (2014b) “Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.o 60 (octubre): 59-102.

Hall, David (2014) *Public and Private Sector Efficiency*. Brussels: EPSU.

Hernández de Cos, Pablo (2004) “Empresa pública, privatización y eficiencia”. 75. Estudios Económicos. Madrid: Banco de España.

Instituto Argentino de Energía “Gral. Mosconi” (2017) “Informe Anual de Hidrocarburos 2017”. Buenos Aires: Instituto Argentino de Energía “Gral. Mosconi”.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2017) “Empresas públicas para el crecimiento”. 2. Carta de Jefatura de Gabinete. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2018) “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina”. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Lopetegui, Gustavo Sebastián, y Sebastián López Azumendi (2018) “Rethinking Public Sector Management in Argentina: the Role of Leadership and Coordination in the Governance Improvement of State-Owned Enterprises (SOEs)”. *Latin America Policy Journal* Shifting Winds in Latin America. Seventh Edition: 19-27.

Luci, Florencia (2011) “La carrera directiva en el marco de la reconfiguración empresarial argentina: ¿Una ‘revolución managerial’?” *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho* 16 (26): 145-81.

Luci, Florencia (2014) “La ‘internacional de los managers’: cultura cosmopolita, movilidad internacional y éxito corporativo en las grandes empresas globales”. *A Contracorriente* 11 (2): 166-94.

Mokate, Karen Marie (2004) “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?” Documentos de Trabajo I-24. Washington D.C.: INDES-BID.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016) *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Paris: Éditions OCDE.

Oszlak, Oscar (2003) “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 42 (168): 519.

Portalanza, Alexandra (2013) «Gobierno corporativo: una aproximación teórica». *Saber, Ciencia y Libertad* 8 (1): 117-27.

Ramió, Carles (1999) “Teoría de la organización y administración pública”. En *Teoría de la organización y administración pública [Capítulo 1]*, 17-42. Temas de gestión y administración pública 1. Madrid; Barcelona: Tecnos; Universitat Pompeu Fabra.

Regalsky, Andrés Martín, y Marcelo Rougier (2015a) “Introducción”; “Consideraciones finales”. En *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: siglo XX*, editado por Andrés Martín Regalsky y Marcelo Rougier, 7-27; 375-88. Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.

Regalsky, Andrés Martín, y Marcelo Rougier (2015b) *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: siglo XX*. Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.

Reich, Robert B. (2015) *Saving capitalism: for the many, not the few*. New York: Alfred A. Knopf.

Rougier, Marcelo (2008) “El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria”. Murcia, España.

Rougier, Marcelo (2015) “Empresarios de uniforme: la conformación de un Complejo Militar-industrial en la Argentina”. En *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*, editado por Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador, 327-44. México: Universidad Nacional Autónoma de México / INAP.

Rubio, Jimena, y Paula Nuñez (2019) “¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios”. Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública 213. Buenos Aires: CIPPEC.

Rubio, Jimena, Paula Nuñez, y Gonzalo Diéguez (2018) “Empresas públicas, gobernanza y desarrollo: el rol de los directorios”. Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública 202. Buenos Aires: CIPPEC.

Schclarek Curutchet, Alfredo (2013) “Razones teóricas para la existencia de las empresas del Estado”. En *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, editado por Daniel Chavez y Sebastián Torres, 81-90.

Montevideo: Transnational Institute.

Schclarek Curutchet, Alfredo, Santiago Re Crespo, y Lucas Ariel Torres (2011) “Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro”. CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).

Schvarzer, Jorge (1979) “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”. *Economía de América Latina*, n.o 3 (septiembre): 45-68.

Sidicaro, Ricardo (2003) *La crisis del estado: y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989 - 2001)*. Serie Extramuros 1. Buenos Aires: EUDEBA.

Subirats, Joan (1992) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Szlechter, Diego (2013) “La emergencia de la comunidad gerencial en la Argentina. Una mirada comparativa”. *Revista del Centro de Estudios en Sociología del Trabajo*, no.5 (mayo): 3-46.

Urueña Gutiérrez, Baudelio (2004) “La eficiencia en la Empresa Pública Autónoma. Aproximación metodológica”. *Boletín Económico de ICE*, n.o 2809 (junio): 9-22.

Vidal, Nicolás (2017) “Os directores de YPF e as mudanças no controle da empresa, 1976-2016”. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.

Williams, Karel (2000) “From shareholder value to present-day capitalism”. *Economy and Society* 29 (1): 1-12.

Yañez, Manuel (2019) “De la privatización a la corporatización neoliberal: tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso argentino (2015-2018)”. *REAd - Revista Eletrônica de Administração* 25 (2): 63-95.

Otras fuentes consultadas

Documentos e informes oficiales

Contaduría General de la Nación, *Cuentas de Inversión*, 2006-2017.
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Normativas legales

Decreto N°174/2018, Organigrama de la Administración Pública Nacional.

Decisión Administrativa N°85/2018, Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Resolución N°1/2018 de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas, Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal.

ANEXO - Empresas públicas consideradas en el relevamiento, 2019

Nombre comercial Sigla	Denominación formal de la empresa	Jurisdicción (Ministerio o Secretaría de Gobierno)
Aerolíneas Argentinas - Austral	Aerolíneas Argentinas SA / Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur SA	Transporte
AR-SAT	Empresa Nacional de Soluciones Satelitales SA	Modernización
AySA	Agua y Saneamientos Argentinos SA	Interior, Obras Públicas y Vivienda
BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior SA	Producción y Trabajo
BNA	Banco de la Nación Argentina SA	Hacienda
Casa de la Moneda	Sociedad del Estado Casa de la Moneda	Hacienda
CORASA	Correo Oficial de la República Argentina SA	Modernización
COVIARA	Construcción de Vivienda para la Armada Empresa del Estado	Defensa
DIOXITEK	DIOXITEK SA	Energía
EANA	Empresa Argentina de Navegación Aérea SE	Transporte
FADEA	Fábrica Argentina de Aviones "San Martín" SA	Defensa
IEASA	Integración Energética Argentina SA	Energía
INTERCARGO	INTERCARGO SAC	Transporte
NASA	Nucleoeléctrica Argentina SA	Energía
TANDANOR	Talleres Navales Dársena Norte (SACI y N)	Defensa
Trenes Argentinos Capital Humano	Desarrollo del Capital Humano SAPEM	Transporte
Trenes Argentinos Cargas	Belgrano Cargas y Logística SE	Transporte
Trenes Argentinos Infraestructura - ADIF	Administración de Infraestructuras Ferroviarias SE	Transporte
Trenes Argentinos Operaciones - SOFSE	Operadora Ferroviaria SE	Transporte
YPF	YPF SA (incluye YPF Gas SA)	Energía

Cómo citar este artículo

Yáñez, Carlos Manuel Matías (2020) "Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019)"

Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 10 N° 19: 13-42