

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Federalismo y Estado empresario a nivel subnacional: características y conformación reciente del sector de las empresas públicas provinciales en Argentina

Federalism and the Entrepreneurial State at the Subnational Level: Characteristics and Recent Conformation of the Provincial Public Enterprises Sector in Argentina

Manuel Yañez 

manuelyanez@economicas.uba.ar

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

RESUMEN El trabajo busca abordar las características principales del escenario reciente de las empresas públicas provinciales en Argentina en el marco de las transformaciones del rol estatal y el federalismo en las últimas décadas. Se parte de una caracterización general del sector público empresarial provincial a partir de diferentes dimensiones relevantes y se identifican los orígenes de las empresas provinciales existentes en la actualidad en vistas a esbozar algunas claves explicativas sobre su conformación y derrotero reciente. Con ese fin, se utilizaron fuentes primarias y secundarias de diversa índole que derivaron en la construcción de una base de datos propia de empresas públicas provinciales. Como resultado, se identificaron algunas características relevantes (distribución territorial desigual, amplia variedad de actividades económicas y predominio de formatos jurídicos flexibles). Asimismo, se examinaron las sucesivas etapas de surgimiento de las empresas provinciales actualmente existentes y sus posibles vinculaciones con los cambios producidos a nivel general.

PALABRAS CLAVE Estado; empresas públicas; federalismo; Argentina.



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

ABSTRACT The work seeks to address the main characteristics of the recent scenario of provincial public enterprises in Argentina, in the framework of federalism and changes in the role of the state in recent decades. It is based on a general characterization of the provincial public business sector, considering various important dimensions; the origins of the currently existing provincial companies are identified in order to outline some explanatory keys about their formation and recent course. To that end, primary and secondary sources of various kinds were used, leading to the construction of a database of provincial public companies. As a result, some important characteristics were identified (uneven territorial distribution, wide variety of economic activities, and predominance of flexible legal formats). Likewise, the successive stages of emergence of the currently existing provincial companies and their possible links with the changes that have occurred at a general level were examined.

KEYWORDS State; public enterprises; federalism; Argentina.

1. Introducción

En las últimas décadas a nivel internacional se han retomado las indagaciones y reflexiones sobre la actividad de las empresas públicas, en el marco más general de las discusiones sobre las funciones del Estado¹. Particularmente, los cambios producidos desde el inicio del siglo XXI han supuesto un cambio en el escenario estatal: si previamente la tendencia había sido a disminuir la presencia directa del sector público en el plano económico —al calor de las reformas de mercado y en la perspectiva del ajuste estructural—, desde entonces se ha evidenciado una mayor participación relativa del Estado, revalorizándose en particular el papel de las empresas públicas para el desarrollo y el bienestar social².

En referencia al caso argentino —dentro del más amplio escenario latinoamericano—, se ha destacado que, desde inicios del siglo XXI, se produjo una modificación del rol del Estado en cuanto a su papel en la economía³. Particularmente, esto ha sido así considerado a partir de la asunción del sector público de un mayor protagonismo directo en ese nivel, al menos en términos relativos respecto a lo sucedido durante el período previo de auge de las reformas estatales de finales del siglo XX⁴.

1. BERNIER (2014); BERNIER *et al.* (2020); CHRISTIANSEN (2011); ESTRIN *et al.* (2016).

2. BRUTON *et al.* (2015); CUMBERS y BECKER (2018); FLORIO (2014b); MAZZUCATO (2011); PIGEON *et al.* (2013).

3. BLUTMAN y CAO (2019); BRESSER PEREIRA (2007); GARCÍA DELGADO (2014); THWAITES REY (2010).

4. BLUTMAN (1998); BRESSER PEREIRA (1998); OSZLAK (1994; 2003); VILAS (2000).

Tras el cambio de siglo, las empresas públicas dependientes del Estado nacional en Argentina emergieron como una alternativa —no siempre la única ni, necesariamente, la privilegiada en todos los casos— para la implementación de políticas estatales y la atención de objetivos de interés público, evidenciándose en una serie de nacionalizaciones y creación de empresas de propiedad estatal⁵. Desde 2002, el Estado nacional constituyó o retomó bajo su control entidades empresarias en diversos sectores, tales como el de los servicios públicos —tal el caso del servicio postal o la provisión de agua y saneamiento—, el transporte aéreo y ferroviario, las telecomunicaciones, la explotación de hidrocarburos y la producción industrial para la defensa⁶.

A pesar del énfasis académico en las empresas dependientes del Estado nacional, las características y el rol de las empresas públicas dependientes de los estados provinciales en Argentina han sido, sin embargo, poco estudiados en épocas recientes. Solo por mencionar algunas excepciones, se encuentran, primero, ciertas aproximaciones que abordan los cambios derivados de los procesos de privatización de fines del siglo pasado, como aquellos que analizan sectores como el de la banca pública oficial o los servicios de agua y electricidad⁷. Segundo, hay estudios desarrollados en los últimos años que abordan algún caso específico de empresa pública o el rol de las entidades en una jurisdicción para la implementación de políticas públicas⁸. Adicionalmente, existen trabajos que incorporan diversas empresas provinciales en el análisis de los sectores que las engloban —por ejemplo, los dedicados a los servicios de agua y saneamiento, la producción pública de medicamentos y a la explotación de recursos naturales como la minería—⁹.

Asimismo, no está de más destacar que la dinámica de las relaciones interjurisdiccionales entre los niveles nacional y provincial constituye uno de los rasgos distintivos de la acción estatal en un país federal como la Argentina. Esta tendencia se ha visto reforzada tras los procesos de descentralización de servicios y funciones a nivel subnacional que fueron parte de las reformas estatales de fines del siglo XX¹⁰.

En general, se ha resaltado el creciente —y en ocasiones sinuoso— rol desempeñado por los gobiernos provinciales en la provisión de servicios básicos y la implementación de políticas estatales, mediante la asunción individual o concurrente con el Estado nacional de funciones antes desempeñadas por este último en forma exclusi-

5. CARBAJALES (2021); PÉREZ y ROCCA (2017); SCHCLAREK CURUTCHET *et al.* (2011); THWAITES REY (2017).

6. DIÉGUEZ y VALSANGIÁCOMO (2016).

7. CARLINO (2012); AZPIAZU *et al.* (2008).

8. TAGLIAVINI (2020); VERSINO (2014); GUERRA (2012); MIRANDA (2012).

9. TAGLIAVINI y TOBÍAS (2016); SANTOS (2017); MUGÍA y GODFRID (2019).

10. BLUTMAN y CAO (2012); CAO *et al.* (2007); CRAVACUORE (2007); VILAS (2003).

va. Lo anterior no implica desconocer que este reposicionamiento de los estados provinciales se ha expresado principalmente en términos político-administrativos, conservándose la recurrente dependencia económico-financiera respecto al nivel central debido a su mayor capacidad fiscal¹¹. Por lo demás, las históricas desigualdades y la heterogeneidad en el desarrollo regional se han relacionado con las distintas articulaciones de cada territorio con los procesos de acumulación, los circuitos económicos —nacionales y globales— y la existencia de capacidades estatales diferenciales¹².

A lo largo de su evolución histórica, el federalismo argentino ha presentado distintos formatos de distribución de funciones entre el Estado nacional y los estados provinciales —y, eventualmente, también los municipales—. El marco normativo general dado por la Constitución Nacional establece el encuadre de las relaciones entre el Estado central y las provincias, a los que se les han atribuido determinadas potestades que, en ocasiones, se solapan entre sí. Sin embargo, es posible afirmar que, con la última reforma constitucional de 1994, se fue consolidando el rol otorgado a los gobiernos provinciales y sus posibilidades de acción¹³. En esta línea, Centrángolo y Jiménez¹⁴ resaltan que el marco constitucional no ha sido muy preciso en el reparto de responsabilidades y funciones entre niveles de gobierno, habilitando, en la práctica, distintos procesos históricos de reasignación de funciones entre ellos y complejizando la relación entre Nación, provincias y municipios.

En cualquier caso, la creciente colaboración entre los niveles jurisdiccionales para la puesta en práctica de la acción estatal ha emergido como una característica relevante en épocas recientes. Al respecto, Blutman y Cao¹⁵ destacan que existe cierto consenso en que la relevancia que esta cuestión ha ido adquiriendo en las últimas décadas se vincula precisamente con esa creciente complejidad de lo estatal y las necesidades de las sociedades contemporáneas. Se constata, en definitiva, que existe un cúmulo de asuntos de interés social y público que ya no pueden ser procesados y atendidos de manera óptima por un esquema que distribuye competencias exclusivas entre niveles jurisdiccionales (local, estadual-provincial, regional, nacional).

En este marco, el presente trabajo busca aportar a la caracterización del sector público empresarial de nivel provincial en Argentina e indagar sobre su conformación en épocas recientes. Se trata de un estudio cuya hipótesis de trabajo subyacente postula que el escenario de las empresas públicas provinciales —es decir, su conformación y características principales— se ha visto influenciado en su desarrollo

11. CAO y VACA (2017); LEIRAS (2013).

12. CAO *et al.* (2003); CORAGGIO (1987); GARCÍA y ROFMAN (2012); VARESI (2013).

13. REY (2013).

14. CENTRÁNGOLO y JIMÉNEZ (2004).

15. BLUTMAN y CAO (2019).

reciente por el devenir del rol del Estado y la evolución de las transformaciones del federalismo en Argentina de las últimas décadas.

A partir de esa aproximación general, este trabajo se interroga acerca de cuáles son las características principales del sector público empresarial de nivel provincial hacia 2022 y los factores que pueden haber incidido en su conformación durante las últimas décadas —tomando como referencia principal el período 2000-2022—, en línea con el problema de investigación que se busca dar respuesta. Finalmente, en ese mismo sentido, se busca identificar qué vinculaciones resultan posible establecer —aunque más no sea en un sentido preliminar— entre la evolución reciente y las características del sector público empresarial provincial respecto a las transformaciones del federalismo argentino y el rol estatal en las últimas décadas.

Como primer paso para alcanzar dichos objetivos, resultó preciso la elaboración de un panorama del escenario del sector público empresarial de las provincias argentinas hacia 2022. Dada la prácticamente inexistencia de trabajos previos que lo aborden, se realizó un relevamiento de fuentes primarias y secundarias —lo que incluyó normativas provinciales, informes y otros documentos oficiales, sitios web empresariales y un conjunto de entrevistas semiestructuradas a informantes clave— que sirvió de plataforma para la construcción de una base de datos propia sobre empresas públicas provinciales¹⁶. A continuación, se reflexionó en torno a esos resultados a partir de un análisis de las dimensiones implicadas y de los momentos de desarrollo de las empresas existentes. El énfasis se ubicó en lo referente a las entidades que se han incorporado al ámbito público en las últimas décadas, en cuanto permitió esbozar algunas claves explicativas que dan cuenta de la evolución reciente del sector, su relevancia actual y su posible desarrollo futuro.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, se presentan algunas consideraciones sobre la metodología y las definiciones adoptadas para el relevamiento de empresas públicas provinciales realizado. Además, se recorren algunos de los debates recientes más relevantes sobre la cuestión de las empresas públicas, con el fin de ubicar este trabajo en el marco de las discusiones propias de la literatura específica sobre la cuestión. A continuación, se presenta una caracterización general sobre el sector público empresarial provincial argentino a partir de tres ejes: distribución jurisdiccional, actividades económicas y formatos jurídicos predominantes. Luego, se esboza una periodización en torno a los orígenes de las empresas públicas existentes en la actualidad, como forma de aproximarnos a la comprensión

16. Algunos resultados preliminares y parciales del relevamiento, en su etapa inicial, se presentaron —a modo de documento de trabajo— en YAÑEZ (2020); mientras que aquí se incluyen a partir de una ampliación de las entidades relevadas y la profundización de las dimensiones de análisis consideradas.

de su evolución y conformación hacia 2022. Finalmente, se recuperan los principales hallazgos que se desprenden del recorrido propuesto a lo largo del trabajo, al tiempo que se identifican algunos núcleos problemáticos y posibles líneas de investigación futuras.

2. Metodología, definiciones y fuentes

Dada la escasez de abordajes recientes sobre la temática de las empresas públicas provinciales en Argentina, el presente trabajo se inscribe en un diseño de investigación principalmente descriptivo. Se pretende, asimismo, sentar las bases para delinear posteriormente algunos cursos de interpretación y claves explicativas sobre el fenómeno estudiado. En este marco, se apela a un proceso de triangulación metodológica entre fuentes de diverso tipo que permite esbozar y reflexionar de manera preliminar un conjunto de interpretaciones tentativas para una futura profundización del análisis.

Así, el trabajo se apoya inicialmente en el relevamiento de la información de 218 empresas públicas provinciales identificadas en las fuentes consultadas, considerando 211 entidades dependientes de solo una administración provincial y 7 entes interestaduais —con participación de al menos dos jurisdicciones diferentes, en ocasiones de distinto nivel—. El relevamiento abordó las 24 jurisdicciones de segundo orden del ordenamiento federal argentino, considerando las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Vale mencionar que, para los fines de este trabajo, se consideró a la CABA de manera equiparable al resto de las jurisdicciones abordadas, más allá de las diferencias constitucionales y legales existentes.

En este punto, se destaca que los datos sobre este tipo de entidad se encuentran dispersos y en general existe una gran heterogeneidad y deficiencia en la cantidad y calidad de la información pública disponibles. Esto es similar a lo que sucede respecto al acceso a la información sobre las empresas públicas de nivel nacional, cuya dificultad para su acceso ha sido indicada en otros estudios¹⁷.

Con el fin de sistematizar los datos recabados, se construyó una base de datos propia de empresas públicas provinciales que, mediante aproximaciones sucesivas y actualizaciones periódicas, permitió incorporar una serie de dimensiones de análisis y variables relevantes. Los aspectos que se relevaron para cada una de las entidades identificadas —y cuyos resultados, al menos en parte, se presentan en este trabajo— comprenden cuestiones como: jurisdicción provincial, denominación formal, sigla, encuadre legal, actividad económica, año de creación, normativa jurídica que le dio origen y sitio web, además de otras informaciones complementarias.

17. ANDÍA *et al.* (2017); ELENA y STALKER (2012).

Respecto a las fuentes relevadas, se consideraron principalmente aquellas de acceso público. Primero, se accedió a los sitios web de las administraciones provinciales y de las propias empresas identificadas, a normas de carácter general (leyes orgánicas de ministerio y de presupuesto) y a otras normativas o informes oficiales (como los emitidos por los organismos de control y auditoría jurisdiccionales). Adicionalmente, cuando resultó pertinente, se analizaron artículos periodísticos y documentos oficiales que aportaran datos sobre una o más de las entidades analizadas. De manera complementaria y en vistas a avanzar en la interpretación del fenómeno estudiado, se apeló a fuentes bibliográficas, especialmente aquellas que implicaban investigaciones enfocadas en una provincia o empresa en particular, así como otros trabajos referidos a un sector económico o a la situación de prestación de un servicio público a nivel nacional que incluyera referencias a las entidades reveladas. Finalmente, se condujeron un conjunto de cinco entrevistas semiestructuradas a funcionarios provinciales y directivos de las empresas relevadas, lo que permitió ampliar la información y contextualizar los datos obtenidos.

En definitiva, el relevamiento del conjunto de las fuentes enumeradas permitió la construcción de la mencionada base de datos propia de empresas públicas provinciales, la cual se configuró como un instrumento dinámico y susceptible de actualización periódica. Por lo demás, en función de los resultados que arroja dicha base de datos en las diferentes dimensiones consideradas (tales como jurisdicción, actividad económica, tipo societario o empresarial y año de creación) se avanzó en el análisis realizado, incluyendo la confección de los gráficos y tablas que se presentan en este trabajo. Es pertinente remarcar que una de las principales dificultades iniciales para el desarrollo del trabajo fue la definición de la unidad de análisis a ser considerada y los criterios para su inclusión en el relevamiento realizado. Como ha sido señalado en la literatura sobre el tema¹⁸, existen múltiples maneras de definir *qué es y qué no es* una empresa pública en función del país, el marco normativo y, también, las características de la propia indagación que se lleva adelante.

Para los fines de este trabajo, se decidió considerar primariamente la definición de Camacho —citada por Guajardo Soto¹⁹— según la cual se entiende por *empresa pública* aquellas organizaciones que desarrollan actividades de servicios, comerciales o económicas en general en las que el Estado —en nuestro caso, las administraciones provinciales— tiene una posición mayoritaria en su propiedad, situación que lo habilita para asumir funciones de control y dirección de empresarial.

18. CHRISTIANSEN (2011); FLORIO (2014a); GUAJARDO SOTO (2015); VALSANGIÁCOMO *et al.* (2016).

19. GUAJARDO SOTO (2015).

Esta definición conceptual se combinó con la identificación del tipo societario o empresarial de las entidades relevadas, según su encuadramiento en los diferentes marcos legales en los que se inscribe las organizaciones que desarrollan actividades empresariales estatales. En el derecho argentino, como señala Gordillo²⁰, dichos marcos son variados y suponen diferentes combinaciones de aplicación del derecho público y el derecho privado en una misma entidad. Asimismo, esta variedad de regímenes jurídicos y formatos societarios-empresariales expresan la evolución y adaptación a las modificaciones en el rol estatal a lo largo del tiempo desde el ámbito del derecho²¹. Por caso, la variedad de regímenes en que se inscriben las empresas públicas, para el caso del Estado nacional, están expresados en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156. Allí se incluye entre las entidades que son parte del Sector Público Nacional a “las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias” (art.8).

Así, como criterio inicial y en tanto una dimensión análisis particular, se incorporaron al relevamiento, en primer lugar, las entidades que adoptan el formato de Sociedad Anónima (SA), en ocasiones como Sociedad Anónima Unipersonal (SAU) —con el sector público como único propietario— o como Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) —aquellas cuyo capital social es propiedad estatal en al menos el 51%—. Las SA están regidas por la Ley General de Sociedades N°19.550, lo que implica que las entidades en cuestión se inscriban —con algunas salvedades— en el mismo marco que el sector privado. Luego, se consideraron las entidades que se rigen bajo la forma de Sociedad del Estado (SE), con propiedad estatal exclusiva y reguladas de manera específica por la Ley de Sociedades del Estado N°20.705. Adicionalmente, se consideraron en el relevamiento aquellas entidades con otros encuadres jurídicos —que se verificó son minoritarios en la actualidad—, como el de las Empresas del Estado (EE) —totalmente estatales y regidas por la Ley de Régimen y Funcionamiento de las Empresas del Estado N° 13.653 y modificatorias—, las Sociedades de Economía Mixta (SEM) —con participación estatal y privada estatutaria, normadas por el Decreto-ley sobre Sociedades de Economía Mixta N°15.349/46— e incluso como Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL) —normadas en la ya mencionada ley N°19.550—. Finalmente, también se incluyeron los denominados genéricamente como *entes autárquicos* que realizan actividades empresariales, regidos por sus propias normas de creación; y los *entes interestaduais*, originados en con-

20. GORDILLO (2013).

21. CARBAJALES (2021).

venios entre diferentes jurisdicciones y/o normas específicas, cuyo control estuviera en manos de una o más provincias. Como un criterio complementario, se incluyeron en el relevamiento las entidades que las propias administraciones provinciales en su legislación —leyes orgánicas y de presupuesto, entre otras— consideran como empresas incorporadas al sector público provincial.

Finalmente, para la clasificación de las actividades económicas de las empresas públicas relevadas se utilizó como referencia el Clasificador Nacional de Actividades Económicas (CLANAE) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos²². En los casos en que se constató que una determinada empresa realiza actividades en más de una categoría de las brindadas por el CLANAE, se la contabilizó inicialmente en la actividad que se consideró como la principal.

3. El rol de las empresas públicas: abordajes y debates recientes

En los últimos años, el debate a nivel internacional en torno al rol de las empresas públicas ha resurgido con cierto ímpetu. Se trata, en ocasiones, de una reedición de las diversas valoraciones sobre el papel del sector público y las políticas que buscan incidir de manera directa en el plano económico, su conveniencia y desempeño desigual. Sin embargo, estas discusiones —vinculadas a su vez con las diferentes perspectivas sobre las relaciones entre Estado y mercado— se han desarrollado también tomando en consideración las modalidades actuales del capitalismo y sus implicancias para el funcionamiento de las empresas públicas en diferentes regiones del mundo²³.

En este escenario general, Castañeda, Barría y Carpentier²⁴ destacan el rol que han asumido las empresas públicas latinoamericanas en el desarrollo económico en épocas recientes, al tiempo que perdían centralidad las orientaciones que impulsaron las políticas de mercado y privatizaciones de activos estatales predominantes desde fines del siglo XX. Este rol potencialmente positivo no quita, para los autores, la existencia de ciertos condicionantes para lograr representar ese papel de forma eficiente y efectiva, tales como las características del marco institucional y las relaciones con el sector privado, además de las derivaciones propias de un contexto político regional usualmente complejo.

También con relación a América Latina, Mazzucato²⁵, en su trabajo publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), recupera el rol de las empresas públicas como un instrumento crucial para enfrentar los retos y desafíos económicos actuales de la región. Específicamente, ubica a las empresas estatales

22. INDEC (2010).

23. BERNIER *et al.* (2020); CHÁVEZ y TORRES (2013); GUAJARDO SOTO y LABRADOR (2015); MCDONALD (2015).

24. CASTAÑEDA *et al.* (2020).

25. MAZZUCATO (2022).

como parte de las instituciones que deben ser creadas y rediseñadas, particularmente en el caso de las iniciativas que busquen fomentar la innovación y la inversión pública en vistas a conseguir resultados de desarrollo sostenible en el largo plazo. Las empresas estatales y los bancos públicos pueden, en esta mirada, adoptar un papel activo en ese sentido, siempre que se pueda combinar con un adecuado diseño institucional y organizativo.

Parte de estas discusiones también son recuperadas por Ascencio²⁶ en su revisión de la agenda de investigación sobre empresas públicas en desarrollo en América y Europa. Particularmente, se destaca el foco en las investigaciones que ponen en cuestión algunas ideas persistentes en la actualidad, pero no siempre convalidadas empíricamente, sobre este tipo de entidad. Aquí se ubican, por ejemplo, aquellas miradas que ligan el surgimiento de las empresas estatales a posturas ideológicas manifiestamente intervencionistas; cuando, por el contrario, las razones para su creación, consideradas históricamente, han sido de lo más variadas. De igual manera, la postulación de la mayor ineficiencia inherente de las entidades públicas frente a las privadas se ha contrastado con análisis que ponen en cuestión esa perspectiva; en vinculación, además, con los arreglos institucionales y las formas de gobernanza emergentes en los últimos años.

La cuestión de las modalidades específicas de gobernanza de las empresas estatales también es analizada en el trabajo de Okhmatovskiy, Grossmann y Sun²⁷. El centro de su indagación parte de considerar el carácter híbrido de su gobernanza, en tanto combina mecanismos propios de la administración pública, de interferencia política informal y de la gobernanza corporativa tradicional. En ese sentido, destacan que, usualmente, se señalan como desviaciones a aquellos elementos de la gobernanza de las empresas estatales que se alejan de los mecanismos de gobernanza corporativa tradicionales. Por el contrario, su carácter híbrido permite ampliar la mirada con otras perspectivas, incluyendo también las diferencias entre regiones y países.

Por lo demás, otro aspecto de la hibridez propia de las empresas públicas también ha sido destacado por Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan y Xu²⁸ al momento de considerar su diversidad y convergencia, en diferentes grados, de participación pública y privada en el seno de este tipo de organizaciones a nivel internacional. Precisamente, Florio y Fecher²⁹ exponen la necesidad de considerar la heterogeneidad de las empresas públicas en las últimas décadas —incluyendo la vinculación público-privada— para avanzar hacia una mejor comprensión del fenómeno.

26. ASCENCIO (2021).

27. OKHMATOVSKIY *et al.* (2021).

28. BRUTON *et al.* (2015).

29. FLORIO y FECHER (2011).

Desde una mirada más general, Alami y Dixon³⁰ han puesto el foco en las implicancias en torno a la noción de capitalismo de Estado y la diversidad de sentidos que se le asignan. Partiendo del rol inherente que asume el Estado en función de asegurar la acumulación capitalista, buscan identificar qué es lo “nuevo” del capitalismo de Estado en la actualidad, considerando que la literatura sobre el tema no siempre resulta precisa en este aspecto. Así, reivindican la necesidad de profundizar en las relaciones más amplias de este concepto con las teorías del Estado y la incorporación de una mirada temporal y territorial que permita profundizar en este fenómeno. Por lo demás, en Alami, Dixon y Mawdsley³¹ se amplía esta visión a partir de la consideración de las confrontaciones geopolíticas a nivel global, particularmente entre la forma que el capitalismo de Estado adopta en occidente y el propio de China.

En síntesis, a partir de este breve recorrido es posible resaltar que las empresas públicas aparecen en el centro de los debates sobre las formas que puede adoptar la participación estatal directa en el plano económico, en el contexto más general de las discusiones sobre el rol del Estado en el capitalismo. En general —y más aún en América Latina—, el foco ha sido puesto en la acción de los estados nacionales en ese plano. Aunque no siempre considerado como un caso específico, también las empresas públicas subnacionales —particularmente de las dependientes de las administraciones de segundo nivel en sistemas federales, tal como las que se abordan en este trabajo—, configuran un área de estudio relevante para comprender la evolución y rol del Estado empresario a nivel general.

Al respecto, es posible vislumbrar que, en gran medida, los aportes teóricos aquí reseñados también son un aporte valioso para la comprensión de las tendencias y procesos que han incidido en la conformación del sector público empresarial a nivel subnacional en Argentina y su rol económico y social. Esto sin desconocer, por lo demás, las particularidades que adquieren las administraciones provinciales a la luz de las transformaciones del esquema del federalismo argentino de las últimas décadas.

4. Características y conformación reciente del sector público empresarial de nivel provincial en Argentina

La convergencia de las tendencias en torno al rol estatal y la articulación federal durante los últimos años ha sido el marco en el que se ha delineado el sector público empresarial provincial en su expresión actual. En este apartado se introducen, en primer lugar, algunas características generales del sector público empresarial de nivel provincial tomado de conjunto: distribución jurisdiccional, actividades económicas y formatos jurídicos predominantes. En segundo lugar, se ponen en consideración

30. ALAMI y DIXON (2020).

31. ALAMI *et al.* (2021).

algunos aspectos e interpretaciones sobre los antecedentes y la conformación del sector tal como se presenta en la actualidad.

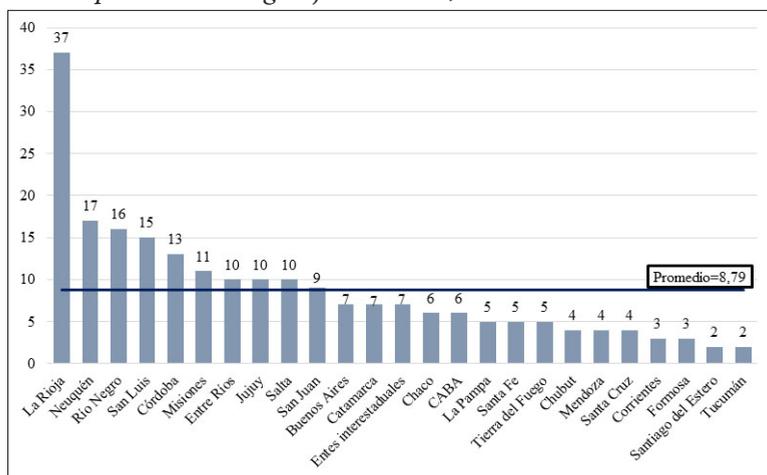
4.1. El escenario de las empresas públicas provinciales hacia 2022

a) Empresas públicas provinciales según distribución jurisdiccional

Si nos detenemos en la distribución de empresas públicas según jurisdicción (Gráfico 3.1), es posible destacar dos aspectos. Por un lado, la presencia de empresas alcanza a la totalidad de las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con un promedio —sin considerar los entes interestadales— cercano a 9 entidades por jurisdicción. Por otro lado, la distribución es marcadamente desigual: por caso, las primeras cuatro provincias con más cantidad de empresas públicas concentran cerca del 40% del total relevado.

Gráfico 3.1

Empresas públicas provinciales según jurisdicción, 2022.



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado.

Entre las provincias que están por encima del promedio, destacan La Rioja (37 empresas), Neuquén (17 empresas), Río Negro (16 empresas), San Luis (15 empresas), Córdoba (12 empresas) y Misiones (11 empresas). Luego, con 10 empresas cada una, se encuentran Entre Ríos, Jujuy, Salta y San Luis. Finalmente, las quince provincias restantes oscilan entre 8 y 2 empresas cada una.

Sobre este panorama general, vale mencionar dos casos particulares. Primero, la provincia de La Rioja debe su ubicación como la jurisdicción con mayor cantidad de entidades relevadas debido a una política específica de la administración provincial originada alrededor de 2010 instrumentalizada mediante la creación o estatización de empresas —esta situación particular será retomada en el siguiente apartado, al abordar las actividades que realizan las empresas provinciales—.

Segundo, en el caso de la provincia de Córdoba, la mitad de las entidades fueron contabilizadas en el relevamiento porque adoptan formatos societarios empresariales (como SEM o SE), tal como se estableció en los criterios de incorporación. Sin embargo, en cuanto a su actividad, se trata de “agencias” que viabilizan políticas de nivel provincial, por lo que adquieren un carácter sustancialmente diferente en cuanto a su actividad. La creación de estas entidades —en áreas como deportes, cultura y turismo— emergió a fines de la década de los noventa en el marco del proceso de modernización de la administración provincial y se las incorporó por primera vez mediante la ley provincial N°8.835. Al asumir estos formatos societarios empresariales se buscó dotarlas de mayor autonomía, agilidad y desempeño en el desarrollo de sus actividades³². Por lo demás, existen algunas entidades creadas con criterios y funciones similares en, por ejemplo, Chubut y CABA.

Resulta significativo que, al considerar la pertenencia a las diferentes regiones económicas y sociales del país, existe presencia de empresas públicas provinciales en la totalidad de ellas. Sin embargo, es posible mencionar que las provincias de lo que se denomina usualmente como el *área central* se encuentran levemente por debajo del promedio: tal es el caso de Santa Fe, Buenos Aires, CABA y —con las salvedades mencionadas— Córdoba. Estas jurisdicciones son las que cuentan con un mayor desarrollo relativo en términos históricos y se caracterizan por contar con estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas (ligada a la producción exportadora tradicional) o, como en el caso de CABA, centrada en servicios. Estas jurisdicciones se contraponen a la denominada *área periférica*, con múltiples posibles subdivisiones en su interior, pero que, por lo general, tienen una mayor presencia del sector público en el plano económico³³.

En cualquier caso, más allá de estas diferencias significativas, se destaca el hecho que la totalidad de las provincias argentinas cuentan con empresas públicas. En este sentido, se trata de un fenómeno transversal a las heterogeneidades y desigualdades regionales que han presentado históricamente las distintas jurisdicciones del país, erigiéndose como un fenómeno de alcance nacional.

b) Empresas públicas provinciales según actividad económica

En segundo lugar, también se verifica heterogeneidad en las actividades económicas que realizan las empresas públicas provinciales (Gráfico 3.2). Primero se ubican las clasificadas como de “Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado”, las que representan un 16% del total. A continuación, se ubican las vinculadas a actividades de “Intermediación financiera y servicios de seguros”, con 12%; “Industria manu-

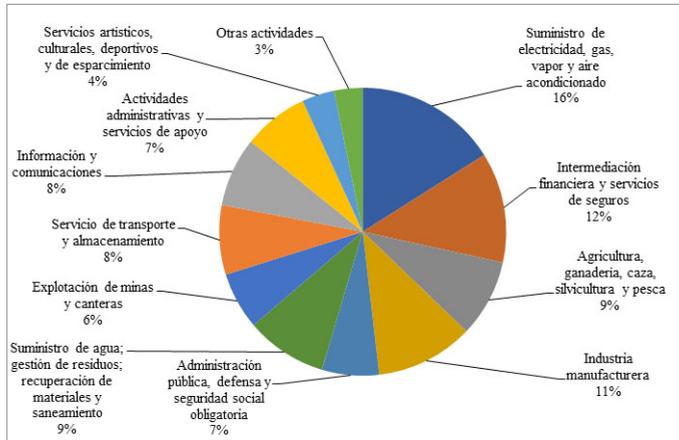
32. CALLIERI y EZQUERRO (2014); MANZO (2011).

33. CAO y VACA (2006); CAO *et al.* (2003).

facturera”, con 11%; “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca” y “Suministro de agua; gestión de residuos; recuperación de materiales y saneamiento”, con un 9% cada una; y las del sector de la “Información y comunicaciones” representan el 8%. Luego, las empresas dedicadas a “Actividades administrativas y servicios de apoyo”; la “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria”, la “Explotación de minas y canteras” y el “Servicio de transporte y almacenamiento” aparecen con un 7% cada una. Finalmente, las empresas relacionadas con “Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento”, un 4%; y en “Otras actividades”, con un 3%, se reúnen entidades cuyas actividades se clasifican como de “Construcción”, “Servicios inmobiliarios”, “Salud humana y servicios sociales”, “Comercio al por menor” y “Servicios profesionales, científicos y técnicos”.

Gráfico 3.2

Empresas públicas provinciales según actividad económica, 2022.



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado.

Si procedemos a una mayor agrupación de las actividades identificadas, resulta relevante, en primer lugar, que las entidades encuadradas dentro del sector de la energía y minería representen casi un cuarto del total de empresas relevadas, con un 24%. En segundo lugar, se encuentran aquellas que tienen algún tipo de rol productivo, como las industriales o ligadas a la explotación de establecimientos agrícola ganaderos, que representan, de conjunto, un 20%. En tercer lugar, las empresas que prestan servicios de diversa índole representan un 28% del total. En cuarto lugar, las que se dedican a actividades administrativas y de apoyo —una parte de ellas relacionadas a las funciones desarrolladas tradicionalmente por organismos públicos— representan un 15%. Finalmente, las entidades que prestar servicios de intermediación financiera y de seguros completan el 13% restante —con un lugar destacado de los bancos públicos oficiales—.

En este punto, vale mencionar que casi la mitad (20 entidades) de las empresas dedicadas a actividades productivas —agrícola-ganaderas e industriales— se concentran en una sola provincia, La Rioja. Se trata, por lo general, de una serie de establecimientos de pequeña o mediana envergadura, surgidos en los últimos quince años como el resultado de la instrumentalización mediante entidades empresarias de una política pública que se sostiene hasta la actualidad. De acuerdo con sus impulsores, dicha política busca promover un rol estatal activo en el desarrollo económico y social en una provincia periférica como La Rioja —con menor desarrollo relativo y con un peso históricamente importante del sector público— con eje en la generación de empleo³⁴.

Por lo demás, la mayor concentración de actividades se da en sectores en los que usualmente las empresas públicas a nivel internacional tienen participación. Aquí se cuentan las actividades en los rubros de la energía y minería y la prestación de servicios públicos, entre otras³⁵.

Asimismo, la heterogeneidad en las actividades desarrolladas por el sector público empresarial provincial se corresponde con las relativamente amplias atribuciones otorgadas a las provincias en el texto constitucional. Por caso, allí se le asigna la facultad de “promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura” (art. 125). Además, la norma les otorga a las provincias el “dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (art. 124), lo que se refleja en el predominio de entidades petroleras y mineras —con presencia, al menos, en las provincias que cuentan con esos tipos de recursos naturales—. En definitiva, estos preceptos indican un amplio rango de actuación para los estados provinciales y habilitan la adopción de objetivos en diversos ámbitos que, en ocasiones, pueden llevarse adelante mediante formatos empresarios; al tiempo que pueden derivar, eventualmente, en instancias de colaboración o conflicto con el Estado nacional.

c) Empresas públicas provinciales según tipo societario o empresarial

En tercer lugar, se consideraron los diferentes tipos societarios y empresariales que asumen las empresas relevadas, comprendiendo diferentes formatos jurídicos aplicables (Tabla 1). Un 54% asume la forma de Sociedad Anónima (SA) —tanto las que asumen explícitamente el tipo de Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), como Sociedad Anónima Unipersonal (SAU) o SA sin más—, en ocasiones con participación de otros organismos públicos y, ocasionalmente, la

34. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2021); GUERRA (2012); MIRANDA (2012).

35. CHRISTIANSEN (2011); FLORIO (2014b); GUAJARDO SOTO (2015).

participación de accionistas privados. Luego, un 24% tiene el formato de Sociedad del Estado (SE), en su totalidad propiedad del sector público —en algunos casos, con participación de diferentes jurisdicciones—. El 19% presenta otros tipos jurídicos, tratándose en general de aquellos con mayor antigüedad en el marco jurídico argentino. Tal es el caso de las entidades que se presentan como Sociedad de Economía Mixta (SEM) o Empresa del Estado (EE); o las que asumen la forma de entes autárquicos, remitiendo a las propias leyes de creación; entre otros tipos societarios. Finalmente, el 3% se trata de entes interestadales en que las administraciones provinciales ejercen el control mayoritario en sus decisiones, pero en los que participan también otras entidades del sector público provincial o nacional.

Tabla 1

Empresas públicas provinciales según formato jurídico, 2022.

Formato jurídico	Cantidad de empresas públicas	Porcentaje
Sociedad Anónima	118	54%
Sociedad del Estado	52	24%
Otros formatos jurídicos	41	19%
Entes interestadales	7	3%
Total	218	100%

Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado.

Si nos remitimos a la situación de las empresas públicas dependientes del Estado nacional, destacan Diéguez y Valsangiacomo³⁶ que más de dos tercios de las entidades creadas durante el período 2003-2015 han sido instituidas como SA. De acuerdo con los autores, la preferencia por este formato jurídico se basa en determinadas características que lo hacen atractivas para las autoridades gubernamentales, a saber: a) la posibilidad de participar en los dividendos de la empresa; b) el mayor control sobre la dirección de la entidad; c) la responsabilidad limitada sobre su actividad, ya que el Estado comparte los costos de la inversión; y d) la flexibilidad en la participación societaria —que puede aumentar o disminuir de manera más o menos discrecional— y la dinámica de gerenciamiento —por ejemplo, no se exige la realización de compras mediante licitación, así como la aplicación de otras regulaciones propias del sector público—. De manera similar, Carbajales³⁷ destaca la creación de empresas públicas bajo el formato de SA —pero con particularidades específicas e innovaciones jurídicas respecto a experiencias anteriores— como un rasgo predominante del sector propio de las últimas décadas a nivel nacional.

36. DIÉGUEZ y VALSANGIACOMO (2016).

37. CARBAJALES (2021).

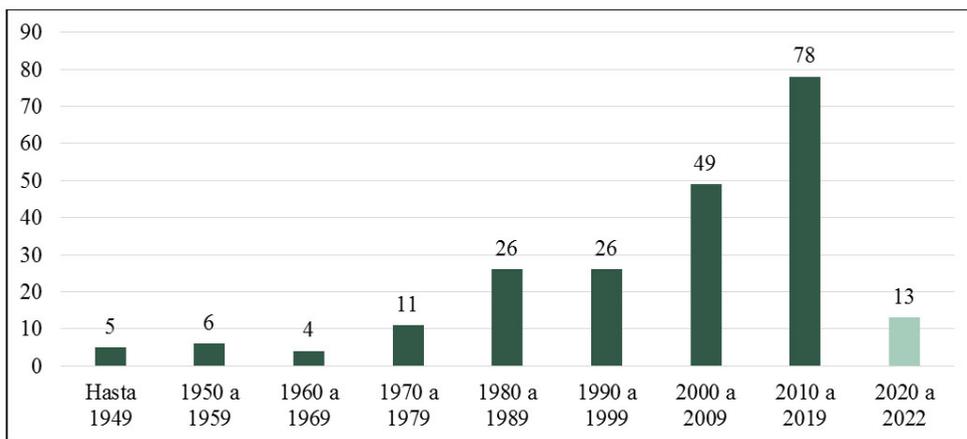
En este marco, el predominio del formato de SA en el caso de las empresas públicas provinciales puede leerse a partir de una interpretación similar. Asimismo, el surgimiento reciente de la mayoría de las entidades relevadas —tal como se expresa en el próximo apartado— sugiere que la preferencia por este formato societario (típico del sector privado, aún con las particularidades que puedan asumir) se ha consolidado en las últimas décadas también a nivel subnacional.

4.2. Orígenes y conformación del sector público empresarial de nivel provincial hacia 2022

La última gran dimensión que se aborda en este trabajo se relaciona con los antecedentes que derivaron en la conformación del sector público empresarial a nivel provincial tal como existe actualmente. En este sentido, la consideración de los sucesivos momentos históricos en que las empresas que lo componen se incorporaron al ámbito público —mediante su estatización o la creación de nuevas entidades— pone de manifiesto que el 63% surgieron a partir del año 2000 (Gráfico 3.3).

Gráfico 3.3

Empresas públicas provinciales existentes al año 2022 según década de creación o estatización.



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado.

En vistas a realizar una periodización tentativa de los orígenes de las entidades relevadas, se identificaron preliminarmente tres etapas que aparecen, al mismo tiempo, como sucesivas capas sobre las cuales se ha ido conformando el sector público empresarial provincial hasta la actualidad. Al respecto, es posible vincular esas tres etapas con los diferentes momentos de la trayectoria histórica de los roles o tipos estatales en Argentina³⁸; así como con las etapas de la evolución de las empresas públicas a nivel nacional³⁹.

Los tres momentos identificados son: 1) hasta 1979, coincidente con el momento de nacimiento y auge de la intervención estatal y el desarrollo del Estado empresario a nivel nacional; 2) desde 1980 y hasta 1999, que comprende el retroceso de la intervención del Estado directa en el plano económico y las reformas de mercado signadas, en el caso de las empresas públicas, por el amplio programa de privatizaciones; y 3) el período que va desde el año 2000 hasta la actualidad, coincidente con el reposicionamiento en el rol del Estado en Argentina y la recomposición parcial del sector de las empresas públicas a nivel nacional.

A continuación, se detallan brevemente los sectores destacados en que se inscriben las entidades relevadas para cada uno de estos períodos, al tiempo que se indican ciertos aspectos que, se estima, han podido incidir en la persistencia o el desarrollo de empresas públicas en cada etapa.

a) Continuidades del período de expansión del Estado empresario (hasta 1979)

El 11,9% (26 empresas) de las entidades relevadas se originaron hasta 1979. En términos generales, se trata de entidades que participan en actividades económicas en las que históricamente las administraciones provinciales han tenido incidencia. Por diversas razones, son empresas que ha permanecido bajo control público hasta la actualidad, atravesando el período de reformas estatales y privatizaciones de fines del siglo XX⁴⁰.

Primero, se destacan los bancos públicos oficiales —a los que se agregan otras entidades de crédito y seguros— que desde el siglo XIX surgieron en las distintas jurisdicciones como apoyo a las actividades productivas locales y, luego, como agentes bancarios de las administraciones provinciales⁴¹. Aquí se cuentan las entidades bancarias de Buenos Aires, Chubut, CABA, Córdoba, La Pampa y Neuquén. Se trata de bancos que persistieron en el ámbito estatal durante el auge de las privatizaciones de este tipo de entidades auspiciado por el Estado nacional y su programa de reformas del sector financiero⁴².

38. GARCÍA DELGADO (1994); GRACIARENA (2013); THWAITES REY (2010).

39. SCHVARZER (1979); ROUGIER (2009; 2021).

40. AZPIAZU (2002); SCHVARZER (1982).

41. RAPOPORT (2010).

42. CARLINO (2012); GONZÁLEZ PADILLA (2009).

Segundo, se puede mencionar las entidades históricamente encargadas de la prestación de determinados servicios públicos domiciliarios a nivel jurisdiccional. Por ejemplo, las empresas de distribución de energía eléctrica en ciertas provincias, algunas de ellas de larga data, como la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe (EPE), Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado Provincial (SECHEEP), Dirección Provincial de Energía (DPE) de Tierra del Fuego y Electricidad de Misiones SA (EMSA – Energía de Misiones). También se originaron en esta etapa las entidades gestoras de los juegos de lotería y casinos que adoptan un formato empresario, cuyos fondos se destinan mayormente a la acción social; además de aquellas que llevan adelante también otras actividades financieras y de seguros —como en los casos de Tucumán y Entre Ríos—

Finalmente, existen otras entidades surgidas en este período y que persisten hoy en día que expresan la decisión estatal de avanzar en otras áreas productivas y tecnológicas. El caso paradigmático es el de INVAP SE, inicialmente dedicada al desarrollo de tecnología en el sector nuclear pero que ha ido modificando y ampliando sus ámbitos de actuación a otros sectores (como el satelital y la producción para la defensa). INVAP pertenece formalmente a la provincia de Río Negro, pero el Estado nacional ha tenido una fuerte incidencia en su devenir, particularmente a partir de la acción de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Además, una parte de sus proyectos tienen como principal demandante a la administración nacional, por lo que las oscilaciones de las políticas de ese nivel también han tenido repercusiones en su derrotero empresario⁴³.

b) Reconfiguraciones durante la etapa de reformas estatales (1980-1999)

Las entidades creadas en este período que persisten en la actualidad representan el 23,9% del total (52 empresas). Se trata del momento de declive y casi desaparición del Estado empresario a nivel nacional, vinculado a su vez con los procesos de reforma estatal y predominio de las políticas de mercado.

Particularmente, el proceso de descentralización de servicios hacia el nivel subnacional iniciado durante la última dictadura militar argentina (1976-1983) supuso la transferencia a las provincias de algunas funciones y, particularmente, de ciertas empresas públicas⁴⁴. Aquí se destacan, por ejemplo, las empresas prestadoras del servicio de agua y saneamiento en varias jurisdicciones a las que le fue transferida esa actividad hasta entonces en manos de Obras Sanitarias de la Nación como sucedió, por ejemplo, en el caso de las entidades de Chaco, Santa Cruz, Río Negro y Tierra del Fuego⁴⁵.

43. ZAPPINO (2021a; 2021b).

44. IRAMAIN (2015); SCHVARZER (1981).

45. AZPIAZU *et al.* (2008).

Asimismo, en la década de 1990 esta tendencia se profundizó, particularmente a partir de la transferencia de algunas entidades nacionales al ámbito provincial en el marco de los profundos procesos de privatización de esos años. En general, supuso la predisposición de los gobiernos provinciales a asumir bajo su control ciertas actividades empresariales del Estado nacional debido a su relevancia socioeconómica y política a nivel local y ante la posibilidad, de no intervenir, de que se procediera a su paralización o liquidación. Por caso, en esos años la provincia de Buenos Aires asumió el control del Astillero Río Santiago; mientras que la provincia de Río Negro creó Hierro Patagónico Rionegrino Sociedad Anónima (HIPARSA) —que recibió los activos de la nacional Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera (HIPASAM)— y Servicios Ferroviarios Patagónicos SA (Tren Patagónico SA) —que asumió el control de la línea ferroviaria Viedma-San Carlos de Bariloche—.

También en esta etapa se consolidó la tendencia de los gobiernos de provincias con recursos hidrocarburíferos y mineros de contar con empresas que se constituyan como instrumentos idóneos de intervención en la explotación de esos recursos naturales —lo cual fue, por lo demás, reforzado tras la reforma constitucional de 1994—. Por caso, en esos años se crearon Fomento Minero de Santa Cruz SE (FOMICRUZ SE), Empresa de Desarrollo Hidrocarburífero Provincial SA (EDHIPSA) de Río Negro, Hidrocarburos del Neuquén SAPEM (HIDENESA) y Petrominera Chubut SE.

En definitiva, la creciente relevancia de los gobiernos provinciales en la implementación de políticas públicas en los más diversos sectores y los procesos de descentralización de funciones y atribuciones hacia el nivel subnacional como parte de las reformas estatales orientadas por el objetivo del ajuste estructural aparece en la base de las entidades relevadas surgidas en este período. Por lo demás, cabe mencionar que, al mismo tiempo y en sentido contrario, se incentivaron los procesos de privatización, de manera similar a lo sucedió a nivel nacional: así sucedió, por ejemplo, con numerosas empresas de servicios públicos —como aquellas de agua y saneamiento y distribución de energía eléctrica— y, como se mencionó, con una parte importante de los bancos públicos provinciales.

c) Reformulación estatal y expansión empresarial provincial durante el siglo XXI (2000-2022)

Respecto al último período identificado, se destaca que el 64,2% (140 empresas) fueron creadas desde el año 2000 hasta el 2022. De por sí, esto permite estimar, en primer lugar, que la ausencia de estudios que aborden integralmente el sector público empresarial provincial en épocas recientes también se ha visto influenciada por la relativa novedad que éste significa en términos de su magnitud. En segundo lugar, el hecho de que casi dos tercios de las entidades se hayan incorporado al sector en las últimas décadas habilita a considerar su desarrollo de manera conjunta con los procesos de fondo mencionados oportunamente, a saber: el cambio en la orientación del

rol del Estado desde inicios del siglo XXI y las transformaciones en la dinámica del federalismo argentino —cuyas últimas tendencias datan de fines del siglo pasado pero que se extienden hasta la actualidad—.

Entre las entidades cuyos orígenes se inscriben en este período es posible destacar especialmente algunos sectores, en tanto, se considera, contribuyen a la comprensión de la evolución reciente del conjunto. Por caso, sobresalen las entidades que emergieron como resultado de la reestatización de servicios públicos a nivel provincial a partir del 2001.

Un caso paradigmático es el de los servicios de agua y saneamiento: tras la devaluación de la moneda nacional durante 2002 y las dificultades para acordar cuadros tarifarios que resultasen atractivos para los concesionarios privados —en general, con participación de capitales extranjeros— muchos de éstos decidieron abandonar la prestación del servicio. En paralelo, los gobiernos provinciales —de manera similar a lo sucedido con el servicio de agua y saneamiento en el área geográfica dependiente del Estado nacional—, definieron retomar para su control la actividad mediante empresas públicas creadas a tal efecto. Entre las provincias que sumaron empresas que prestan el servicio en todo o parte del territorio correspondiente podemos mencionar los casos de Buenos Aires (2002), Santa Fe (2006) Catamarca (2008), Salta (2009), La Rioja (2010) y Mendoza (2010)⁴⁶.

En el ámbito de los servicios públicos también se puede mencionar lo sucedido con la distribución eléctrica que, de igual manera, fueron reestatizados desde el 2000, tras haber sido privatizados en la década de 1990. La reasunción del servicio por parte de las administraciones provinciales se viabilizó mediante empresas públicas en los casos de Catamarca (desde 2012), Entre Ríos (2005), Formosa (2006), La Rioja (2014) y San Juan (2002)⁴⁷.

Otro ámbito en que se ve reforzada la acción empresaria estatal a nivel subnacional tiene que ver con la consolidación de los marcos normativos federales aplicables a la explotación de recursos naturales —especialmente, respecto a los hidrocarburos, pero también en actividades mineras, en auge en los últimos años—. Aunque ya en las décadas previas existen antecedentes de empresas petroleras y mineras provinciales, se intensificó su desarrollo con el proceso de provincialización de los recursos petroleros, que abarca tanto los cambios producidos durante los años noventa —lo que incluye la privatización de la empresa pública nacional de hidrocarburos YPF, el avance de las concesiones a privados y la sanción constitucional de la soberanía provincial sobre los recursos naturales— como las normativas sancionadas luego del cambio de siglo que reforzaron la incidencia subnacional⁴⁸.

46. CÁCERES (2017); TAGLIAVINI y TOBÍAS (2016).

47. AZPIAZU *et al.* (2008).

48. MUGÍA y GODFRID (2019); SABBATELLA (2012); SERRANI (2013).

Así, los estados provinciales fortalecieron su rol y, eventualmente, sus posibilidades de acción en los sectores minero y petrolero, apelando, en ocasiones, a la creación de empresas públicas que viabilizaran su accionar. En ese marco, se han creado en los últimos veinte años las siguientes entidades: Catamarca Minera y Energética SE (CAMYEN SE), Jujuy Energía y Minería SE (JEMSE), Pampetrol SAPEM en La Pampa, Energía y Minerales SE (EMSE) en La Rioja, Gas y Petróleo del Neuquén SAPEM (GyP), Empresas Minera Rionegrina SA (EMIRSA) y, en 2022, Terra Ignis Petróleo y Gas SAU de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Más allá de lo dicho hasta aquí, la expansión de los ámbitos de actuación de las empresas públicas provinciales de los últimos años no solo se ha evidenciado a partir de una redistribución de funciones respecto al Estado nacional, como sugieren la trayectoria precedente. Por el contrario, también aparecen sectores en que la creación de empresas públicas provinciales —o la ampliación de las actividades de otras ya existentes—, emergen como vía de participación de los estados subnacionales en políticas públicas impulsadas por el Estado nacional.

Aquí se destacan, por un lado, las empresas que realizan actividades en el área de las telecomunicaciones y otros servicios informáticos, originadas tras el cambio de siglo: Empresa Pampeana de Telecomunicaciones SAPEM (EMPATEL), creada en 2019; La Rioja Telecomunicaciones SAPEM, en 2008; Marandú Comunicaciones SE, de Misiones, en 2011; Neutics SAPEM, de Neuquén, en 2012; Energía Santiago del Estero SAPEM (ENERSE), en 2008; Salta Tecnologías de la Información y la Comunicación SE (SALTIC), en 2021; Jujuy Digital SAPEM, en 2021; Recursos y Energía Formosa SA (REFSA), en 2006; Corrientes Telecomunicaciones SAPEM, en 2019; San Juan Innova SE, en 2021; y Catamarca Telecomunicaciones SAPEM, creada en 2013 y reactivada en 2021. En mayor o menor medida, las empresas de este subgrupo han recibido el impulso de los planes nacionales de expansión de la conectividad digital a lo largo del territorio, como la implicada en el proyecto de la Red Federal de Fibra Óptica y viabilizada a nivel nacional por la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (ARSAT), dependiente del Estado central. Asimismo, también se incorporaron a esas articulaciones otras empresas provenientes de las etapas previas, como Alta Tecnología Telecomunicaciones y Sistemas SE (ALTEC) de Río Negro y Ecom Chaco SA⁴⁹.

De manera similar, el impulso dado desde el Estado nacional al desarrollo de energías renovables ha incentivado a los estados provinciales a crear entidades dedicadas a esa actividad, o a ampliar las actividades de empresas ya existentes. En este ámbito se destacan las entidades que gestionan los proyectos de energía eólica y solar de La Rioja, con el eje en Parque Eólico Arauco SAPEM; las iniciativas de energía solar liga-

49. BALADRÓN (2019); GUIDO y VERSINO (2016).

das a Jujuy Minería y Energía SE (JEMSE); y otras entidades provinciales, con mayor o menor desarrollo en proyectos similares, como las de San Juan, Río Negro, Salta y Chubut. En parte, estos proyectos fueron impulsados por programas del gobierno nacional para el fomento de las energías renovables que, con diferentes alcances y orientaciones, fueron desarrollados en la última década —por ejemplo, el denominado Plan RenovAr, con varias etapas en el período 2016-2019—⁵⁰.

Más recientemente, otras medidas de nivel general adoptadas por el Estado nacional también han influido en el surgimiento de empresas públicas a nivel provincial o la incorporación de nuevas áreas a otras ya existentes. Por ejemplo, la sanción de la Ley N°27350 de Investigación Médica e Investigación Científica del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis y sus derivados supuso la posibilidad de desarrollar una actividad económica hasta entonces prohibida, con participación de diversos organismos públicos en su instrumentación. En ese marco, algunas provincias han creado empresas específicas para la participación en este mercado —como Cannabis Medicinal San Juan SE (CANME) y Cannabis Avatāra SE de Jujuy— o se han incorporado unidades de negocios específicas en empresas relacionadas con la actividad —como sucede con el Laboratorio Industrial Farmacéutico SE (LIF) de la provincia de Santa Fe y Agrográfica Riojana SAPEM—.

En términos generales, las entidades creadas en este último período presentan participación en el conjunto de las actividades económicas mencionadas previamente. En el marco de la trayectoria reseñada, es posible interpretar que la diversidad de actividades que involucran la participación del sector público empresarial subnacional expresa la expansión de ámbitos de actuación en los que los estados provinciales han visto incrementar su protagonismo en las últimas décadas. Asimismo, la distribución desigual entre las diferentes jurisdicciones hace suponer que existen particularidades provinciales que inciden, igualmente, en la conformación del sector público empresarial de cada una de ellas.

5. Conclusiones

El recorrido propuesto a lo largo del trabajo pretendió realizar una aproximación exploratoria y descriptiva sobre el sector de las empresas públicas provinciales tal como este se presenta hacia el año 2022. Por un lado, a partir del análisis de algunos de sus aspectos principales, es posible afirmar que el escenario actual se destaca por: a) la desigual distribución entre las jurisdicciones; b) la heterogeneidad en las actividades que realizan las empresas provinciales tomadas de conjunto; y c) el predominio de formatos jurídicos cercanos a los del sector privado como vía de alcanzar una gestión flexible y acorde a los mercados y sectores económicos involucrados.

50. KAZIMIERSKI (2022); SABBATELLA *et al.* (2020).

Por otro lado, se señalaron algunos factores que ha incidido en la conformación actual del sector público empresarial a nivel provincial. Así, al detenernos en el momento de surgimiento de las entidades que lo componen en la actualidad, se ha destacado que alrededor de dos tercios se ha originado en lo que va del siglo XXI. Se buscó indagar sobre posibles relaciones de este fenómeno con las dos tendencias generales consideradas inicialmente: la revalorización del rol del Estado en las últimas décadas y su mayor predisposición a incidir de manera directa en diversos ámbitos económicos, incluyendo la producción de bienes y prestación de servicios; y el protagonismo y expansión en la acción estatal por parte de los gobiernos provinciales, en el marco de las transformaciones del federalismo en Argentina.

Al respecto, se destaca que ese marco general ha sido propicio para que las empresas públicas emerjan como una forma pertinente de llevar adelante la acción estatal provincial, entre otras alternativas que tienen los gobiernos subnacionales para lograr sus objetivos. De manera análoga a lo sucedió a nivel nacional, no se trató de la única ni, necesariamente, la opción privilegiada en todas las situaciones. En cualquier caso, se trata de un fenómeno relativamente novedoso: la apelación, por parte de las administraciones provinciales a la creación o estatización de empresas como un instrumento de políticas públicas, erigiéndose como un formato válido que, durante el período previo —especialmente, durante los años noventa—, estaba relativamente restringido. Inclusive, la extensión de su presencia en las diferentes provincias y la variedad de actividades que asumen refuerzan esta mirada.

Sin embargo, como se ha remarcado, lo anterior no implica indicar la homogeneidad del fenómeno a lo largo de todas las jurisdicciones, tal como lo demuestra la distribución desigual entre jurisdicciones y las actividades que realizan en cada caso. En ese sentido, se destaca que existen provincias que limitan al mínimo las entidades empresariales dependientes de la administración jurisdiccional y sus áreas de actuación.

Por lo demás, el postulado inicial de este trabajo que considera la incidencia de las transformaciones del rol estatal y del federalismo en Argentina en la conformación del sector público empresarial en las últimas décadas aparece como pertinente. Sin embargo, esto no elimina la necesidad de profundizar en los estudios al respecto, tomando además como referencia los abordajes y debates recientes sobre el rol de las empresas públicas en los países en desarrollo y el carácter híbrido de su gobernanza —entre otros aspectos—, como forma de alcanzar un conocimiento cabal del sector y sus posibles desarrollos futuros.

En ese sentido, una agenda de investigación futura sobre la temática podría, en primer lugar, considerar cómo las modificaciones en el rol estatal se presentan de manera concreta a nivel provincial y las diferentes formas de instrumentalización de políticas mediante empresas públicas. En segundo lugar, avanzar en la consideración de los diseños institucionales y las modalidades de gestión de estas entidades a nivel

provincial. En tercer lugar, precisar las razones en que se basan las diferencias existentes entre los sectores empresariales públicos de las distintas provincias, particularmente a partir de estudios de caso o abordajes comparativos entre jurisdicciones.

Por último, emerge como una cuestión a profundizar en futuros abordajes las posibilidades de colaboración y coordinación en la acción estatal interjurisdiccional en los casos que implica la participación de empresas públicas provinciales y, eventualmente, también organismos y/o empresas públicas nacionales —como ya sucede, en algún sentido, en los sectores de las telecomunicaciones y las energías renovables—. Específicamente, esta cuestión aparece como relevante en tanto refiere tanto a la trayectoria reciente del sector público empresarial provincial, como a la dinámica y las formas de coordinación interjurisdiccional, más o menos institucionalizadas, tal como se desarrollan en la actualidad y su evolución futura.

Sobre el autor

Manuel Yañez es Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Docente del Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento. Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Áreas de investigación: políticas y gestión de empresas públicas; Estado y administración pública.

Referencias bibliográficas

- ALAMI, Ilias y DIXON, Adam (2020): “State capitalism(s) redux? Theories, tensions, controversias”. En *Competition & Change*, Vol. 24, N° 1, pp. 70-94.
- ALAMI, Ilias, DIXON Adam y MAWDSLEY, Emma (2021): “State Capitalism and the New Global D/development Regime”. En *Antipode*, Vol. 53, N° 5, pp. 1294-1318.
- ANDÍA, María Gracia, NUÑEZ, Paula y VALSANGIACOMO, Agustina (2017): *Transparencia en las empresas públicas: de lo deseable a lo posible* (Buenos Aires, CIPPEC, Documento de Políticas Públicas, 191).
- ASCENCIO, Débora (2021): “La empresa pública en primer plano: una revisión de la nueva agenda de investigación en Europa y América Latina”. En *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, N° 80, pp. 5-40.
- AZPIAZU, Daniel (2002): *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social* (Buenos Aires, Fundación OSDE / CIEPP).

- AZPIAZU, Daniel, BONOFILIO, Nicolás y NAHÓN, Cecilia (2008): *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país* (Buenos Aires, FLACSO - Sede Argentina, Área de Economía y Tecnología, 18).
- BALADRÓN, Mariela (2019): “El Plan Argentina Conectada: una política de Estado desde la infraestructura de comunicaciones”. En *Ciencia, Tecnología y Política*, Vol. 2, N° 2.
- BERNIER, Luc (2014): “Public enterprises as policy instruments: the importance of public entrepreneurship”. En *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 17, N°3, pp. 253-266. ISSN 1748-7870, 1748-7889.
- BERNIER, Luc, BANCE, Philippe y FLORIO, Massimo (2020): *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (New York, Routledge).
- BLUTMAN, Gustavo (1998): *Aproximaciones a la reforma del estado en Argentina entre 1989-1992* (Buenos Aires, EUDEBA).
- BLUTMAN, Gustavo y CAO, Horacio (2012): “Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado”. En *APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, Vol. 18, N° 30, pp. 15-42.
- BLUTMAN, Gustavo y CAO, Horacio (2019): *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030* (Buenos Aires, EDICON).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998): “La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control”. En *Desarrollo Económico*, N° 150, pp. 517-550.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2007): “Estado y mercado en el Nuevo Desarrollo”. En *Nueva Sociedad*, N° 210, pp. 110-125.
- BRUTON Garry, PENG, Mike, AHLSTROM, David, STAN, Ciprian y XU, Kehan (2015): “State-owned enterprises around the world as hybrid organizations”. En *Academy of Management Perspectives*, Vol. 29, N° 1, pp. 92-114.
- CÁCERES, Verónica (2017): “La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012”. En *Agua y Territorio*, N° 10, pp. 112-129.
- CALLIERI, Claudio Ariel y EZQUERRO, María Luz (2014): “El planteo modernizante. De la Sota y ‘El Nuevo Estado’”. En *Voces en el Fenix*, N° 35, pp. 36-43.
- CAO, Horacio, BLUTMAN, Gustavo, ESTÉVEZ, Alejandro y ITURBURU, Mónica (2007): *Introducción a la administración pública Argentina: nación, provincias, y municipios* (Buenos Aires, Editorial Biblos).

- CAO, Horacio, RUBINS, Roxana y VACA, Josefina (2003): *Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina* (Buenos Aires, Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad).
- CAO, Horacio y VACA, Ángel (2017): “Gestión pública y modelos de federalismo”. En *Documentos de Trabajo del CIAP*, Vol. 23, N° 2.
- CAO, Horacio y VACA, Josefina (2006): “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial”. En *EURE*, Vol. XXXII, N° 95, pp. 95-111.
- CARBAJALES, Juan José (Coord.) (2021): Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). *De la centenaria YPF a las actuales SABIE* (José. C. Paz, EDUNPAZ).
- CARLINO, Alicia (2012): “La banca pública provincial y las privatizaciones. El caso del Banco de la Provincia del Chaco”. En *Anuario CEEED*, Vol. 4, N° 4, pp. 229-274.
- CASTAÑEDA, Francisco, BARRÍA TRAVERSO, Diergo y CARPENTIER, Jean-Baptiste (2020): “State-owned enterprises and industrial development in Latin America”. En: BERNIER, Luc, BANCE, Philippe y FLORIO, Massimo (2020): *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (New York, Routledge), pp. 164-178.
- CENTRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo (2004): *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes* (Santiago de Chile, ILPES/CEPAL/Naciones Unidas, Gestión Pública, 47).
- CHÁVEZ, Daniel y TORRES, Sebastián (2013): *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (Montevideo, Transnational Institute).
- CHRISTIANSEN, Hans (2011): *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries* (Paris, OECD Corporate Governance Working Papers, 5).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2021): *La Rioja en el siglo XXI: desafíos y oportunidades para su transformación productiva* (Santiago de Chile, CEPAL).
- CORAGGIO, José Luis (1987): *Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación* (Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD, Colección TEXTOS, 2).
- CRAVACUORE, Daniel (2007): “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”. En: CRAVACUORE Daniel y ISRAEL, Ricardo (Eds.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile), pp. 25-49.

- CUMBERS, Andrew y BECKER, Sören (2018): "Making sense of remunicipalisation: theoretical reflections on and political possibilities from Germany's Rekommunalisierung process". En *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 11, N° 3, pp. 503-517.
- DIÉGUEZ, Gonzalo y VALSANGIÁCOMO, Agustina (2016): *El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?* (Buenos Aires, CIPPEC, Documento de Políticas Públicas, 178).
- ELENA, Sandra y STALKER, Germán (2012): *¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado* (Buenos Aires, CIPPEC, Documento de Políticas Públicas, 110).
- ESTRIN, Saul, MEYER, Klaus, NIELSEN, Bo Bernhard y NIELSEN, Sabina (2016): "Home country institutions and the internationalization of state owned enterprises: A cross-country analysis". En *Journal of World Business*, Vol. 51, N° 2, pp. 294-307.
- FLORIO, Massimo (2014a): "Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 60, pp. 59-102.
- FLORIO, Massimo (2014b): *The return of public enterprise* (Milano: CSIL – Center for Industrial Studies, Working Paper 01/2014).
- FLORIO, Massimo y FECHER, Fabienne (2011): "The future of public enterprises: contributions to a new discourse". En *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 84, N° 2, pp. 361-373.
- GARCÍA, Ariel y ROFMAN, Alejandro (2012): "Planificación regional: recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina". En *Ensayos de Economía*, N° 40, pp. 61-80.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1994): *Estado & sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural* (Buenos Aires: FLACSO / Tesis - Grupo Editorial Norma).
- GARCÍA DELGADO, Daniel (2014): "La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur. La década ganada (2002-2013)". En *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 2, pp. 20-46.
- GONZÁLEZ PADILLA, Héctor (2009): *La privatización de bancos públicos provinciales en Argentina 1993-2001* (Buenos Aires: Universidad del CEMA. Documentos de Trabajo, 401).
- GORDILLO, Agustín (2013): *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo).

- GRACIARENA, Jorge (2013): “El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva”. En *Entramados y Perspectivas*, Vol. 3, N° 3, pp. 225-257.
- GUAJARDO SOTO, Guillermo (2015): “La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo”. En GUAJARDO SOTO, Guillermo y LABRADOR, Alejandro (Coords.) *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. (México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública), pp. 23-36.
- GUAJARDO SOTO, Guillermo y LABRADOR, Alejandro (Coords.) (2015): *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. (México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública), pp. 23-36.
- GUERRA, Ricardo Antonio (2012): “Generación de empleo: Políticas económicas activas – SAPEM”. En *OIKONOMOS*, Vol. 2, N° 1, pp. 149-160.
- GUIDO, Luciana y VERSINO, Mariana (2016): “Las políticas públicas en la constitución de las redes de información y comunicación en la Argentina reciente (1995-2015)”. En *Question*, Vol. 1, N° 51, pp. 219-237.
- INDEC (2010): *Clasificador Nacional de Actividades Económicas 2010 -ClNAE-2010-* (Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Dirección de Metodología Estadística, Sistema Nacional de Nomenclaturas).
- IRAMAIN, Lucas (2015): “Privatización periférica, descentralización y regionalización. El desempeño de ENTEL durante la gestión liberal-corporativa de Martínez de Hoz, Argentina (1976-1981)”. En *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Vol. XXII, N° 44-45, pp. 27-46.
- KAZIMIERSKI, Martín (2022): “Financiarización en el sector energético argentino: El caso del Programa RenovAr”. En *Cuadernos de Economía Crítica*, Vol. 8, N° 15, pp. 37-59.
- LEIRAS, Marcelo (2013): “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”. En: ACUÑA, Carlos (Ed.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina* (Buenos Aires, Siglo XXI / Fundación Osde), pp. 209-248.
- MANZO, Alejandro Gabriel (2011): “La penetración del neoliberalismo en los ámbitos subnacionales. El caso Córdoba: análisis de las leyes provinciales del Estado nuevo y el Pacto fiscal”. En *Civilizar*, Vol. 11, N° 21, pp. 15-32.

- MAZZUCATO, Mariana (2011): *The entrepreneurial state* (London, Demos).
- MAZZUCATO, Mariana (2022): *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (Santiago, CEPAL).
- MC DONALD, David (2015): *Servicios públicos en el Sur global: mirada crítica a nuevas formas de gestión* (Madrid, Clave Intelectual).
- MIRANDA, David (2012): “SAPEM: política pública vigente para el desarrollo en la provincia de La Rioja”. En *OIKONOMOS*, Vol. 2, N° 2, pp. 181-194.
- MUGÍA, Diego y GODFRID, Julieta (2019): “Continuidades y rupturas en el marco regulatorio y las políticas públicas para el sector minero metalífero argentino (1990-2019)”. En *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Vol. 13, N° 19, pp. 137-170.
- OKHMATOVSKIY, Ilya, GROSMAN, Anna y SUN, Pei (2021): “Hybrid Governance of State-owned Enterprises”. En WRIGHT, Mike, WOOD, Geoffrey T., CUERVO-CAZURRA, Álvaro, SUN, Pei, OKHMATOVSKIY, Ilya y GROSMAN, Anna (Eds.) *The Oxford Handbook of State Capitalism and the Firm* (Oxford, Oxford University Press).
- OSZLAK, Oscar (1994): “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”. En: KLIKSBURG, Bernardo (Ed.) *El Rediseño del Perfil del Estado* (México, Fondo de Cultura Económica).
- OSZLAK, Oscar (2003): “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”. En *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168, p. 519.
- PÉREZ, Verónica y ROCCA, Mariela (2017): “Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?”. En *Temas y Debates*, Vol. 21, N° 33, pp. 63-88.
- PIGEON, Martin, MCDONALD, David., HOEDEMAN, Olivier y KISHIMOTO, Satoru (2013): *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas* (Ámsterdam, Transnational Institute).
- RAPOPORT, Mario (2010): “Una historia monetaria y financiera de la Argentina. Lecciones del Bicentenario”. En *Bancarios*, N° 203, pp. 2-31.
- REY, Maximiliano (2013): “Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina”. En: *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, N° 55.

- ROUGIER, Marcelo (2009): “¿Elefante o mastodonte? Reflexiones sobre el tamaño del Estado empresario en la ‘edad de oro’ de la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina”. En: MÜLLER, Alberto (Ed.), *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer*. (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires), pp. 104-121.
- ROUGIER, Marcelo (2021): “Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas”. En: *CUINAP*, Vol. 76.
- SABBATELLA, Ignacio (2012): “La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF”. En: *Argumentos. Revista de crítica social*, N° 14, pp. 149-180.
- SABBATELLA, Ignacio, BARRERA, Mariano y SERRANI, Esteban (2020): “Paradigmas energéticos en disputa en las últimas dos décadas en la Argentina”. En: GUZOWSKI, Carina, IBAÑEZ MARTÍN, María y ZABALOY, María Florencia (Eds.), *Energía, innovación y ambiente para una transición energética sustentable: retos y perspectivas* (Bahía Blanca, Editorial de la Universidad Nacional del Sur), pp. 79-95.
- SANTOS, Guillermo (2017): “Alcances y restricciones de la producción pública de medicamentos en Argentina (2002-2015)”. En: *Anuario CEEED*, Vol. 9, N° 9, pp. 59-90.
- SCHCLAREK CURUTCHET, Alfredo, RE CRESPO, Santiago y TORRES, Lucas (2011): “*Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro*” (s.l.: Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).
- SCHVARZER, Jorge (1979): “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”. En *Economía de América Latina*, N° 3, pp. 45-68.
- SCHVARZER, Jorge (1981): “Expansión económica del Estado subsidiario 1976-1981”. En: *Ensayos y Tesis CISEA*, N° 3.
- SCHVARZER, Jorge (1982): “La economía argentina 1982. Efectos de la política de privatizaciones”. En: *Realidad Económica*, N° 47, pp. 71-81.
- SERRANI, Esteban (2013): “Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1989-2012)”. En *Revista de Gestión Pública*, Vol. II, N° I, pp. 247-280.
- TAGLIAVINI, Damiano (2020): “Re-publicización de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, Argentina. Desafíos para una democratización integral”. En: *Quid*, Vol. 16, N° 13, pp. 60-84.

- TAGLIAVINI, Damiano y TOBÍAS, Melina (2016): “Re-estatización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina. Hacia un nuevo modelo de gestión pública”. En: *3er Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos*.
- THWAITES REY, Mabel (2010): “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?”. En *OSAL*, Vol. XI, N° 27, pp. 19-43.
- THWAITES REY, Mabel (2017): “Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa”. En *Estado Abierto*, Vol. 1, N° 3, pp. 41-104.
- VALSANGIÁCOMO, Agustina, BROSIO, Magalí, MONTAÑO, Felipe y NUÑEZ, Paula (2016): *Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico* (Buenos Aires, CIPPEC – BID).
- VARESI, Gastón (2013): “El análisis regional en la Argentina: Enfoque teórico-metodológico y aportes para su profundización”. En *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, N° 9, pp. 25-56.
- VERSINO, Mariana (2014): “Trayectorias de empresas productoras de ‘bienes complejos’ en el ámbito latinoamericano: los casos de INVAP S.E. y EMBRAER S.A.”. En *Anuario CEEED*, Vol. 6, N° 6, pp. 49-81.
- VILAS, Carlos (2000): “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18.
- VILAS, Carlos (2003): *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990* (Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información).
- YAÑEZ, Manuel (2020): “Empresas públicas provinciales: Aproximación al escenario reciente y aportes para su análisis”. En *Documentos de Trabajo del CIAP*, N° 24.
- ZAPPINO, Jorge Salvador (2021a) “Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 1”. En *CUINAP*, N° 78.
- ZAPPINO, Jorge Salvador (2021b): “Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 2”. En *CUINAP*, N° 79.