

♦ ♦ ♦

# CARTA DE JEFATURA DE GABINETE

♦ ♦ ♦

EMPRESAS PÚBLICAS  
PARA EL CRECIMIENTO

ABRIL 2017



Jefatura de Gabinete de Ministros  
Presidencia de la Nación

# EMPRESAS PÚBLICAS PARA EL CRECIMIENTO

## CARTA DE JEFATURA DE GABINETE

- ◆ El Gobierno Nacional encontró empresas públicas mal administradas, sin coordinación ni estrategia comercial, con déficits enormes y que incumplían su compromiso con la sociedad.
- ◆ El foco de la Jefatura de Gabinete fue avanzar en cuatro frentes: 1) mejorar la gestión, para reducir todo lo posible las transferencias del Tesoro, 2) aumentar las inversiones y mejorar la calidad del servicio, 3) centralizar la supervisión y la estrategia de las empresas, y 4) iniciar un proceso de más transparencia y buen gobierno para incrementar la eficacia y prevenir la corrupción.
- ◆ Se creó el Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas, que funciona desde el año pasado dentro de Jefatura de Gabinete. El Consejo, siguiendo estándares internacionales, aconseja sobre los grandes lineamientos y la estrategia de las empresas y monitorea su desempeño.
- ◆ Ya se están viendo resultados positivos. En 2016 el déficit operativo de las empresas cayó un 46% y sus inversiones crecieron un 60%. Las transferencias del Tesoro para gastos corrientes, que en 2014 habían alcanzado un pico de 1,5% del PIB, bajaron al 0,73% del PIB en 2016. La proyección para 2017 es que las empresas públicas le costarán al Tesoro todavía menos: alrededor del 0,5% del PIB.
- ◆ El Gobierno cree que existe un camino para que las empresas públicas puedan contribuir al crecimiento del país, administradas con profesionalismo –para dar el mejor servicio e infraestructura posibles– y transparencia, con estándares que les impidan transformarse en botines políticos o corporativos.



## INTRODUCCIÓN

A pesar de que lleva un siglo y medio administrando empresas –las primeras fueron la antecesora del Correo Argentino, fundada en 1854; y el Ferrocarril Central Norte, inaugurado en 1876–, pocas veces el Estado argentino intentó llevar adelante una estrategia coordinada sobre su rol como accionista y operador de compañías industriales o de servicios públicos. La administración de las empresas estatales ha estado con frecuencia más influida por urgencias o circunstancias de corto plazo, o por el impulso de un funcionario en particular, que por una planificación o centralización de la dirección de las empresas como parte del entramado productivo o estatal.

En las últimas décadas, el apetito empresario del Estado aumentó o disminuyó menos por un análisis cuidadoso de su rol que por vaivenes políticos, económicos e ideológicos. Buena parte de las compañías del Estado, por ejemplo, llegaron deterioradas a fines de los '80, con déficits generalizados, infraestructura atrasada y poca capacidad de brindar bienes o servicios a la población. En los '90 se inició un rápido camino de privatizaciones, urgido por corregir los problemas de déficit e infraestructura. En la década anterior a 2015 el péndulo volvió a moverse y regresó la tendencia estatizadora: Correo Argentino, en 2003; AySA, en 2006; Aerolíneas Argentinas, en 2008; e YPF, en 2012, entre otras. Con la estatización regresaron muchos de los problemas tradicionales de la gestión empresarial del Estado argentino: administración inexperta e improvisada, empresas sin rumbo, déficits crecientes y, en ocasiones, como en Casa de la Moneda, Fabricaciones Militares o Enarsa, empresas aprovechadas para usos políticos y carcomidas por la corrupción, según auditorías recientes.

La visión del Gobierno Nacional intenta ser pragmática y de largo plazo. La vieja dicotomía argentina sobre empresas de servicios públicos –de un lado, empresas estatales pero ineficientes y sin transparencia ni mecanismos de control; del otro, empresas privatizadas pero sin marcos regulatorios adecuados–, para el Gobierno es falsa. Hay espacio para

que el Estado sea accionista y operador de un grupo de empresas que contribuyan al desarrollo del país: dedicadas a cumplir un rol social –como los trenes suburbanos o la provisión de agua y cloacas–, que hagan inversiones en infraestructura, mejoren los mercados donde operan y sean administradas por una gestión profesional y transparente que les impida transformarse en botines políticos o corporativos.

El Estado Nacional participa de tres tipos de empresas. Están, por un lado, los 42 grupos empresarios donde tiene el control y una participación total o mayoritaria. En este grupo hay empresas de energía, como YPF o Enarsa; bancos, como el Banco Nación; empresas de transporte, como Belgrano Cargas o SOFSE (la operadora de los trenes de pasajeros); y de comunicaciones, como Correo Argentino o ARSAT, entre otras. El segundo grupo es el de las 21 empresas donde el Estado Nacional tiene una participación minoritaria, como Aeropuertos Argentina 2000, Papel Prensa y Central Puerto. Y el tercer grupo es el de las participaciones accionarias del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, dependiente de la ANSES) en otras 42 empresas privadas argentinas, como Molinos, Telecom y Edenor.

Este informe está dedicado al primer grupo de compañías, las que son controladas por el Estado.

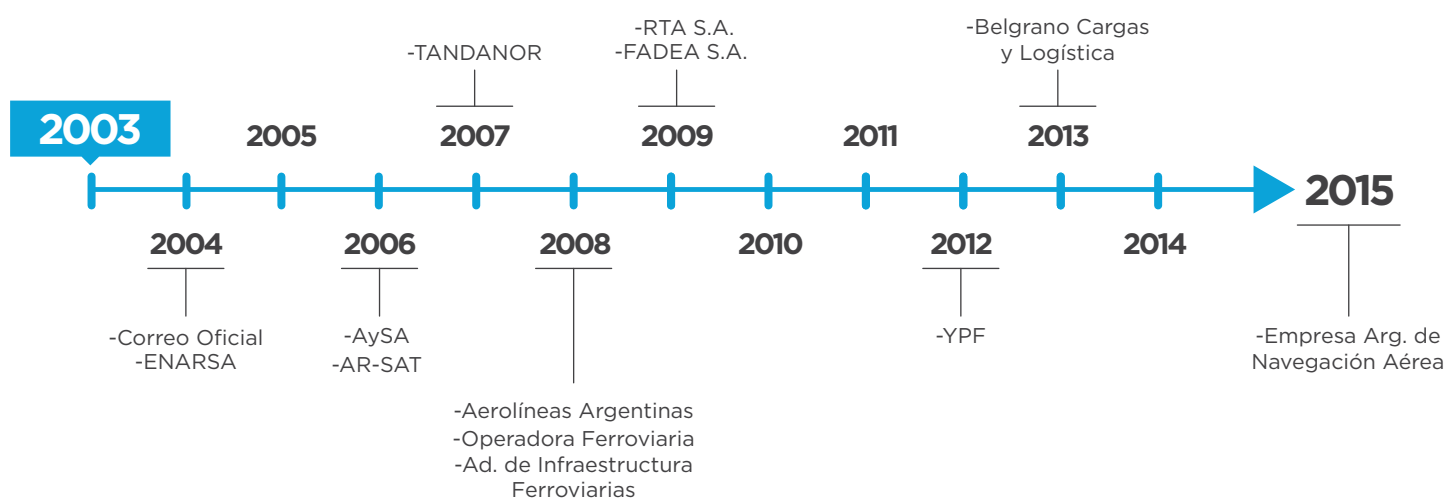
## EL PUNTO DE PARTIDA

En diciembre de 2015, el Gobierno encontró un portafolio de empresas públicas marcado por la falta de coordinación de las decisiones, la ausencia de estándares administrativos y de transparencia y, salvo excepciones, escaso profesionalismo en la gestión. En varias de ellas, además, reinaba la corrupción. Pese a que la tendencia mundial en las últimas décadas, recomendada por la OCDE, ha sido avanzar hacia agencias o modelos de centralización y coordinación, en la Argentina las

empresas públicas todavía dependían exclusivamente de sus ministerios respectivos, que eran (y siguen siendo) sus accionistas formales. Así, la Secretaría de Transporte gestionaba las empresas ferroviarias sin saber ni interesarse demasiado por cómo el Ministerio de Defensa gestionaba Tandandor o qué podía aprender del sistema de compras de la Secretaría de Medios en la TV Pública y Radio Nacional.

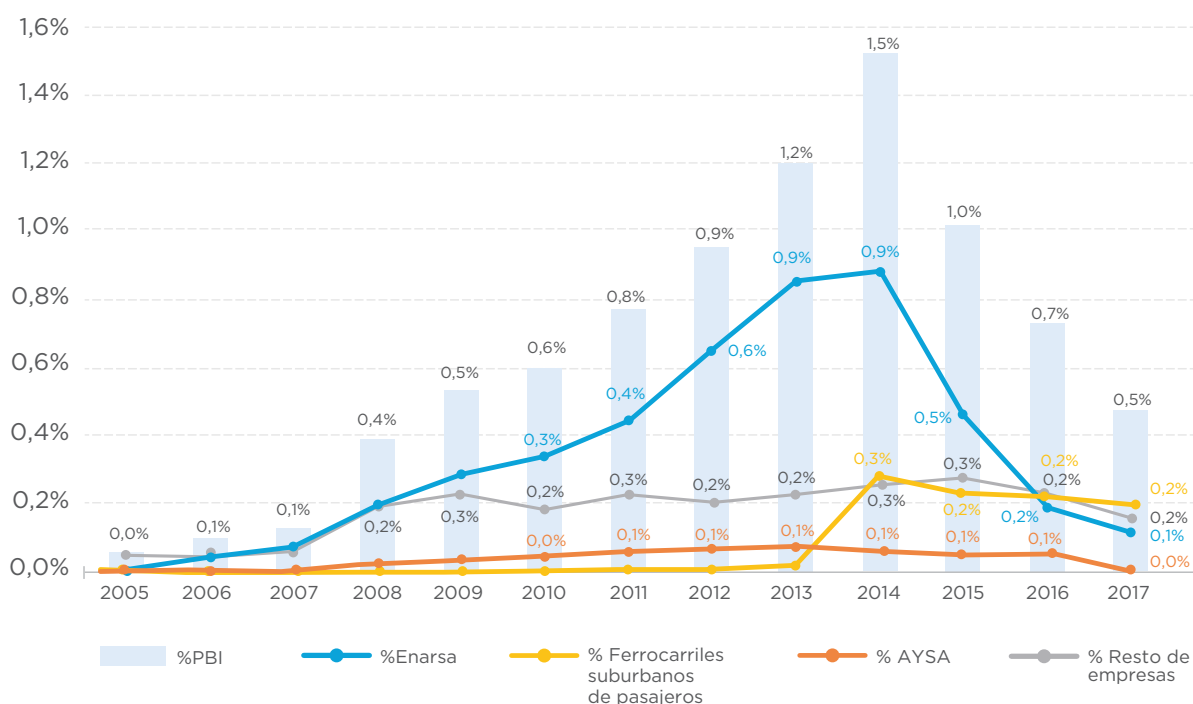
Esta situación, combinada con un aumento en la cantidad de compañías, generó en los últimos años un creciente impacto de las empresas públicas en las arcas del Estado. En 2003, las empresas públicas no le costaron prácticamente nada al Tesoro, y hasta 2007 las transferencias fueron insignificantes. La tendencia cambió en 2008, con la estatización de Aerolíneas Argentinas y el primer gran salto en las transferencias a Enarsa, la petrolera estatal encargada de repartir los subsidios a la energía. Ese año el Estado transfirió a las empresas públicas alrededor de de US\$2.000 millones, equivalentes al 0,4% del PIB.

### Creación y estatización de empresas públicas 2003 - 2015



En los años siguientes, los déficits de las empresas y las transferencias del Tesoro siguieron aumentando. Alcanzaron su techo, impulsadas por los crecientes pagos a Enarsa y los escasos incentivos a obtener resultados, en 2014, cuando las transferencias para gastos corrientes (es decir, para cubrir los déficits) fueron de 69.000 millones de pesos, un 1,5% del PIB. En 2015, el último año de la administración anterior, el dinero público transferido a las empresas se redujo un poco, a 57.000 millones de pesos (o 1% del PIB), en buena parte gracias a la caída en el precio internacional del petróleo, que redujo el déficit de Enarsa.

### Transferencias corrientes devengadas (en % del PIB)



Además de déficits crecientes, las empresas públicas también mostraban en diciembre de 2015 muy poca transparencia en su toma de decisiones y una ausencia casi total de estándares de buen gobierno corporativo. Salvo YPF y las empresas financieras, como Banco Nación y el BICE, las empresas estatales carecían de esquemas de buen gobierno que les permitieran despolitizar el proceso de toma de decisiones, atraer recursos humanos profesionales y promover la transparencia en procesos como las compras de bienes y servicios. Además, varias empresas, como Tandanor desde 2011 y Aerolíneas Argentinas desde 2012, llevaban años sin presentar balances auditados.

No es obligatorio que las empresas públicas requieran dinero constante del Tesoro para cubrir sus pérdidas. Es más, lo habitual es lo contrario: que las empresas públicas aporten parte de sus ganancias al Tesoro. En la Argentina, sólo dos empresas hacen aportes: YPF y Lotería Nacional. En países vecinos como Chile y Uruguay, en cambio, varias de las empresas públicas realizan transferencias de recursos al Tesoro para financiar otros gastos del Estado. Los casos más conocidos son los de las mineras o las petroleras, pero también hay muchos casos de empresas públicas latinoamericanas de otros sectores –como puertos, electricidad y agua y saneamiento– que aportan fondos a sus tesoros nacionales. En Uruguay, el conjunto de empresas públicas transfirió al Tesoro durante los últimos 5 años una suma equivalente a 2,4% del PIB.

## ORDENAMIENTO DE LA GESTIÓN

El ordenamiento de la gestión de las empresas públicas es una de las 100 iniciativas prioritarias del gobierno del presidente Macri. Por eso, la Jefatura de Gabinete de Ministros armó en las primeras semanas de la gestión un equipo específico para seguir el desempeño de las empresas de mayoría estatal, tanto en lo relacionado a su gobernanza como a su eficiencia.

## Empresas Públicas en el Consejo de Supervisión Estratégica

 <b>TRANSPORTE</b> ADIF SOFSE Belgrano Cargas Aerolíneas AGP Intercargo EANA	 <b>ENERGÍA Y MINERÍA</b> ENARSA YCRT NASA Dioxitek	 <b>DEFENSA</b> FFMM Tandanor FAdeA Coviara
 <b>PRODUCCIÓN</b> BICE Mercado Central	 <b>COMUNICACIONES</b> Correo Argentino ARSAT	 <b>FINANZAS</b> Banco Nación Casa de la Moneda
 <b>SIST. FEDERAL DE MEDIOS</b> Radio y TV Argentina Telam Contenidos Públicos	 <b>EDUCACIÓN</b> Radio Univ. Nacional Litoral Radio y TV Univ. de Córdoba Educar	 <b>OTROS</b> AySA Lotería Nacional Corp. Puerto Madero VENG

En octubre, además, empezó a funcionar el Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas, integrado por los ministros accionistas de las empresas (Energía, Transporte, Producción, Hacienda, Modernización, Comunicaciones y Defensa), dos miembros independientes de reconocida trayectoria (actualmente, Luis Mario Castro y Jorge Becerra) y los vicejefes de Gabinete, Gustavo Lopetegui y Mario Quintana. El Consejo se reúne periódicamente en Casa Rosada



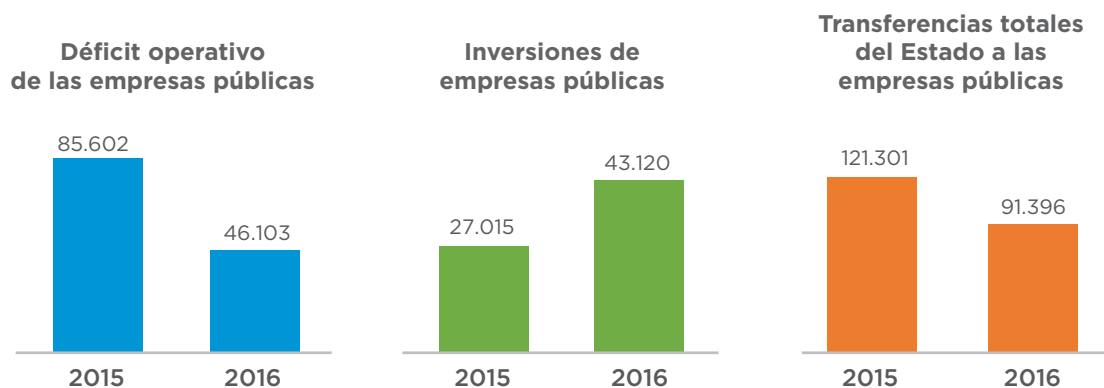
para seguir la evolución de 31 empresas públicas, discutir sus planes estratégicos y monitorear su desempeño. En las reuniones, los presidentes exponen sobre la situación actual de sus empresas y presentan lo que ellos consideran el rumbo a seguir.

## MEJOR GESTIÓN, MENOS TRANSFERENCIAS

En 2015, por cada peso que ingresaron por ventas, las empresas públicas erogaron dos pesos en gastos operativos: el otro peso lo tuvo que poner el Tesoro. Esta práctica generó un déficit operativo de 85.602 millones de pesos. El año pasado, gracias a una gestión enfocada en obtener resultados, los ingresos operativos aumentaron en 10% en términos reales y los gastos bajaron un 18%, lo que permitió reducir el déficit operativo un 46%.

Esta disminución del déficit operativo permitió reducir más de un 25% el impacto de las empresas en el presupuesto: de alrededor de 1% del PIB en 2015 a 0,73% en 2016. La reducción de las transferencias es menor a la del déficit porque en diciembre de 2015 muchas empresas tenían deudas comerciales abultadas que debieron ser canceladas por el nuevo gobierno.

Este año la tendencia se va a mantener: las empresas siguen mejorando sus ingresos y optimizando sus costos. La previsión incluida en el presupuesto de 2017 es que las transferencias para gastos corrientes de empresas públicas será del 0,5% del PIB, la mitad de lo que costaron en 2015 y un tercio de lo que costaron en 2014.



**Nota:** Pesos constantes de 2016. Análisis basados en 26 grupos económicos más relevantes excluyendo YPF y empresas financieras.

Sólo dos empresas habían tenido superávit operativo en 2015. En 2016 ya fueron siete y este año hay otras más encaminadas a sumarse a este grupo. Aerolíneas Argentinas seguirá siendo deficitaria hasta 2019, según los planes del Ministerio de Transporte, pero en 2016 recibió un 38% menos transferencias del Tesoro que en 2015.

Tres de las empresas que más esfuerzos hicieron para aumentar sus ingresos y disminuir sus déficits fueron SOFSE, ENARSA e Intercargo. SOFSE, que opera los trenes de pasajeros de todo el país, multiplicó sus ingresos por los alquileres de locales comerciales en sus estaciones y terminales como Retiro y Constitución, muchos de los cuales tenían contratos vencidos o irregulares. En 2015, SOFSE recaudó 41 millones de pesos por alquileres comerciales. Este año calcula que llegará a los 190 millones de pesos. Además, la empresa logró ahorrar más de 1.000 millones de pesos anuales gracias a una renegociación con su Aseguradora de Riesgo del Trabajo (ART), que ahora le cobra una comisión del 7%, frente al 12,3% anterior. Y ahorró otros 1.500 millones de pesos gracias a un recálculo de la liquidación de las cargas sociales de sus empleados, entre otras iniciativas.

ENARSA bajó un 86% el gasto en los generadores móviles que se usan desde 2011 para compensar los picos de consumo eléctrico. En 2015 el Estado había gastado US\$216 millones en el alquiler de estos equipos. Gracias a una mayor competencia y mejor planificación, este año se proyecta gastar US\$29 millones. Además, abandonó su política de compras por contratación directa y comenzó a generar competencia entre los proveedores, con un ahorro de 32 millones de pesos. En el caso de Intercargo, la empresa que se ocupa de la carga, descarga, señalización y traslado de pasajeros en 22 aeropuertos, se logró transformar un déficit de 14 millones de pesos en un superávit de 92 millones de pesos. Mercado Central, que perdía 10 millones de pesos por mes, renegoció contratos, consolidó equipos y logró llegar al equilibrio.

Además del foco en la reducción del déficit, la Jefatura de Gabinete pidió que la optimización de los recursos se hiciera sobre los gastos corrientes pero no sobre las inversiones y la expansión de la infraestructura. Esto permitió incrementar un 60% las inversiones de las empresas públicas, de 27.015 millones de pesos en 2015 a 43.120 millones en 2016, en términos reales. Y les permitió a las empresas avanzar con sus planes de crecimiento, afrontar deudas legítimas (muchas de las cuales no estaban contabilizadas) y recomponer el capital necesario para llevar adelante sus operaciones.

AySA, por ejemplo, invertirá este año en la ampliación de la red de aguas y cloacas 2,5 veces más que en 2015 y un 82% más que en 2016. Y ADIF, la empresa de infraestructura ferroviaria, hizo inversiones en la mejora integral del servicio ferroviario para pasajeros que permitieron inaugurar 37 nuevas estaciones en 2016 y la renovación de 80 estaciones más este año.

Belgrano Cargas y Logística, que opera tres de las seis líneas de ferrocarriles de cargas del país, pudo cambiar la tendencia decreciente en la cantidad de carga transportada, y logró a la vez un incremento en su

facturación. Estos ingresos, sumados a la inversión del Estado nacional, permitirán llevar la flota de locomotoras operativas de 81 a 204 y rehabilitar en los próximos tres años más de 1.600 kilómetros de vías.

## MEJOR GOBIERNO, MENOS CORRUPCIÓN

Una de las fuentes de lineamientos del Consejo son las mejores prácticas internacionales sobre empresas estatales, muchas de las cuales ya están siendo puestas en práctica en varios países de América Latina, como el Sistema de Empresas Públicas (SEP) de Chile, que evalúa el desempeño de sus empresas estatales con metas acordadas entre la autoridad de supervisión y las compañías. Otros países, como Perú, emiten directivas para la buena gestión y gobierno de las empresas públicas. Brasil exige estándares de este tipo para todas las empresas de mayoría accionaria del Estado.

Un mejor gobierno corporativo –con directores independientes, procesos más transparentes, una estrategia basada en resultados y una gestión más profesional– permite a las empresas públicas cumplir mejor su rol social, mejorar la calidad de sus servicios y usar sus recursos con más eficiencia. Además, las reglas de buen gobierno pueden funcionar como barrera para despolitizar el proceso de toma de decisiones y enfocar la gestión hacia la sustentabilidad financiera y la buena prestación del servicio.

Las mejores prácticas en esta área se encuentran reflejadas en las Directrices de Gobierno Corporativo de la OCDE, cuyo objetivo es garantizar que los gobiernos transparenten la gestión de sus empresas, profesionalicen sus directorios, promuevan la eficiencia de sus recursos y las sometan a las mismas reglas que las empresas de gestión privada. A los efectos de incorporar prácticas internacionales, el Gobierno llevará adelante este año un diagnóstico del gobierno corporativo de sus

empresas según los criterios de la OCDE, cuyos resultados permitirán evaluarlas según criterios internacionales e identificar políticas destinadas a la mejora de la gestión.

Algunas de estas mejoras ya están ocurriendo. Durante el primer año de gestión se asentaron principios para incorporar políticas de integridad y la mejora de los procesos de compras. Se crearon, por ejemplo, políticas de integridad en varias empresas, como la Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA), que introdujo reglas de transparencia en su reglamento de compras y mejoró las prácticas de lucha contra la corrupción. También se están desarrollando Lineamientos de Buen Gobierno en conjunto con la Oficina Anticorrupción y la SIGEN.

En el área de compras, se está asistiendo a las empresas para mejorar la eficiencia de sus procesos, bajar el costo de adquisición de bienes y servicios y aumentar la transparencia de sus decisiones. En esta área, crítica para reducir costos operativos, se promovió un trabajo en conjunto entre los responsables de varias empresas. En mayo se avanzará con los diagnósticos de los procesos de compras de las empresas, empezando por Correo Argentino y Aerolíneas Argentinas.

## CONCLUSIÓN

El Gobierno cree que las empresas públicas pueden tener un rol en el crecimiento de la Argentina, ayudar a la expansión de los servicios públicos y participar en obras de infraestructura. Además, mejor gestionadas y con objetivos comerciales más concretos, algunas de ellas pueden convertirse en fuentes de ingresos para el Tesoro.

Pese a la difícil situación inicial, los resultados son positivos. Se consiguieron mejoras financieras, se eliminaron oportunidades para la corrupción o el abuso político y se les dio una estrategia a empresas que llevaban años pidiendo un rumbo. Y decenas de directivos y ejecutivos con vocación de servicio público se sumaron a sus equipos gerenciales. El objetivo para los próximos años es profundizar esta dirección.

# ANEXO

Empresas	Resultado Neto <sup>(2)</sup>			Transferencia totales <sup>(3)</sup> devengadas			Dotación	
	2015	2016	vs 2015	2015	2016	vs 2015	2015	2016
Administración General de Puertos	-\$158	\$306	-293%	\$331	\$124	-63%	522	488
Aerolíneas Argentinas	-\$5.030	-\$3.765	-25%	\$7.059	\$4.387	-38%	12.330	12.196
Agua y Saneamiento Argentinos (AySA)	-\$8.628	-\$3.280	-62%	\$11.899	\$15.796	33%	6.441	6.535
ARSAT (Satélites)	-\$368	\$76	-121%	\$4.886	\$297	-94%	539	541
Belgrano Cargas	-\$2.909	-\$2.818	-3%	\$884	\$1.113	26%	4.366	4.553
Casa de Monedas	-\$644	\$172	-127%	\$0	\$650	-	1.693	1.488
Construcción de Viviendas para la Armada	\$40	\$9	-77%	\$0	\$0	-	67	64
Corporación Puerto Madero	\$21	\$22	8%	\$0	\$0	-	28	31
Correo Argentino	-\$1.253	-\$2.171	73%	\$2.016	\$2.016	6%	16.653	16.689
DIOXITEK (Uranio)	\$60	-\$137	-329%	\$228	\$342	50%	193	190
EDUCAR	-\$647	-\$253	61%	\$506	\$1.669	230%	403	407
Empresa Argentina de Navegación Aérea (tráfico aéreo)	\$0	\$149	-	\$0	\$441	-	2.257	1.942
Energía Argentina (ENARSA)	-\$39.765	-\$11.368	-71%	\$46.370	\$20.947	55%	645	571
Fábrica Argentina de Aviones (FADEA)	-\$2.135	\$0	-100%	\$69	\$518	653%	1.558	1.229
Fabricaciones Militares	-\$1.554	-\$1.116	-28%	\$2.904	\$1.458	-50%	2.352	2.080
Ferrocarriles suburbano de pasajeros	-\$20.830	-\$17.320	-17%	\$26.448	\$27.027	2%	24.301	23.898



Empresas	Resultado Neto <sup>(2)</sup>			Transferencia totales <sup>(3)</sup> devengadas			Dotación	
	2015	2016	vs 2015	2015	2016	vs 2015	2015	2016
Intercargo (Servicio de rampa)	-\$19	\$92	-581%	\$0	\$0	-	1.888	1.919
Lotería Nacional	\$1.023	\$1.329	30%	\$0	\$0	-	1.100	901
Mercado Central	-\$74	\$0	-100%	\$0	\$120	-	536	536
Nucleoeléctrica Argentina	-\$1.345	\$1.098	-182%	\$7.755	\$5.932	-24%	3.512	3.565
Radio y Televisión Argentina (RTA)	-\$2.884	-\$2.624	-9%	\$2.455	\$2.462	0%	2.806	2.806
TANDANOR (Astillero)	-\$645	-\$314	-51%	\$337	\$639	89%	653	613
TELAM	-\$679	-\$652	-4%	\$648	\$700	8%	926	920
VENG (industria espacial)	\$89	\$77	-14%	\$415	\$360	-13%	417	455
Yacimiento Carboníferos de Río Turbio	-\$5.953	-\$4.486	-25%	\$5.983	\$4.163	-30%	2.960	2.790
Empresas Financieras	-	-	-	-	-	-	18.260	18.575
Otras empresas con transferencias	-	-	-	\$108	\$112	4%	344	332
<b>TOTAL EMPRESAS PÚBLICAS</b>	<b>-\$94.285</b>	<b>-\$46.974</b>	<b>-50%</b>	<b>\$121.301</b>	<b>\$91.396</b>	<b>-25%</b>	<b>107.750</b>	<b>106.314</b>

**Notas:** (1) análisis de los 25 grupos económicos más relevantes, excluyendo empresas financieras (BICE, Banco Nación) e YPF; (2) basado en información de gestión disponible a Marzo 2017, el resultado neto no incluye las transferencias realizadas por el Estado Nacional, 2015 reflejado a valores reales de 2016 considerando una inflación anual de 36%; (3) incluye transferencias corrientes para cubrir los déficit y transferencias de capital para realizar inversión en activos fijos; (4) el aumento del déficit en Correo Argentino se debe a que durante 2015 se percibieron ingresos por el servicio electoral con un impacto positivo en el resultado neto de 2015; (5) las transferencias totales no se reducen en igual monto que la reducción del déficit debido al aumento en inversiones en capital de trabajo y activos fijos.