

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
Administración Pública

Año 24 Número 1 Volumen 27 Febrero 2024

**Empresas públicas municipales:
aproximación a la cuestión en el ámbito de la provincia
de Buenos Aires**

Manuel Yañez

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE
INVESTIGACIÓN

Decano

Dr. Ricardo J.M. Pahlen

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

**Director Instituto de Investigaciones en Gestión, Desarrollo y Control de
Organizaciones**

Dr. Alberto E. Barbieri

Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Isidoro Felcman

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Horacio Cao

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Gustavo Blutman

DOCUMENTOS DE TRABAJO CIAP

Instituto de Investigaciones en Gestión, Desarrollo y Control de Organizaciones (IGeDeCO) -
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 24 N°1

ISSN 1852-0774

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

ciap@econ.uba.ar

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR

Dr. Isidoro Felcman

EDITORES

Dr. Gustavo Blutman

Dr. Horacio Cao

Mg. Ángel Vaca

COMITÉ EDITORIAL

Investigadores CIAP

Gustavo Blutman

Horacio Cao

Ángel Vaca

Investigadores invitados

Claudia Bernazza (Universidad Nacional de La Plata)

Daniel D'Eramo (Universidad Nacional de Tierra del Fuego)

Maristelma Gamón (Universidad Nacional del Chaco)

Silvana López (Universidad Nacional de Córdoba)

Maximiliano Rey (Universidad Nacional de José C. Paz)

Julio Saguir (Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino/Tucumán)

Delia de la Torre (Universidad Nacional de San Juan)

Empresas públicas municipales: aproximación a la cuestión en el ámbito de la provincia de Buenos Aires

Municipal public enterprises: an approach to the issue in Buenos Aires province

Manuel Yañez¹

Introducción²

El objetivo de este trabajo es explorar el panorama de las empresas públicas municipales (EPM) argentinas a partir de la consideración inicial de las existentes en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, como primer paso para un mayor conocimiento del fenómeno. Esta aproximación incluye una recopilación e interpretación preliminar de la literatura existente sobre el fenómeno a nivel internacional, incluyendo debates teóricos e investigaciones de base empírica. Asimismo, se realizó un análisis normativo y bibliográfico sobre la situación de las EPM de la provincia de Buenos Aires, en vistas a la construcción de una base de datos propia sobre este tipo de entidad a nivel nacional.

El trabajo se organiza, luego de la presente introducción, de la siguiente manera. Inicialmente, se exponen algunos antecedentes de la literatura sobre las EPM. A continuación, se presenta el sector de las EPM de la provincia de Buenos Aires, considerando aspectos contextuales y normativos sobre los municipios y sus atribuciones para la creación y gestión de EPM. Luego, se expone el mapa actual de las EPM bonaerenses, considerando diversas dimensiones de análisis y una descripción sobre sus aspectos históricos y evolución reciente. Finalmente, se presentan una serie de consideraciones del trabajo realizado y de interrogantes que serán retomados en futuros trabajos.

¹ Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: manuelyanez@economicas.uba.ar

² Este trabajo es un avance preliminar de una estudio en curso en el marco del proyecto de investigación PICT-2021-I-INVI-00306 titulado “Empresas públicas subnacionales en Argentina: desafíos y potencialidades de la gestión empresarial estatal y su impacto en el desarrollo regional” de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

Empresas públicas municipales: definiciones y debates recientes

Para abordar la noción de empresas públicas municipales (EPM) resulta pertinente, por un lado, remitirnos a la consideración de qué es y qué no es una *empresa pública*. Aunque existen múltiples definiciones al respecto, una primera aproximación a este concepto lo refiere a aquellas organizaciones que desarrollan actividades de servicios, comerciales o económicas en general en las que el Estado tiene una posición mayoritaria en su propiedad, lo que lo habilita para asumir funciones de control y dirección de la empresa (Camacho citado en Guajardo Soto, 2015). Ampliando esa mirada, entre otros aspectos se ha señalado que este tipo de entidad empresaria es propiedad del gobierno en última instancia, en el sentido que el Estado puede asumir el control de una empresa mediante otros mecanismos administrativos o legales; que tiene cierta autonomía financiera y gerencial, al menos hasta cierto punto, a diferencia del resto de los organismos de la administración pública central; y posee algún objetivo de interés público o de bienestar social, lo que en ocasiones se engloba bajo la noción de *misión pública* (Florio, 2014).

Por otro lado, el término *municipal* da cuenta que el agente estatal del que depende la empresa pública considerada en estos términos corresponde al gobierno local o municipio, dentro de los ordenamientos institucionales que prevén ese nivel jurisdiccional. En algunos casos se opta por denominar a este tipo de organización bajo la denominación más amplia de empresas públicas locales, con la intención de abarcar todo tipo de autoridades locales, no solo municipalidades, sino también otras como los condados (Wollmann, 2020). Por lo demás, en gran parte de la literatura sobre el tema se suele referenciar el término *municipally owned corporations* (MOC) —corporaciones de propiedad municipal—, que comprende a lo aquí referimos como EPM pero que también puede abordar otros formatos organizacionales corporatizados.

Esto converge con la relevancia de los procesos de *corporatización* que, aunque tienen antecedentes de más largo plazo, se los suele asociar, en sus manifestaciones recientes en el ámbito del sector público, con los políticas de reforma del Estado y la emergencia del paradigma de la *Nueva Gestión Pública* a fines del siglo XX (Andrews et al., 2020; Hood, 1991; McDonald, 2016). McDonald (2015) señala que “[l]as entidades corporatizadas, en ocasiones llamadas ‘agencias’ o ‘paraestatales’, son de propiedad y gestión totalmente estatales, pero cuentan con cierto grado de autonomía del Gobierno. Por lo general, tienen un régimen jurídico separado de otros proveedores públicos y una estructura corporativa parecida a las compañías privadas que cotizan en bolsa, como un consejo de

administración” (p. 9).

Como el propio McDonald señala, el caso de las empresas públicas es la forma más común que estos procesos adoptan al implicar la prestación de servicios públicos y, en general, la provisión de diversos bienes económicos. En cualquier caso, el objetivo ideal de este tipo de procesos es el de crear compañías de plena competencia, con gerentes independientes con responsabilidad sobre su propia organización y donde los gastos e ingresos se contabilizan de manera autónoma respecto al resto del sector público. A partir de esta compartimentalización se apunta a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y evitar injerencias políticas. En muchos casos, el avance de la corporatización viene de la mano del desarrollo de perspectivas ideológicas favorables al mercado y tendientes a adoptar diversos métodos y formatos propios del sector privado en el público. Además, frecuentemente se considera la corporatización como el primer paso previo a avanzar en políticas de privatización, luego de que la entidad en cuestión alcance el máximo nivel de beneficios y se ajuste en el mayor grado posible a las condiciones propias del mercado. Sin embargo, McDonald también destaca la existencia de procesos de corporatización que, asumiendo las formas y lógicas organizacionales mencionadas, pretenden lograr un mejor acceso y calidad del servicio prestado, con vistas a asegurar el objetivo de interés público o social involucrado.

En cualquier caso, Voorn, Van Genugten, y Van Thiel (2017) señalan que las MOC pueden ser definidas como aquellas organizaciones autónomas que son propiedad de los municipios, tienen el fin de producir o prestar servicios públicos y se ubican por fuera de la burocracia tradicional a nivel local. El punto de partida en este caso son las diferencias respecto a las organizaciones burocráticas propias de la administración municipal, a partir de una serie de dimensiones: estatus legal, marco legal, forma organizacional, gobierno, financiación y flexibilidad (Tabla 1).

Tabla 1. Producción por empresa y burocracia comparadas

	<i>Provisión por</i>	
	<i>MOC</i>	<i>Burocracia</i>
Estatus legal	Corporación	Gobierno/Administración
Regido por	Múltiples opciones	Derecho público municipal
Forma organizacional	Propósito único	Multipropósito
Gobernado por	Junta directiva designada	Burocracia local
Financiación	Tarifas al usuario	Impuestos
Flexibilidad	Alta	Media

Fuente: Adaptado de Voorn, Van Genugten y Van Thiel (2017).

En cuanto a la prestación de servicios públicos a nivel local, en las últimas décadas se ha remarcado la cuestión de la *remunicipalización* como una tendencia a ser considerada. Por lo general, remunicipalización se refiere al proceso de devolución de determinados servicios a la propiedad y gestión estatales tras un periodo de control del sector privado (McDonald, 2024). Se trata de un término en el cual se referencian un conjunto importante de estudios en las últimas décadas, aun cuando en torno a su utilización se han señalado algunos reparos —por ejemplo, debido a que los que no siempre esas indagaciones se sitúan en torno a procesos a nivel municipal, entre otros aspectos— (Clifton et al., 2021). Aún con esas precauciones, desde un abordaje amplio de la cuestión se han contabilizado más de 900 remunicipalizaciones (además de la creación de 500 nuevas entidades o programas) en el período 2000-2019 en el plano internacional, una gran parte de ellos a nivel europeo, en sectores como la provisión de agua, la distribución eléctrica, el transporte, la gestión de residuos, las telecomunicaciones y otros servicios públicos (Kishimoto et al., 2020).

En cuanto a las razones sobre el avance de los procesos de remunicipalización se ha postulado, en algunos casos, la existencia de un creciente rechazo a las formas mercantiles propias de los procesos externalización en favor de empresas privadas en la prestación de servicios públicos (Pigeon et al., 2013). En esa línea, el retorno al control público emergería como una respuesta a los procesos de privatización en el contexto de políticas neoliberales, comprendiendo una tendencia en búsqueda de mayores grados de equidad y hacia la democratización (Becker et al., 2017). Sin embargo, en ningún caso se plantea que los procesos de remunicipalización tengan un sentido unívoco; por el contrario, se suelen plantear la existencia de diversas orientaciones según el caso particular que se trate (McDonald, 2018).

Al respecto, Voorn y Van Genugten y Van Thiel (2021) resaltan, en su revisión sistemática de la literatura sobre el tema, que los procesos de remunicipalización no expresan, necesariamente, un rechazo a la adopción de modalidades empresariales en la prestación de servicios públicos locales. Asimismo, remarcan que la remunicipalización debe considerarse en conjunto con las tendencias hacia la corporatización. Además, agregan que gran parte de los procesos de remunicipalización se apoyan en razones de pragmatismo más que en argumentos ideológicos. Asimismo, McDonald (2024) también da cuenta de la diversidad del fenómeno de la remunicipalización a partir de su análisis de la literatura que deriva en una propuesta de clasificación a partir de las orientaciones que adoptan los casos analizados (socialdemócrata, pragmática, anticapitalista, control comunitario, autonomista y por razones mixtas o diversas).

En definitiva, las EPM emergen dentro del entramado estatal como un tipo de organización con características diferenciales y ligada al derrotero de las tareas y funciones que los gobiernos locales han ido asumiendo y abandonando a lo largo del tiempo. Sobre esta base, se presenta a continuación un abordaje de las EPM de la provincia de Buenos Aires, con el objetivo de concretar un primer paso en el análisis de las EPM en Argentina.

Las EMP en la Provincia de Buenos Aires

Aspectos contextuales y normativos

La provincia de Buenos Aires es una jurisdicción subnacional ubicada en el centro-oeste de Argentina que se erige como una entidad estatal de segundo nivel en el marco federal del país. Cao y Vaca (2006) la incorporan dentro de la denominada “Área Central”, eje de la actividad agrícola-ganadera en términos históricos y que, durante el siglo XX, fue consolidando su perfil productivo de forma complementaria a partir del impulso estatal a la industrialización. Tras las políticas de ajuste estructural que tuvieron su auge en la década de 1990, señalan los autores —sobre la base de un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— que Buenos Aires se consolidó como la mayor de las jurisdicciones con una estructura económica de gran tamaño y diversificada, en torno a la cual convergen gran parte de las exportaciones nacionales, las inversiones en sectores manufactureros, los servicios bancarios y la dinámica financiera.

Estas características se reflejan, a su vez, en que se trata de la provincia con mayor contribución al PBI nacional (alrededor del 38% del total) y con mayor peso demográfico (cerca del 35% de la población argentina). Sin embargo, estos datos generales son acompañados por una fuerte diversidad territorial y heterogeneidad socioeconómica: el área conurbana a la Ciudad de Buenos Aires concentra alrededor del 50% de la población y produce cerca del 52% del producto bruto geográfico; a lo que se agrega, además, la existencia de mayores niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas (López Accotto et al., 2010).

En cuanto a su ordenamiento institucional, la provincia de Buenos Aires está compuesta por 135 municipios que cuentan con una serie de atributos limitados en comparación al contexto nacional (Cravacuore, 2020). La Constitución de la Provincia, en su Título IV “Del Régimen Municipal”, no reconoce de manera formal la autonomía municipal —en conflicto

a lo normado en la Constitución Nacional en su artículo 123—, sino que la encuadra en un régimen que suele tender a la autarquía administrativa, dependiente de lo normado por el marco normativo-institucional establecido a nivel provincial (Masserdotti, 2015). Esta limitación jurídica no implica que sean meras organizaciones administrativas territoriales; por el contrario, en particular desde las últimas décadas del siglo XX, en las propias atribuciones y actividades que desarrollan los municipios emergen atribuciones que avanzan sobre funciones más amplias que las que serían propias de un mero ente administrativo (Cifre Puig, 2018).

En particular, el régimen municipal bonaerense está normado por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Decreto-Ley N°6769/58. Esta normativa se aplica indistintamente a todas las jurisdicciones locales —denominados *partidos*—, estableciendo las potestades y limitaciones para ellas sin reconocimiento de las diversas características geográficas, poblacionales y socioeconómicas que expresan la heterogeneidad de los municipios bonaerenses.

A los fines de este trabajo, se destaca que, en su artículo 52, la LOM le otorga al concejo deliberante local la potestad de

disponer la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación. Tratándose de servicios que puedan tener vinculaciones con las leyes y planes provinciales, el Concejo deberá gestionar autorización ante el Poder Ejecutivo o proceder a convenir las coordinaciones necesarias.

Asimismo, en su artículo 53, determina que es el concejo deliberante el que autoriza “la prestación de los servicios públicos de ejecución directa del Departamento Ejecutivo o mediante organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos”, así como la posibilidad de otorgar concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos. Esta disposición —y otras concordantes— habilita ciertas facilidades ante la decisión del gobierno municipal de prestar el servicio público o, en general, contratar la provisión de un bien o servicio por sí mismo o a través de una entidad sobre la que tiene control.

En cuanto a las posibilidades de los gobiernos municipales para instrumentalizar su participación en la prestación de servicios públicos y otras actividades de interés público, se plantean diversas modalidades —tal como se adelantó en los artículos referenciados previamente—. En su artículo 43, la LOM incorpora inicialmente la posibilidad de conformar consorcios intermunicipales, con la provincia o con vecinos; a lo que se agregó luego la

posibilidad que participaran en tales iniciativas el Estado nacional y personas físicas o jurídicas. Asimismo, en los artículos 44 y 45 se prevé la conformación de cooperativas con aporte del municipio y la participación de los vecinos usuarios del servicio a prestar. En el mismo sentido, el artículo 204 habilita la capacidad de constituir organismos descentralizados municipales con fines similares.

Una introducción normativa relevante en el esquema descripto fue la modificación de la LOM ocurrida en 2002, mediante la ley provincial N°12929, que amplía las posibilidades de los municipios de incursionar en actividades económicas a través de EPM. Mediante esta norma se introdujo la potestad de las municipalidades de constituir Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) de acuerdo con los artículos 308 y siguientes de la ley nacional N°19550, a propuesta del intendente y con la aprobación del concejo deliberante local. En la inclusión del denominado “Punto III SOCIEDADES” —a continuación del artículo 45, en el Capítulo II - Departamento Deliberativo - I Competencia Atribuciones y Deberes d)— se indica que dicha iniciativa debe incluir:

- a) El objeto principal de la sociedad y el capital social.
- b) La autorización al Ejecutivo para efectuar aportes de capital.
- c) Establecer los diversos tipos de acciones con voto simple o plural con derechos preferentes a dividendos de conformidad con la legislación vigente.
- d) Determinar el procedimiento a través del cual se invitará al capital privado a participar aportando el capital.
- e) Todo proceso de transferencia inmobiliario y/o de capital accionario al sector privado sólo podrá iniciarse mediante procedimiento de valuación que preserve el patrimonio público.

De esta manera, el marco legal vigente habilita a los municipios a prestar servicios públicos y al desarrollo de otras actividades empresariales en diversas modalidades. Aun cuando esa potestad no es absoluta, en tanto se haya sujeta a los criterios y control realizado por el Estado provincial, sí resulta suficiente para la participación de los municipios en múltiples actividades mediante EPM.

Mapa actual de las EPM de la provincia de Buenos Aires

Aun cuando las actividades empresariales de los gobiernos locales bonaerenses pueden adoptar, potencialmente, diversas formas jurídicas, resulta pertinente enfocarse en aquellas que se encuadran dentro de los parámetros conceptuales desarrollados previamente. Así, nos concentramos en las EPM que adoptan la forma SAPEM³ o de Sociedad del Estado

³ Las SAPEM están regladas en la Sección VI de la Ley General de Sociedades N°19550, en la que se determina que existe este tipo de entidad cuando en una sociedad anónima SA) el Estado posee

(SE).⁴ Estos formatos societarios fueron especialmente diseñados para el desarrollo de actividades empresariales del Estado y se considera que son los que expresan más fehacientemente la actuación del sector de las EPM de la provincia de Buenos Aires.⁵ Así, para la delimitación del universo de análisis comprendido en este trabajo, se consideraron aquellas SE y SAPEM que están bajo el ámbito de control del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (HTCPBA),⁶ considerando las EPM que fueron creadas formalmente mediante norma legal pero también algún tipo de actividad efectiva.⁷ Sobre esa base, se puede destacar que el panorama actual de las EPM bonaerenses presenta un escenario heterogéneo con relación a las actividades y relevancia de las actividades que realizan, aunque ciertamente limitado en cuanto a su alcance (Tabla 2). Respecto a este último aspecto, se relevaron 22 EMP, correspondientes a 18 municipios bonaerenses de los 135 existentes —solo el 13% del total—. Este alcance restringido del

al menos el 51% del capital social (originaria o derivadamente). Estipula un régimen particular de incompatibilidades y remuneraciones del directorio y norma la designación de directores y síndicos por la minoría, entre otros aspectos. Por lo demás, retoma en gran parte la aplicación para las SAPEM del régimen propio de las SA comunes, aplicándose en consecuencia en gran medida el derecho privado.

⁴ Las SE están regidas por Ley 20.705. Según la normativa, se trata de sociedades que deben ser totalmente estatales, sean propiedad de un solo socio o de varios agentes estatales (el Estado nacional, provincial o municipal, así como los organismos estatales con potestad de constituir este tipo de sociedad); no pueden convertirse en SA o incorporar capitales privados; no pueden ser declaradas en quiebra y solo pueden ser liquidadas por una norma legal; y están excluidas del derecho privado en cuestiones relacionadas al control, obra pública y procedimientos administrativos, entre otros aspectos. Por lo demás, se aplica supletoriamente el régimen de las SA.

⁵ Asimismo, vale mencionar que existen un conjunto de organismos descentralizados municipales dedicados a la prestación de servicios, sin que asuman un formato empresarial típico. Gran parte de esos organismos se dedican a la implementación de políticas de promoción económica, de turismo, de desarrollo social y, especialmente, a brindar servicios de salud. Por caso, en el área de los servicios públicos domiciliarios, se encuentra el Ente de Aguas de San Nicolás, creado mediante ordenanza N°10114/2020 como el organismo descentralizado dedicado a la prestación del servicio de agua potable y saneamiento en el ámbito de este partido —actividad con anterioridad a cargo de un departamento de la administración pública municipal, la Dirección de Obras Sanitarias—. Por lo demás, existen números municipios que prestan el servicio de agua por sí mismos o en colaboración con otros actores, principalmente cooperativas. Al respecto del complejo mapa de la prestación del servicio de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, véase Cáceres (2017).

⁶ El HTCPBA —órgano de control externo provincial con rango constitucional— tiene jurisprudencia respecto a su competencia para el control de las entidades municipales que adoptan el formato de SE o SAPEM. Por caso, mediante la resolución N° 4/2024 aprobó (en su última versión) las disposiciones que deben cumplir estas entidades para su efectivo control externo de acuerdo con el marco legal.

⁷ Vale aclarar que, en algunos casos, se trata de entidades que han tenido sólo alguna actividad marginal o limitada en apoyo a tareas específicas de la administración pública local —como FISCALGIS SAPEM o Seguridad Vial SAPEM, ambas del municipio de Avellaneda—; o que sólo desarrollaron tareas preliminares pero que no han avanzado en la actividad principal para la que fueron creada —como CARE, del partido de La Matanza—.

fenómeno también se expresa en que sólo tres municipios cuentan con más de una EPM —Zárate con 3 EPM; y Bahía Blanca y Avellaneda con 2 EMP cada una—.

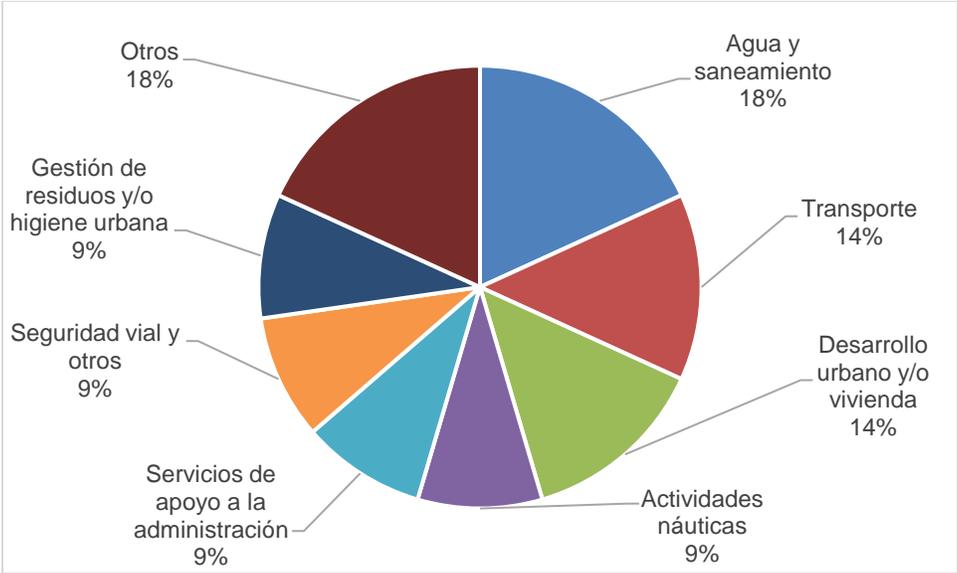
Tabla 2. Empresas públicas municipales de la provincia de Buenos Aires, 2023

	Empresa	Municipio	Año	Actividad
1	Obras Sanitarias Mar del Plata SE (OSSE)	General Pueyrredón	1984	Agua y saneamiento
2	Grupo Servicios Junín SA	Junín	1992	Servicio domiciliario de gas y otros
3	Consorcio Parque Náutico San Fernando SAPEM	San Fernando	2003	Actividades náuticas
4	FISCALGIS SAPEM	Avellaneda	2004	Servicios de apoyo a la administración
5	Aguas de Zárate SAPEM	Zárate	2006	Agua y saneamiento
6	Seguridad Vial SAPEM	Avellaneda	2007	Seguridad vial y otros
7	Lanús Servicios Urbanos SAPEM (SULSAPEM)	Lanús	2009	Servicios urbanos
8	Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros SE (EMTUPSE)	Chivilcoy	2010	Transporte
9	Marinas de Tigre SAPEM	Tigre	2011	Actividades náuticas
10	Centro Ambiental de Reconversión Energética SAPEM (CARE)	La Matanza	2012	Gestión de residuos y/o higiene urbana
11	Bahía Transporte SAPEM	Bahía Blanca	2012	Transporte
12	Bahía Ambiental SAPEM	Bahía Blanca	2012	Gestión de residuos y/o higiene urbana
13	Sociedad Costanera Zárate SAPEM	Zárate	2017	Desarrollo urbano y/o vivienda
14	Saneamiento de Areco SAPEM	San Antonio de Areco	2018	Agua y saneamiento
15	Zárate Transporte SAPEM	Zárate	2018	Transporte
16	Morón 2020 SAPEM	Morón	2011	Servicios de apoyo a la administración
17	Monte Hermoso SAPEM	Monte Hermoso	2020	Seguridad vial y otros
18	Vivienda y Hábitat de Pilar SAPEM	Pilar	2020	Desarrollo urbano y/o vivienda
19	Salutis SAPEM	Escobar	2021	Salud
20	Obras y Servicios Balcarce SAPEM (OSEBAL)	Balcarce	2022	Agua y saneamiento
21	Descubrí San Nicolás SAPEM	San Nicolás	2022	Turismo
22	Desarrollos Urbanos Malvinas Argentinas SE	Malvinas Argentinas	2022	Desarrollo urbano y/o vivienda

Fuente: Elaboración propia en base a HTCPBA (2021, 2022) y resoluciones del HTCPBA N° 09/2024, 24/2023, 59/2022 y 3/2021.

Las actividades a las que se dedican las EPM bonaerenses presentan cierta diversidad, aunque con cierto sesgo a la participación en determinados sectores (Figura 1). Se destaca, por un lado, la incidencia de las EPM dedicadas a la prestación del servicio de agua y saneamiento (18%), el transporte (14%) —en todos los casos, dedicadas al transporte público automotor local— y a actividades de desarrollo urbano y/o construcción de viviendas (14%). Por otro lado, gran parte de las actividades se encuadran en actividades de prestación de servicios públicos a los que usualmente se han dedicado los municipios argentinos a través de dependencias de la administración pública local, que en estos casos son desarrolladas por una EPM.

Figura 1. Actividades de las EMP bonaerenses, 2023



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado.

En definitiva, el mapa actual de las EPM bonaerenses aparece como un fenómeno restringido a algunos municipios que han definido valerse de este tipo de entidad para la prestación de servicios públicos y otras tareas de apoyo a la administración pública. Los sectores económicos y las actividades a las que se dedican son las que usualmente han concentrado la atención municipal, con algunas excepciones relevantes. Así, a las tareas de la gestión de residuos urbanos o del transporte público local, que ha tendido a estar bajo control y regulación municipal —en muchos casos tercerizada a empresas privadas—, se agregan actividades como el desarrollo urbano o la prestación domiciliaria del servicio de agua o gas.

Aspectos históricos y evolución reciente del sector de las EPM

A lo largo del siglo XX, la incursión de los municipios bonaerenses en actividades empresarias fue limitada, pero en todos los casos con algún grado de dependencia de las determinaciones del gobierno central bonaerense. Entre esos casos excepcionales se encuentra la experiencia del Banco Municipal de La Plata, dependiente del municipio de la capital de la provincia, con antecedentes a fines del siglo XIX que en 1962 tomó ese nombre hasta su crisis, cierre y absorción por parte del Banco de la Provincia de Buenos Aires en 2003.⁸

También existen experiencias de participación municipal —en especial en localidades del interior provincial— en la prestación de diversos servicios públicos domiciliarios, como los relacionados a la energía eléctrica, en ocasiones en colaboración con el sector cooperativo o mediante diversos formatos de combinación con capitales privados.⁹ Por último, se pueden mencionar otras experiencias históricas de carácter limitado, como la participación de los gobiernos municipales en emprendimientos ligados a actividades productivas locales, como los frigoríficos.

Ya en las últimas décadas del siglo XX, los procesos de reforma estatal que incluyeron, entre otros aspectos, la privatización de empresas públicas, fueron acompañados por el impulso a la descentralización y la consiguiente asunción por las provincias de ciertos servicios anteriormente bajo la órbita nacional (Cao y Vaca, 2007; Vilas, 2003). Aun cuando la perspectiva general tendía a la externalización y privatización de los servicios públicos también en el plano local (Iturburu, 2012), en ocasiones los procesos de descentralización y reforma decantaron hacia el nivel municipal y, eventualmente, crearon las condiciones para la creación de EPM.

Así fue en el caso del partido de General Pueyrredón: en 1982 la administración local se hizo cargo de la prestación del servicio de agua y saneamiento, que fue transferido en 1984

⁸ Esta entidad había sido creada en 1898 a partir de la ley provincial N°2621 de 1897 —y aprobado sucesivamente por la ordenanza municipal N°133 de 1898— como un establecimiento de “Monte de Piedad”, dedicado a préstamos sobre prendas y muebles. Este establecimiento fue transformado en el Banco Municipal de Préstamos por la ley N°4482 de 1936; y en el Banco Municipal de La Plata por la ley N°4482 en 1962.

⁹ Entre las entidades cuyos antecedentes se remontan a la década de 1930 que continúan en actividad actualmente se pueden mencionar, por ejemplo, la Usina Popular Cooperativa de Obras, Servicios Públicos y Sociales Limitada de Necochea “Sebastián de María” y la Usina Popular y Municipal de Tandil Sociedad de Economía Mixta.

a la recién creada Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad del Estado (OSSE).¹⁰ Vale mencionar que estos procesos de descentralización del servicio de agua y saneamiento no fueron unívocos y convivieron con estatizaciones, privatizaciones y transferencias de responsabilidades entre los estados nacional, provincial y municipales, configurando un complejo y heterogéneo escenario en el territorio bonaerense (Cáceres, 2017).

Otra de las EMP actualmente existentes en la actualidad que emergieron en el contexto de las reformas de mercado de los noventa fue el actual Grupo de Servicios Junín SAPEM, cuyo origen estuvo en la asunción por parte del municipio de Junín del servicio de distribución domiciliar de gas en 1992. Inicialmente a cargo de organismo descentralizado de la administración municipal, tras la sanción del nuevo marco regulatorio del sector gasífero y ante el requisito de que la prestataria sea una sociedad comercial —cuya potestad de creación no estaba habilitada para los gobiernos municipales por ese entonces—, se impulsó en la legislatura provincial la sanción de ley N°11509 de 1994, por la cual se autorizó a la Municipalidad de Junín con constituir una SAPEM con ese fin. Inicialmente denominada Gas Junín SA, en 2005 asumió el nombre actual, ante la asunción por la empresa de nuevas actividades a lo largo del tiempo¹¹ (Martínez et al., 2012).

La salida de la crisis económica de los años 2001-2002 y la reconsideración del rol estatal a nivel nacional incluyó una mayor propensión a la implementación de políticas activas a nivel socioeconómico y la eventual participación con mayor protagonismo directo en el plano económico (Sidicaro, 2003; Thwaites Rey, 2010). En ese marco es que se produce la modificación de la LOM que habilitó a los municipios a crear SAPEM, lo que puede considerarse la expresión de un avance relativo en las atribuciones de los gobiernos municipales. Por lo demás, vale destacar que en los fundamentos de presentación del proyecto de reforma de la LOM existe un énfasis marcado en el rol de los gobiernos locales y en las posibilidades de asociación con el sector privado.

En base al relevamiento realizado, es posible trazar un panorama de los orígenes del sector de las EPM actual, a partir de la consideración de los años de creación de las entidades

¹⁰ En 1982, por ordenanza N°5307/82 de la Municipalidad de General Pueyrredón, se le asignó al Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR) la administración, prestación y proyección de los servicios sanitarios transferidos al municipio a partir del convenio suscripto por éste con la Dirección de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (DOSBA). Luego, por la ordenanza municipal N°6040/84 se crea OSSE, a la que se le transfiere el servicio de agua y saneamiento que estaba siendo prestado por el IMDUR.

¹¹ En la actualidad, además del servicio de distribución domiciliar de gas, Grupo de Servicios Junín SAPEM provee servicios de telecomunicaciones (internet, telefonía y televisión mediante la marca “Acerca”), posee una unidad de negocios (“Mi ciudad”) dedicada a la realización de obras públicas y presta una serie de servicios de apoyo a la municipalidad local.

consideradas (Tabla 3).

Tabla 3. EPM bonaerenses de 2023 según años de creación

Años	Cantidad de EPM
1980-1999	2
2000-2009	5
2010-2019	9
2020-2023	6

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado.

Entre los aspectos a destacar, primero, resulta significativo que 20 de las 22 EPM actuales (el 90%) tengan como origen los años posteriores a la crisis de inicios del siglo XXI. Se puede estimar que parte de este impulso está enmarcado en el creciente protagonismo de los gobiernos locales, cuestión que se ha ido acentuando en las últimas décadas. Asimismo, la creciente ponderación positiva de configuraciones organizacionales que aporten mayores grados de flexibilidad para la prestación de servicios a nivel local también puede haber favorecido este fenómeno.

Segundo, la modificación de la LOM de 2003 parece haber consolidado esa tendencia, en tanto facilitó el acceso a un formato societario anteriormente vedado para los municipios — a excepción de los casos que pudiesen haber sido habilitados por el Estado provincial, reseñados previamente—. Así, de las 20 EPM actuales que fueron creadas desde 2003, 18 asumen el formato de SAPEM; incluyendo allí tanto procesos de retorno al control público de servicios anteriormente privatizados, como los casos de actividades que se desarrollaban previamente en un organismo de la administración local, además de nuevas funciones asumidas a nivel municipal.

Consideraciones finales

El presente trabajo presenta una aproximación preliminar al fenómeno de las EPM a partir del abordaje de las existentes en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Con ese fin, se realizó una sistematización de un conjunto de aportes de los estudios sobre la cuestión a nivel internacional, puntualizando en las convergencias y divergencias posibles respecto a definiciones y tendencias analizadas en la literatura. Asimismo, se procedió a exponer los principales resultados del relevamiento de EPM bonaerenses, con el objetivo de establecer

las primeras coordinadas sobre la situación a nivel provincial y como un paso inicial para el análisis del fenómeno a nivel nacional

En definitiva, el análisis realizado evidencia que la cuestión de las EPM en la provincia de Buenos Aires aparece, como un fenómeno relativamente reciente en términos temporales y limitado en términos geográficos y por la incidencia en el conjunto de los municipios bonaerenses, pero en rápida expansión. En este marco, se habilita el interrogante acerca de la relación de ese proceso con los cambios en el rol de los gobiernos locales y las consiguientes expresiones de esas transformaciones en el marco jurídico-institucional a nivel provincial y nacional. Así, las razones para la creación de EPM emergen, asimismo, como un aspecto particular a considerar, en torno al cual pueden vislumbrarse argumentos ligados a cuestiones de eficiencia, autonomía, financieras, ligadas al sector económico específico o, más en general, a determinaciones de interés público.

En definitiva, entre los aspectos a profundizar en futuras indagaciones se destaca, en primer lugar, el análisis de un doble movimiento en el marco del contexto federal y las relaciones intergubernamentales en Argentina que aquí fue solo esbozado. Por un lado, una tendencia al protagonismo creciente de los gobiernos locales en paralelo a la descentralización de funciones desde las jurisdicciones superiores. Por el otro, la relevancia que han ido asumiendo nuevas formas organizacionales para la provisión de servicios públicos a nivel local, en el marco de las tensiones divergentes entre las acciones que apuntan a la privatización, la externalización y la corporatización.

Referencias bibliográficas

- Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C., y Wegorowski, P. (2020). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482-493. <https://doi.org/10.1111/puar.13052>
- Becker, S., Naumann, M., y Moss, T. (2017). Between coproduction and commons: Understanding initiatives to reclaim urban energy provision in Berlin and Hamburg. *Urban Research & Practice*, 10(1), 63-85. <https://doi.org/10.1080/17535069.2016.1156735>
- Cáceres, V. (2017). La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012. *Agua y Territorio*, 10, 112-129.

- Cao, H., y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: La centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE*, XXXII(95), 95-111.
- Cao, H., y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización en Argentina. *Andamios*, 4(7), 249-267.
- Cifre Puig, A. T. (2018). Un análisis de la situación jurídica de los municipios bonaerenses: Un debate saldado a favor de la autonomía y un reconocimiento que no llega. *Ab-Revista de Abogacía*, II(3), 7-19.
- Clifton, J., Warner, M. E., Gradus, R., y Bel, G. (2021). Re-municipalization of public services: Trend or hype? *Journal of Economic Policy Reform*, 24(3), 293-304. <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1691344>
- Cravacuore, D. (2020). La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales. En S. Ilari y D. Cravacuore (Eds.), *Gobierno, política y gestión local en Argentina* (pp. 12-23). Universidad Nacional de Quilmes.
- Florio, M. (2014). Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: Teoría y evidencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 60, 59-102.
- Guajardo Soto, G. (2015). La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado* (pp. 23-36). Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. (2021). *Memoria Anual 2021*.
- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. (2022). *Memoria Anual 2022*.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Iturburu, M. (2012). Los municipios. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Eds.), *Manual de la nueva administración pública argentina* (pp. 171-229). Ariel.
- Kishimoto, S., Steinfors, L., y Petitjean, O. (2020). *The future is public: Towards democratic ownership of services*. Transnational Institute.
- López Accotto, A., Grinberg, I., y Martínez, C. (2010). Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: Tendencias y alternativas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14, 73-111.
- Martínez, A., Trimmeliti, A., y Sposato Emlek, A. (2012, octubre 3). *Auditoría de Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria en el Ámbito Municipal*. XI Jornadas

- de Capacitación del Personal del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires NTAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, La Plata.
- Masserdotti, G. (2015). Hay autonomía municipal. El caso de la Provincia de Buenos Aires. *Forum. Anuario del Centro de Derecho Constitucional*, 3.
- McDonald, D. A. (2015). La ambigüedad de lo público y los numerosos significados de la corporatización. En D. A. McDonald (Ed.), *Servicios públicos en el Sur global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión* (pp. 9-46). Clave Intelectual.
- McDonald, D. A. (2016). To corporatize or not to corporatize (and if so, how?). *Utilities Policy*, 40, 107-114.
- McDonald, D. A. (2018). Remunicipalization: The future of water services? *Geoforum*, 91, 47-56.
- McDonald, D. A. (2024). Landscapes of Remunicipalization: A Critical Literature Review. *Urban Affairs Review*, 10780874241233535. <https://doi.org/10.1177/10780874241233535>
- Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O., y Kishimoto, S. (Eds.). (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Transnational Institute.
- Sidicaro, R. (2003). *La crisis del estado: Y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989 - 2001)*. EUDEBA.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril. *OSAL*, XI(27), 19-43.
- Vilas, C. M. (2003). *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información.
- Voorn, B., Van Genugten, M. L., y Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: A systematic review. *Local Government Studies*, 43(5), 820-841. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1319360>
- Voorn, B., Van Genugten, M. L., y Van Thiel, S. (2021). Re-interpreting re-municipalization: Finding equilibrium. *Journal of Economic Policy Reform*, 24(3), 305-318. <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1701455>
- Wollmann, H. (2020). Local public enterprises as providers of public services in European countries: Shifts and dynamics. En L. Bernier, M. Florio, y P. Bance (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (pp. 45-59). Routledge.