

## **EMPRESAS PÚBLICAS PROVINCIALES: ROLES, POLÍTICAS Y GESTIÓN EN EL MARCO FEDERAL ARGENTINO**

*Manuel Yañez*

Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y en el Instituto de Industria (Universidad Nacional de General Sarmiento). Becario Posdoctoral del CONICET en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE, UBA). Correo electrónico: [manuelyanez@economicas.uba.ar](mailto:manuelyanez@economicas.uba.ar)

### **Resumen**

El trabajo busca analizar la evolución 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, para luego identificar los principales antecedentes y etapas en que surgieron las entidades que lo conforman. Luego, se considera un caso provincial con el objetivo de profundizar en el análisis en una jurisdicción específica como forma de complementar el análisis general.

Con estos fines, se apela a una serie de fuentes primarias y secundarias de diversa índole (documentos, normativa, entrevistas a informantes clave, entre otras). A partir del recorrido propuesto se han identificado algunos factores que han incidido en la evolución del sector, el rol que han asumido en la acción estatal, las modalidades de gestión y sus vinculaciones con las transformaciones del federalismo argentino en épocas recientes.

### **1. Introducción**

En los últimos años, el debate académico y político a nivel internacional ha visto resurgir las reflexiones en torno al accionar de las empresas públicas, en el marco más general de las discusiones sobre las funciones del Estado (Bernier, 2014; Bernier, Bance, y Florio, 2020; Christiansen, 2011; Estrin, Meyer, Nielsen, y Nielsen, 2016). Recientemente, en diferentes indagaciones se ha revisado el precepto de la superioridad del sector privado respecto al sector público en términos de eficiencia (Florio, 2014b; Hall, 2014), la pertinencia de la capacidad emprendedora estatal (Mazzucato, 2011), las diferentes formas de propiedad y control público (Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan, y Xu, 2015; Cumbers y Becker, 2018; Florio, 2014a; McDonald y Ruiters, 2013) y las modalidades de prestación de servicios básicos (McDonald, 2018; Pigeon, McDonald, Hoedeman, y Kishimoto, 2013).

En el caso argentino, a partir de la recomposición relativa del rol estatal desde inicios del siglo XXI se ha retomado la discusión sobre las empresas públicas, centrándose especialmente en las entidades dependientes del Estado nacional (Carbajales, 2021; Diéguez y Valsangiácomo, 2016; Schclarek Curutchet, Re Crespo, y Torres, 2011; Thwaites Rey, 2017; Yañez, 2019, 2020a). En paralelo, también se han revitalizado los estudios que hacen eje en el derrotero de diversas entidades o actividades económicas con participación estatal, así como sus vinculaciones con el sector privado en los procesos de acumulación capitalista del último siglo (Ascencio, 2021; Belini y Rougier, 2008; Castellani, 2009; Castellani y Iramain, 2018; Iramain, 2021a, 2021b; Regalsky y Rougier, 2015).

En cambio, las características y el rol de las empresas públicas dependientes de los estados provinciales han sido, por lo general, poco estudiados. Solo por mencionar algunas excepciones, se encuentran, por un lado, algunas 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 (Carlino, 2012) o los servicios de agua y electricidad (Azpiazu, Bonofiglio, y Nahón, 2008). Por otro lado, hay estudios desarrollados en los últimos años que abordan algún caso específico de empresa pública (Tagliavini, 2020; Versino, 2014), el rol de las entidades en una jurisdicción para las políticas públicas (Guerra, 2012; Miranda, 2012) o 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 (Tagliavini y Tobías, 2016), la producción pública de medicamentos (Santos, 2017) y a la explotación de recursos naturales como la minería (Mugía y Godfrid, 2019)—.

En definitiva, dada la particular organización federal del Estado argentino, aparece como relevante la pregunta acerca de la evolución y el rol desempeñado por las empresas públicas provinciales en épocas recientes. En este sentido, no está de más señalar que la importancia asumida por la dinámica de las relaciones interjurisdiccionales entre los niveles nacional y provincial constituye uno de los rasgos distintivos de las políticas públicas en Argentina; tendencia que se ha visto reforzada tras los procesos de descentralización que signaron las reformas estatales de fines del siglo XX (Blutman y Cao, 2012; Cao, Blutman, Estévez, y Iturburu, 2007; Cravacuore, 2007; Vilas, 2003). En general, se ha destacado el creciente —y en ocasiones sinuoso— rol desempeñado por los gobiernos subnacionales en la provisión de servicios básicos y la implementación de políticas estatales, lo que supuso asumir individualmente o concurrir con el Estado nacional en funciones antes desempeñadas por este último en forma exclusiva. 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 diferenciales (Coraggio, 1987; García y Rofman, 2012; Varesi, 2013).

En este marco, el presente trabajo busca aportar a la caracterización y el análisis del sector público empresarial de nivel provincial en Argentina considerando su derrotero de las últimas décadas, en vistas a sopesar su relevancia actual. Específicamente, se trata de un estudio exploratorio y descriptivo que pretende identificar sus principales aspectos y los factores que han incidido en su evolución y conformación en años recientes, en el marco de las transformaciones recientes del federalismo en Argentina y sus vinculaciones con el devenir del Estado a nivel nacional y provincial.

Para el desarrollo de este trabajo se parte de un panorama del escenario del sector público empresarial de las provincias argentinas a partir de un relevamiento que sirvió de plataforma para la construcción de una base de datos propia sobre empresas públicas provinciales. Los primeros resultados parciales de dicho relevamiento se presentaron en Yañez (2020b); mientras que aquí se incluyen a partir de una actualización basada en diversas fuentes públicas —por caso, normativas, informes, documentos y sitios webs oficiales, entre otros— y la inclusión de aspectos no consideradas previamente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre las definiciones y criterios generales para el relevamiento, remitimos a lo señalado en Yañez (2020b). Además de la inclusión de altas y bajas de entidades, la actualización realizada comprendió, por ejemplo, la incorporación de entes autárquicos y otros similares que no habían sido contabilizados previamente. Asimismo, entre otros aspectos, se amplió el criterio en función de las entidades empresariales reconocidas por cada administración en documentos y normativas, más allá de su actividad o que se tratase de subsidiarias de otras empresas públicas. Por lo demás, se espera

De forma complementaria, a continuación, se aborda sucintamente el sector público empresarial de la provincia de La Rioja, con el fin de profundizar el análisis a partir de un caso específico, con vistas a detallar y ampliar las consideraciones realizadas. El caso elegido presenta, de acuerdo con el relevamiento previo, algunas características (cantidad de empresas, diversidad de actividades económicas desarrolladas y vinculación con diversas políticas sectoriales, entre otros aspectos) que, se estima, pueden favorecer el análisis general a partir del foco en una jurisdicción en particular.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, se presentan algunas consideraciones sobre las transformaciones y la conformación reciente del federalismo argentino, las relaciones interjurisdiccionales, los roles estatales y el lugar de la actividad empresarial del sector público. A continuación, se presenta una caracterización general y algunas interpretaciones iniciales del sector de las empresas públicas provinciales, a partir del relevamiento realizado. Posteriormente, se aborda caso de las empresas públicas dependientes de la provincia de La Rioja, a partir de las diferentes dimensiones consideradas relevantes. 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. Federalismo, roles estatales y empresas públicas a nivel provincial**

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. Aunque el curso principal ha supuesto la preeminencia del primero, en las últimas décadas la tendencia ha sido a reposicionar el rol de las administraciones subnacionales en un conjunto de áreas anteriormente reservadas para el Estado nacional. Lo anterior no implica desconocer que este reposicionamiento se ha expresado principalmente en términos políticos, sin desconocer la recurrente dependencia económico-financiera respecto al nivel central (Cao y Vaca, 2017; Leiras, 2013).

Asimismo, la creciente colaboración entre los niveles jurisdiccionales ha emergido como una característica relevante en épocas recientes. Al respecto, Blutman y Cao (2019) 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).

A su vez, lo anterior remite —en el marco de sistemas federales y especialmente en torno al caso argentino— a las diferentes tendencias que puede adoptar la acción estatal y que se plasman en dos modelos contrapuestos, sistematizados en Cao y Vaca (2017). El primero es el llamado *federalismo dual*, caracterizado por la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones, con predominio de las actividades independientes de cada jurisdicción y, cuando existen tareas conjuntas, con acuerdos con bajo grado de institucionalización. El segundo es el representado por el *federalismo cooperativo*, caracterizado por una la tarea conjunta ente Nación y provincias, en tanto corresponsables de la concreción de los procesos del sector público. En este último modelo, se combinan los ámbitos nacional y provincial, articulando las potestades de gestión.

Al abordar las características y la dinámica del Estado y la administración pública en Argentina, la interacción entre diferentes niveles jurisdiccionales delimita una dimensión específica cuya consideración aparece como necesaria al momento de valorar las capacidades estatales y su impacto en la implementación de políticas públicas.

En el centro de dicha dimensión emerge el concepto de *relaciones* intergubernamentales, definidas por Jordana (2002, p.8) como “el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado”. Estas relaciones emergen, de acuerdo con el autor, a partir de la necesidad de gestionar problemas sociales y económicos complejos en torno a los cuales intervienen, de manera simultánea, distintas autoridades públicas.

Aquí se destaca, por un lado, la identificación de unidades político-institucionales que se vinculan entre sí mediante diferentes mecanismos institucionalizados o no institucionalizados. Por otro lado, en el fundamento mismo del enfoque de las relaciones intergubernamentales se encuentra la necesidad de lidiar con problemas complejos que requieren la coordinación entre diferentes autoridades.

Como se sugirió, esa complejidad se expresa también en el caso argentino. Éste, en línea a lo señalado por Astarita, Bonifacio y Del Cogliano (2012), presenta

la coexistencia de administraciones públicas organizativa y funcionalmente independientes, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias en cada una de las unidades políticas [*polities*] correspondientes a los tres órdenes estatales previstos en la Constitución: el nacional (o federal), el provincial y el municipal, cuyas autoridades ejecutivas y legislativas son elegidas por medio del voto popular. Tal coexistencia de potestades implica atribuciones compartidas entre niveles de gobierno, lo cual define la necesidad de cooperar y articular acciones para la implementación de políticas y la prestación de servicios (p. 232, énfasis en el original)

Por lo demás, esta distribución de funciones no se ha mantenido sin cambios a lo largo del tiempo: por el contrario, ha evolucionado, consolidando el ya mencionado mayor protagonismo relativo para los gobiernos subnacionales, lo cual se ha expresado también en el marco legal argentino.

Así, la Constitución Nacional establece el marco de las relaciones entre el Estado central y las provincias, atribuyéndole a estas últimas determinadas potestades (Rey, 2013). Con la última reforma constitucional de 1994 y en línea con la tendencia descrita de los últimos años, se fue consolidando el reposicionamiento de los gobiernos provinciales. En este sentido, en el texto constitucional se destaca, en primer lugar, la facultad de las provincias 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). Estos preceptos indican un amplio rango de actuación para los estados provinciales y habilitan la adopción de objetivos en diversos ámbitos.

En definitiva, el breve recorrido propuesto en este apartado pretende enfatizar cómo el mayor protagonismo de los gobiernos provinciales ha sido acompañado, además, por la complejización y la ampliación de áreas de articulación entre las jurisdicciones nacional y provincial como base de la acción estatal. Finalmente, en determinados casos y sectores a lo largo de los años, las administraciones provinciales han decidido que la incorporación de empresas al ámbito estatal subnacional —mediante la estatización o creación de nuevas entidades— puede resultar una forma óptima de cumplir con los objetivos fijados para la actividad gubernamental.

### 3. El escenario reciente de las empresas públicas provinciales

La convergencia de los distintos fenómenos y tendencias en torno al rol de los estados provinciales y la articulación federal durante los últimos años ha sido el escenario en que se conformó el sector público empresarial provincial en su expresión actual. En este apartado se presentan algunas de las características principales de las empresas públicas provinciales y su evolución en épocas recientes.

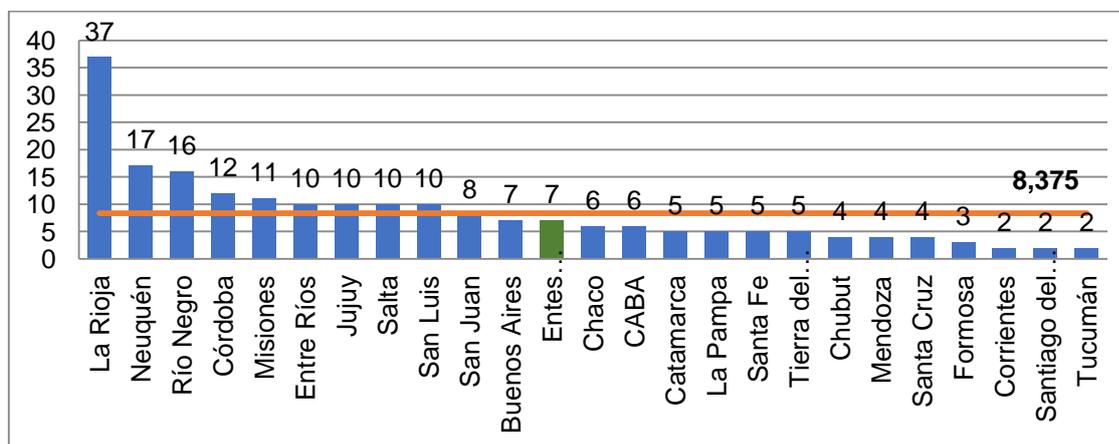
La base de datos de empresas públicas provinciales construida a partir del relevamiento realizado cuenta con 208 entidades, considerando 201 empresas dependientes de un estado provincial y 7 entes interestadales. A continuación, presentamos, en primer lugar, algunas características generales del sector público empresarial de nivel provincial tomado de conjunto: distribución jurisdiccional, actividades económicas desarrolladas y tipos societarios predominantes. En segundo lugar, se ponen en consideración algunos aspectos e interpretaciones sobre los antecedentes y la conformación del sector tal como se presenta en la actualidad.

#### 3.1. Algunas características del sector público empresarial provincial hacia 2022

##### 3.1.1. 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 provincias argentinas,<sup>2</sup> con un promedio —sin considerar los entes interestadales— de alrededor de 8 entidades por jurisdicción. Por otro lado, la distribución es marcadamente desigual: por caso, las primeras cinco provincias concentran el 46% de las entidades relevadas.

**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), Córdoba (12 empresas)<sup>3</sup> y Misiones (11 empresas).

<sup>2</sup> Para los fines de este trabajo, se considera a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como una jurisdicción equiparable al resto de las provincias, más allá de las diferencias legales y constitucionales existentes.

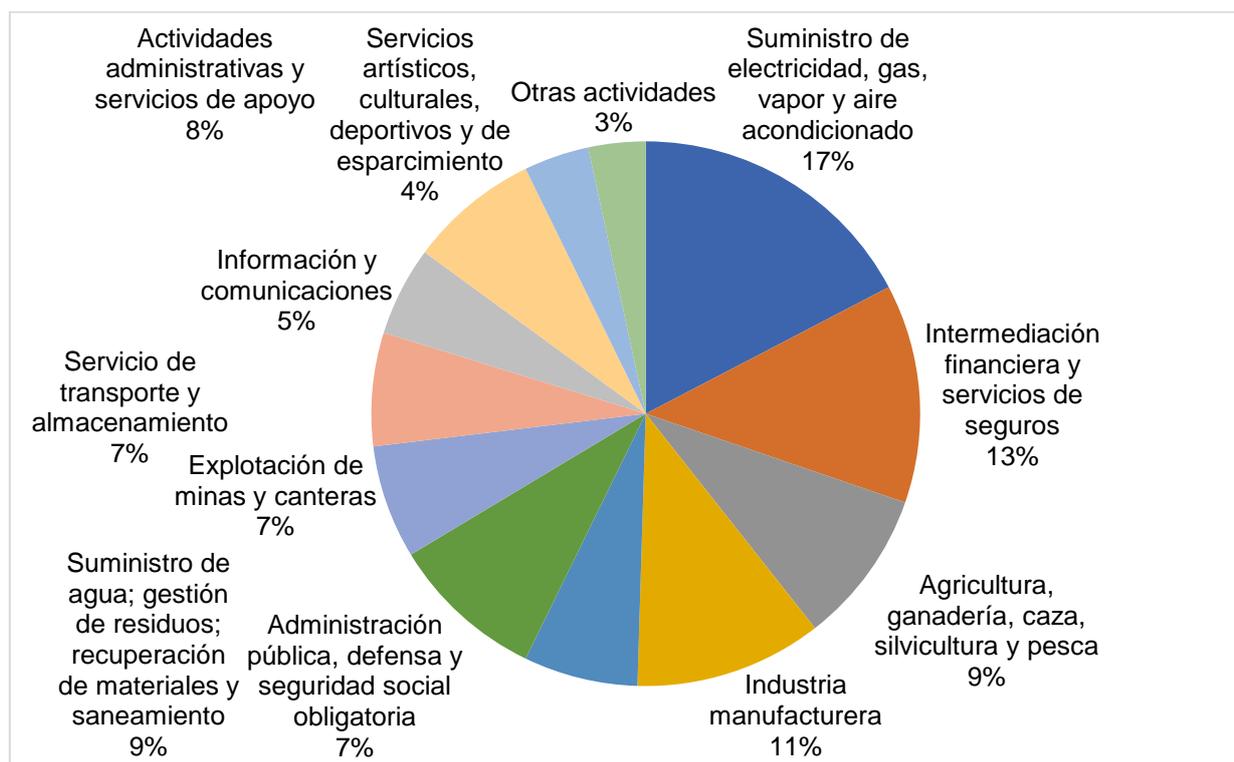
<sup>3</sup> En el caso de Córdoba, la mitad de las entidades contabilizadas porque adoptan formatos societarios (Como SEM o SE) pero, en cuanto a su actividad, se trata de “agencias” que viabilizan políticas de la administración provincial. Al respecto, véase lo señalado en Yañez (2020b). Esto también sucede, por ejemplo, con algunas entidades de Chubut y CABA.

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.

### 3.1.2. Empresas públicas provinciales según actividad económica

En segundo lugar, la heterogeneidad también se verifica en las actividades económicas que realizan (Gráfico 3.2). Primero se ubican las clasificadas como de “Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado”, las que representan un 17% del total. A continuación, se ubican las vinculadas a actividades de “Intermediación financiera y servicios de seguros”, con 13%; “Industria manufacturera”, con 11%; y “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca” y “Suministro de agua; gestión de residuos; recuperación de materiales y saneamiento”, con un 9% cada una. Luego, representan el 8% las empresas dedicadas a “Actividades administrativas y servicios de apoyo”; mientras que las que desarrollan tareas ligadas a 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 el sector de la “Información y comunicaciones” representan el 5%; a “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 Empresa públicas provinciales según actividad económica, 2022**



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado.

Si procedemos a una mayor agrupación, 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 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, una buena parte de ellas relacionadas a las desarrolladas tradicionalmente por

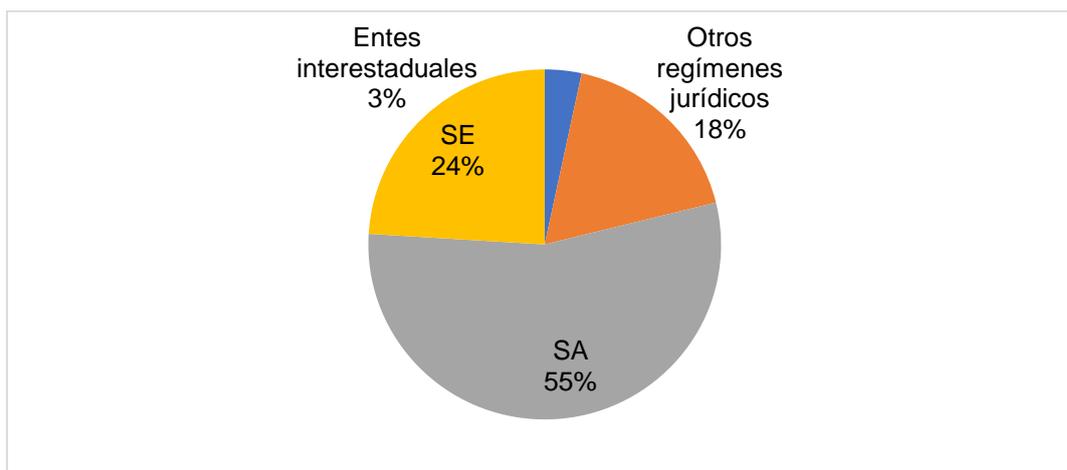
organismos públicos, representan un 15%. Finalmente, las entidades que prestar servicios de intermediación financiera y de seguros, completan el 13% restante.

En definitiva, es posible considerar que se reafirma la amplia heterogeneidad respecto a las actividades económicas desarrolladas por las empresas públicas provinciales hacia 2022. Al respecto, es posible conjeturar cierta vinculación entre las crecientes funciones asumidas por las administraciones provinciales en las últimas décadas y su involucramiento activo en políticas sectoriales antes impulsadas de manera predominante desde la jurisdicción nacional, con el actual escenario de las actividades desarrolladas por las empresas públicas dependientes de aquellas. En este sentido, se puede estimar su configuración como instrumentos de las políticas públicas subnacionales en una parte importante de las provincias argentinas, dentro de otras alternativas posibles.

### 3.1.3. Empresas públicas provinciales según tipo societario o empresarial

Finalmente, se consideraron los diferentes tipos societarios y empresariales que asumen las empresas relevadas, comprendiendo diferentes tipos jurídicos aplicables (Gráfico 3.3). Un 55% presentan el formato de Sociedad Anónima (SA) —considerando 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 y, ocasionalmente, la participación de accionistas privados—. Luego, un 24% tienen el formato de Sociedad del Estado (SE), totalmente del sector público —en algunos casos, con participación de diferentes jurisdicciones—. El 18% presenta otros tipos jurídicos, tratándose en general de aquellos con mayor antigüedad en el marco jurídico argentino, como Sociedad de Economía Mixta (SEM) y Empresa del Estado (EE); asumen la forma de entes autárquicos, remitiendo a las propias leyes de creación; o, incluso, el formato de Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL). Finalmente, el 3% se trata de entes interestaduais en que las administraciones provinciales ejercen el control mayoritario en sus decisiones.

**Gráfico 3.3 Empresas públicas provinciales según tipos societario o empresarial**



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 Valsangiacomo (2016) 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 la hacen atractivas para las autoridades gubernamentales; a saber: a) la posibilidad de participar en los dividendos de la empresa; b) el

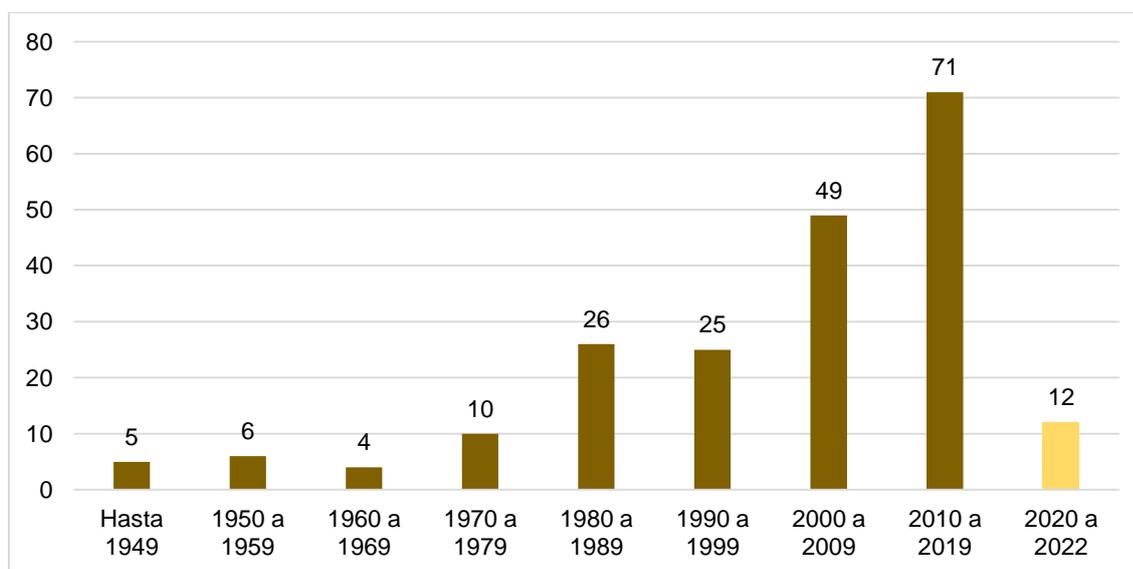
mayor control sobre la dirección de la entidad; c) la responsabilidad limitada sobre su actividad, ya que el Estado comparte los costos de la inversión; y d) la “[f]lexibilidad en la participación societaria y la dinámica de gerenciamiento (no se exige la realización de compras mediante licitación)” (p.6).

De manera similar, Carbajales (2021) 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. 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, tal como se expresa en el próximo apartado, el surgimiento reciente de la mayoría de las entidades relevadas 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.

### 3.2. Evolución y antecedentes de las empresas públicas provinciales existentes hacia 2022

El segundo elemento que se pretende abordar se relaciona con la evolución y los antecedentes que derivaron en la conformación del sector público empresarial a nivel provincial tal como existe en la actualidad. En este sentido, la consideración de las diversas décadas en que las empresas que lo componen se incorporaron al ámbito público —mediante la estatización o la creación de nuevas entidades— pone de manifiesto que el 63% surgieron a partir del año 2000 (Gráfico 3.4).

**Gráfico 3.4 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 preliminar (y a modo de hipótesis), es posible identificar tres momentos que aparecen como distintas capas sucesivas sobre las cuales se ha ido conformando el sector público empresarial provincial tal como existe en la actualidad. Al mismo tiempo, es posible vincular esas tres etapas con los diferentes momentos de la trayectoria histórica en los roles y/o tipos estatales en Argentina (García Delgado, 1994; Graciarena, 2013; Thwaites Rey, 2010)

Los tres momentos señalados son: 1) hasta 1979, coincidente con el momento de nacimiento y, luego, auge del Estado interventor y el desarrollo del Estado empresario a nivel nacional; desde 1980 y hasta 1999, que comprende el retroceso de la intervención del Estado directa en el plano económico y las reformas del nivel estatal en una perspectiva ligada al neoliberalismo; 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 muy brevemente algunas características generales de las entidades relevadas para cada uno de estos períodos, al tiempo que se indican ciertos factores que, se estima, han podido incidir en la persistencia o el desarrollo de empresas públicas en cada momento.

### *3.2.1. Continuidades del período de expansión del Estado empresario*

Las empresas originadas hasta 1979 se tratan, por lo general, de entidades que participan en actividades económicas en las que históricamente los estados provinciales han tenido incidencia. Además, por diversas razones, son empresas que ha permanecido bajo control público hasta la actualidad, atravesando el período de reforma estatal y privatizaciones de fines del siglo XX.

En este aspecto, se destacan los bancos públicos oficiales que, ya desde el siglo XIX, fueron surgiendo en las distintas jurisdicciones como apoyo a las actividades productivas locales y, luego, como agentes bancarios de las administraciones provinciales. Aquí se cuentan las entidades bancarias de Buenos Aires, Chubut, CABA, Córdoba, La Pampa y Neuquén. Vale resaltar que se trata de bancos que persistieron en el ámbito estatal atravesando la década de 1990, momento en que se pronunciaron las privatizaciones de este tipo de entidades bajo el impulso del Estado nacional y su programa de reformas (Carlino, 2012; González Padilla, 2009).

Además, podemos mencionar las empresas de distribución de energía eléctrica en algunas provincias, algunas de ellas de larga data, como 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. También se cuentan las entidades gestoras de los juegos de lotería y casinos que adoptan un formato empresario, cuyos fondos se destinan mayormente a la acción social, así como a otras actividades financieras y de seguros —como en los casos de Jujuy, 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). Vale destacar que INVAP pertenece a la provincia de Río Negro, pero el Estado nacional ha tenido una fuerte incidencia en su devenir, particularmente a partir de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Además, muchos de sus proyectos tienen como principal demandante a la administración nacional, por lo que las oscilaciones en las políticas de ese nivel han tenido repercusiones en su derrotero (Zappino, 2021a, 2021b).

### *3.2.2. Reconfiguraciones durante la etapa de reformas estatales*

Una parte de las empresas creadas en este período y que persisten en la actualidad se relacionan a los procesos de descentralización realizados en el marco de las políticas iniciadas por la última dictadura militar que, a principios de la década de 1980, implicó la transferencia a las provincias de algunas funciones y, particularmente, empresas públicas. 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 que hasta entonces estaba en manos de Obras Sanitarias de la Nación como sucede, por ejemplo, en el caso de las entidades de Chaco, Santa Cruz, Río Negro y Tierra del Fuego.

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 implicados en la necesidad de asumir esas actividades debido a su relevancia socioeconómica y política a nivel local y ante la posibilidad, de no intervenir, de que se procediera a su paralización y/o cierre. Por caso, en esos años la provincia de Buenos Aires asumió el control del Astillero Río Santiago y 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 época siguen consolidándose la intención de los gobiernos de provincias petroleras y mineras de contar con empresas dedicadas a tales actividades con el fin de contar con instrumentos idóneos para intervenir en la explotación de recursos naturales —lo cual fue, por lo demás, reforzado tras la reforma constitucional—. Por ejemplo, en esos años se crearon Fomento Minero de Santa Cruz SE (FOMICRUZ SE), Empresa de Desarrollo Hidrocarburífero Provincial SA (EDHIPSA), 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. Al mismo tiempo, en sentido contrario, también se incentivaron los procesos de privatización: así sucedió, por ejemplo, con numerosas empresas de servicios públicos —especialmente de agua y saneamiento y distribución de energía eléctrica— y, como se mencionó, con una parte importante de los bancos públicos.

### *3.2.3. Reformulación estatal y expansión empresarial provincial durante el siglo XXI*

Desde 2001, los cambios a nivel del rol del Estado a nivel nacional fueron acompañados por una suerte de reconfiguración de las posibilidades de acción de los estados provinciales, en el marco de las tendencias previas descriptas previamente. En este sentido, es posible aventurar una mayor predisposición al involucramiento por parte de las administraciones provinciales en diferentes ámbitos económicos de manera directa, también mediante empresas públicas —por lo demás, en un sentido similar a lo sucedido a nivel nacional—. Esta tendencia es posible distinguirla no solo en la gran cantidad de entidades empresariales provinciales surgidas desde entonces, sino la diversidad de ámbitos de actuación y modalidades relevadas, lo que remite al conjunto de actividades económicas detalladas previamente.

A modo de ejemplo, una parte de las entidades surgidas en este período tienen su origen en la reestatización de los servicios de agua y saneamiento tras el período de auge de las privatizaciones, especialmente luego de la crisis de 2001. En ese contexto, se dio la salida de los concesionarios privados —en general debido a las disputas en torno a los cuadros tarifarios luego de la devaluación y la calidad de los servicios—, lo que decantó en la creación de empresas públicas. Entre estas entidades podemos mencionar los casos de Buenos Aires (2002), Santa Fe (2006) Catamarca (2008), Salta (2009), La Rioja (2010) y Mendoza (2010) (Tagliavini y Tobías, 2016).

Otro ámbito en que se ve reforzada la acción empresarial 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—.

Así, los estados provinciales fortalecieron su rol y, eventualmente, las posibilidades de acción en esos ámbitos, apelando, en ocasiones, a la creación de empresas públicas que viabilizaran su accionar. Así, por ejemplo, se han creado en los últimos veinte años 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 la expansión de los ámbitos de actuación de las empresas públicas provinciales en los distintos sectores —entre los cuales sólo se mencionaron algunos, a modo ilustrativo—, también emergen algunos fenómenos relativamente novedosos. Específicamente, la creación de empresas públicas provinciales, o la ampliación de las actividades de otras ya existentes, 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, pertenecientes a las provincias de La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Río Negro. En los últimos dos casos, se trata de entidades con varias décadas de trayectoria en la prestación de servicios de procesamiento de datos y consultorías informáticas que incorporaron la prestación de servicios de telecomunicaciones en su ámbito de actuación. En los últimos años, las empresas de este subgrupo han recibido el impulso de las políticas públicas 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 por la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (ARSAT), dependiente del Estado nacional (Guido y Versino, 2016).

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 ligadas 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 los diferentes programas del gobierno nacional para el fomento de las energías renovables, con diferentes alcances, orientaciones y desarrollos en la última década —por ejemplo, el Plan RenovAr, desarrollado en varias etapas en el período 2016-2019— (Kazimierski, 2022; Sabbatella, Barrera, y Serrani, 2020).

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 existentes. Por caso, 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 no permitida, 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 Avatãra SE de Jujuy— o han incorporado una unidad de negocios específicas en empresas relacionadas con la actividad —como sucede con Agrogenética Riojana SAPEM—.

En definitiva, la articulación interjurisdiccional para la implementación de políticas públicas federales presenta un factor adicional y relativamente novedoso para las empresas públicas provinciales, que se suma a las tendencias generales previamente señaladas.

#### **4. El sector público empresarial de la provincia de La Rioja: particularidades y convergencias respecto a la tendencia general del escenario argentino**

La amplia desigualdad en el desarrollo a nivel regional es una de las principales características que emergen al abordar las diferencias económicas y sociales a nivel federal en Argentina. En el caso de la provincia de La Rioja, Cao y Vaca (2006) la incluyen a las jurisdicciones de la denominada Área Periférica —en conjunto con el resto de las provincias del norte, noreste y centro-oeste argentino—, caracterizada por “su bajo desarrollo relativo, sus indicadores de deterioro social y una aguda dependencia del sector público” (p.102). Específicamente, los autores la mencionan entre el subconjunto de la “periferia rezagada” —junto con Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Corrientes, Jujuy y San Luis—, en la que el despliegue de las llamadas economías regionales ha sido históricamente limitado frente a la primacía de actividades rurales de subsistencia y la relevancia de la administración pública.

Con vistas a hacer frente a esta situación, desde el ámbito estatal, en diferentes momentos históricos, se han diseñado políticas que han buscado revertir esas tendencias. Una de las medidas más referida se expresa en las políticas de promoción industrial vigentes en algunas provincias argentinas, incluyendo también a La Rioja. Esta política supuso la generación de una serie de incentivos —tanto desde el Estado nacional como de la administración provincial— para que los capitales privados se instalaran en el territorio riojano, incluyendo rebajas impositivas y otras facilidades. Con la finalización de los regímenes de promoción industrial a fines del siglo XX, se ha mantenido cierta herencia expresada en el sostenimiento de establecimientos industriales que se habían instalado durante su vigencia, así como el cierre de otros. Sin embargo, arribado el siglo XXI, el resultado de estas políticas no aparenta haber logrado modificar sustancialmente la estructura productiva local (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021).

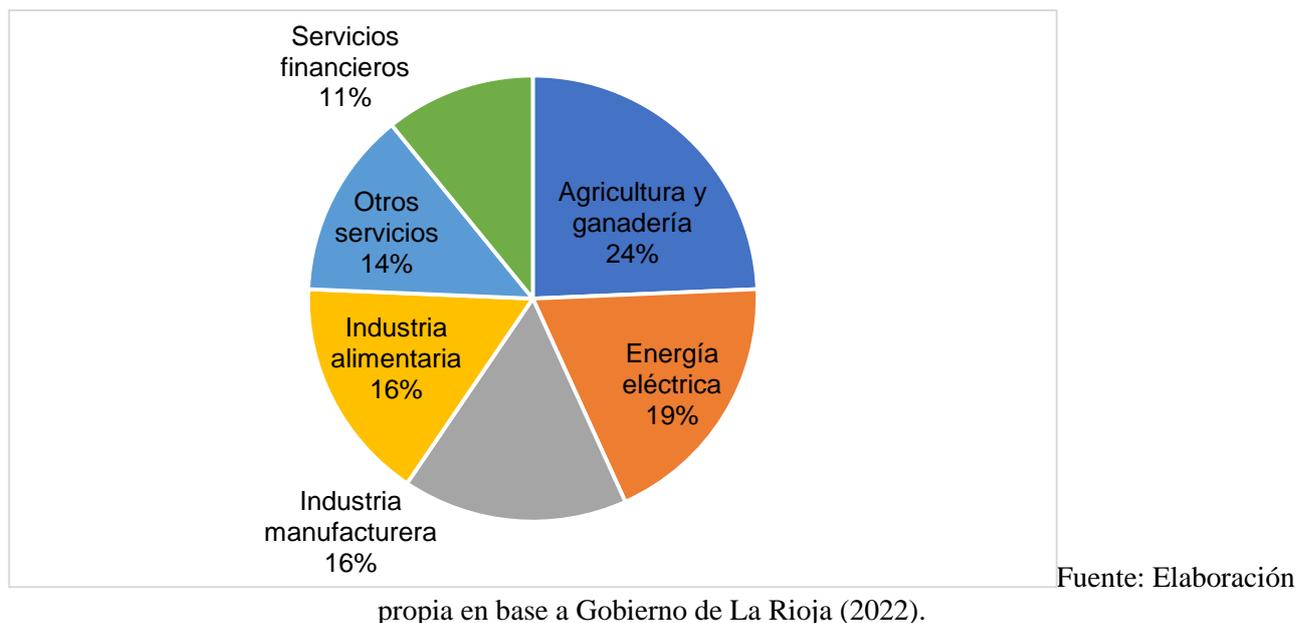
En este marco, la creación de empresas públicas riojanas emerge como un instrumento de la política pública tendiente a favorecer el desarrollo productivo a nivel provincial (Guerra, 2012; Miranda, 2012). Así, en línea a lo ya mencionado, el relevamiento realizado de empresas públicas provinciales arroja como resultado que La Rioja es la jurisdicción que posee la mayor cantidad de entidades empresariales dependientes de la administración provincial, con un total de 37 entidades. Adicionalmente, la presencia territorial es relativamente amplia, al menos en lo que hace a los principales centros urbanos de la provincia.

En definitiva, el caso de La Rioja se configura como un caso extremo que vale la pena ser abordado de manera especial, en tanto puede permitir observar varias de las tendencias de la evolución de las empresas públicas provinciales en una única jurisdicción —esto sin desconocer las particularidades del caso, algunas de las cuales se mencionan en este apartado—.

##### **4.1. Actividades y sectores económicos con participación de las empresas públicas riojanas**

Además de la cantidad de unidades empresariales públicas, otro de los aspectos en que la provincia se destaca es la diversidad de sectores en que participan las empresas dependientes de la provincia (Gráfico 4.5).

**Gráfico 4.5 Empresas públicas de la provincia de La Rioja según sector económico, 2022**



En primer lugar, aparecen las entidades dedicadas a las actividades agrícola-ganaderas (24%). En su mayoría, se trata de establecimientos pequeños y medianos dedicados a productos de la economía regional, como carne porcina, aceitunas y otros productos agrarios. Se destaca también la ya mencionada Agrogenética Riojana SAPEM en tanto se dedica a la provisión de insumos y soluciones tecnológicas para otros emprendimientos públicos y privados. Además, se propone, entre otros proyectos, a la producción de cannabis medicinal, en el marco del reciente desarrollo de los marcos normativos que permiten esa actividad en el país (Gonzalo, Gutti, Kababe, y Starobinsky, 2021).

En segundo lugar, se encuentran las empresas dedicadas a diferentes etapas (generación, transporte, generación) de energía eléctrica (19%). De este subconjunto, vale mencionar que se encuentran, por un lado, Parque Eólico Arauco SAPEM y las tres sociedades vinculadas a las diferentes etapas de los dedicados a la generación de energía eólica. Por otro lado, existen tres empresas ligadas a la distribución de energía eléctrica en el territorio provincial: EDELAR SA, quien efectivamente presta el servicio; EMDERSA y ERSA, que son las controlantes sucesivas de la primera.

En tercer lugar, se ubican las entidades dedicadas a diferentes actividades la industria manufacturera (16%) —incluyendo la producción de sistemas de riego, luminarias LED, paneles solares, moto vehículos y paneles modulares para la construcción, entre otros—.

En cuarto lugar, se ubican las empresas dedicadas a la producción de alimentos (16%) de diversa envergadura y sectores, entre las que destacan Agroandina SA. Vale destacar que algunas de los emprendimientos agropecuarios mencionados previamente son proveedores de algunas de las unidades industriales que procesan y comercializan productos alimentarios.

En quinto lugar, se encuentran varias entidades que se ocupan de la prestación de servicios de distinta índole que representan un 14% del total. Aquí se cuentan, por ejemplo, las empresas dedicadas al servicio de agua y saneamiento, construcción, transporte, telecomunicaciones y suministro de gas.

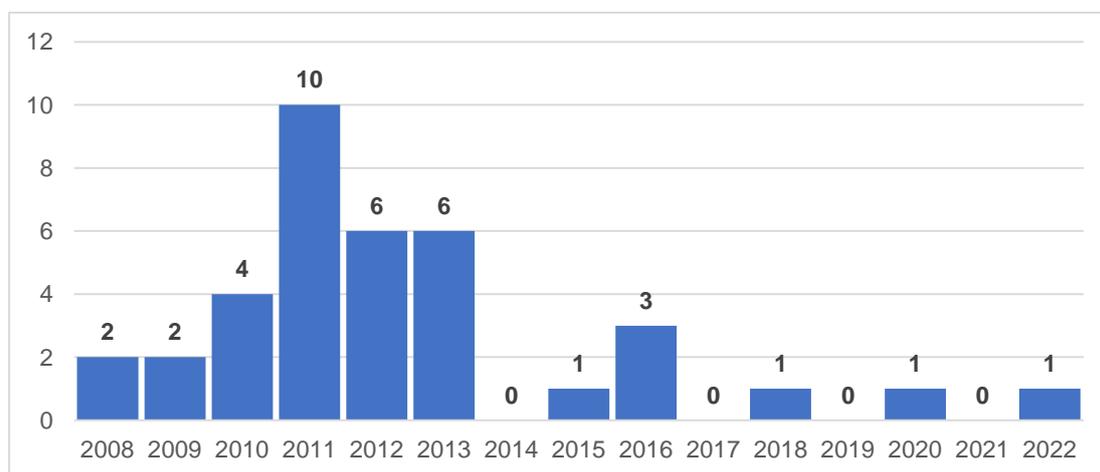
Finalmente, aparecen las entidades dedicadas a la intermediación financiera y otros servicios relacionados (11%). Se trata, principalmente, del Banco Rioja SAU, pero también otras dedicadas a la gestión de servicios de tarjetas de crédito y otros servicios conexos.

Desde una mira general, la excepcionalidad del sector público empresarial de La Rioja, además de las numerosas entidades que comprende, está dada también por la alta proporción de empresas dedicadas a actividades productivas. Por caso, si se consideran los establecimientos agrícola ganaderos e industriales de manera conjunta, éstos alcanzan un 56% del total. Este aspecto original es resultado de una política pública específica, tal como se presenta a continuación.

#### 4.2. Evolución del sector público empresarial de La Rioja durante el siglo XXI

Otro dato significativo respecto al caso riojano es que la totalidad de las empresas públicas existentes hacia el año 2022 fueron incorporadas al ámbito estatal provincial desde 2008, considerando la fecha de creación o estatización<sup>4</sup> (Gráfico 4.6).

**Gráfico 4.6 Empresas públicas de la provincia de la Rioja según año de creación o estatización, 2008-2021**



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado.

En este sentido, se destaca, por un lado, que el 83% de las empresas (30 entidades) fueron creadas en la primera mitad del período analizado. Aun cuando existen algunos casos de empresas estatales que fueron incorporadas y luego transferidas al sector privado,<sup>5</sup> en general se mantienen el número de empresas a lo largo del período, atravesando diferentes gobiernos provinciales.<sup>6</sup>

Como se adelantó, se puede sopesar que esta evolución ha sido resultado, en gran medida, de una política activa de creación o reestatización de empresas por parte de la administración provincial.

<sup>4</sup> Se consideró la fecha de creación, aun cuando no siempre las entidades iniciaron su funcionamiento de forma completa en ese año. Así, por ejemplo, a julio de 2022 Vidrios Riojanos SRL y Cerámica Riojana SAPEM se encuentran en etapa de inversión y se ha anunciado su próxima puesta en funcionamiento, aun cuando su creación formal fue en años previos; véase: “Un recorrido por la fábrica Allpapuka-Cerámica Riojana”, *El Independiente*, 30/06/2022, disponible en: <https://www.elindependiente.com.ar/edicionpapel/pagina.php?id=316274>

<sup>5</sup> Por ejemplo, Granjas Riojanas SAPEM fue transferidas a capitales privados en 2018; véase “La Florinda S.A. adquirió Granjas Riojanas SAPEM”, *El Independiente*, 02/03/2018, disponible en: <https://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=166402>

<sup>6</sup> Se trata de las administraciones encabezadas por los gobernadores Luis Beder Herrera (2007-2015), Sergio Casas (2015-2019) y Ricardo Quinquela (2019-2023), en todos los casos representantes del Partido Justicialista de La Rioja.

Siguiendo lo señalado por Guerra (2012)<sup>7</sup> y tomando como punto de partida la histórica baja inversión del sector privado, los objetivos principales de esta política enunciados oportunamente comprendían:

- a. El desarrollo de los sectores productivos y de servicios;
- b. La transformación en competitiva la producción que en La Rioja tiene ventajas comparativas;
- c. La generación de valor agregado a la producción local;
- d. La generación de empleo genuino;
- e. El acceso a los servicios de todos los estamentos de la sociedad y en todo el territorio de la provincia; (p.159)

Aunque no siempre esta política se enmarcó formalmente en un programa explícito, en 2011 se sistematizan algunos lineamientos generales mediante sanción de la ley provincial N°9204 que creó el Programa de Desarrollo Productivo.<sup>8</sup> Según dicha norma, se buscaba que este programa “promueva la creación de emprendimientos productivos, comerciales y de servicios con la suficiente dinámica en el comercio, instrumentándolos bajo las figuras jurídicas de Sociedades comerciales, Fideicomisos y/o Empresa del Estado” (art. 1°). Además de aclarar la aplicación de las leyes comerciales nacionales a las sociedades y algunas especificaciones los fideicomisos y las Empresas del Estado a crearse bajo el amparo de esta ley, también se estipulan algunos aspectos del control de las entidades. Finalmente, le otorga explícitamente la facultad al Poder Ejecutivo de crear nuevas empresas, fijar sus parámetros de funcionamiento y nombrar sus directivos —algo que, de hecho, ya venía realizando—.

Posteriormente, se avanzó en la estructuración de un marco legal más comprensivo y con mayores precisiones sobre las modalidades, potestades y objetivos de las empresas estatales y de la administración provincial mediante la sanción de la Ley de Fomento de Inversión Público-Privada N°9556 en 2014; luego actualizada parcialmente mediante ley N°10058 sancionada en 2018. En esta última versión, se plantea que el objeto de la normativa es establecer

el marco de las políticas de promoción y estímulo de desarrollo productivo provincial instrumentadas y a instrumentarse mediante la capitalización y participación del Estado Provincial e inversores Privados en Empresas Productivas o de Servicios que, como unidades de fomento, coadyuven a la consecución del desarrollo económico general con inclusión, el aumento de la inversión en sectores de la producción o servicios, la generación de puestos de empleo, el desarrollo equilibrado de todos los departamentos de la Provincia y la instalación de nuevos emprendimientos privados. (art- 1°)

Asimismo, se indica que, con ese fin, el Estado provincial podrá realizar las siguientes acciones:

1. Promover la instalación de polos de desarrollo productivo e industrial, mediante la creación de nuevas Empresas Productivas o de Servicios con inversión pública, privada o mixta.
2. Impulsar la industrialización y diversificación en la matriz productiva de la Provincia.
3. Fomentar la sinergia entre el Estado Provincial, las Empresas Productivas o de Servicios, los inversores privados y otros agentes de dichos sistemas.
4. Desarrollar acciones de crecimiento del sector productivo provincial fomentando la participación e inversión del sector público y privado, propiciando la instalación de nuevos emprendimientos y fortaleciendo los existentes.
5. Fijar pautas de organización tendientes a asegurar mayor eficiencia, economía y calidad en los procesos de producción, industrialización y comercialización en las Empresas Productivas o de Servicios existentes.

<sup>7</sup> El autor era, al momento de la publicación, ministro de Economía de la Provincia de La Rioja.

<sup>8</sup> Es preciso remarcar que varias empresas riojanas se pusieron en marcha previamente a la sanción de esta ley, además de que otras se crearon o reestatizaron a partir de normativas específicas.

6. Fortalecer planes de gestión consolidada de las Empresas Productivas o de Servicios.
7. Desarrollar estrategias de cooperación, integración y reestructuración de las Empresas Productivas o de Servicios entre sí y/o con terceros, a fin de potenciar el desarrollo económico provincial. (art. 2º)

No está de más resaltar que esta normativa se presenta como el marco en el que se desarrolla la actividad de las empresas públicas riojanas, al mismo tiempo que se plantea como un instrumento para el desarrollo del sector privado y la cooperación de ambos sectores. Así, en ocasiones las empresas públicas (existentes o a crearse bajo su amparo) también se presentan como instrumentos de promoción de la actividad privada.<sup>9</sup>

Al mismo tiempo, la propia normativa fija algunas limitaciones en cuanto a las posibilidades de transferencia de propiedad estatal al sector privado. En su artículo 24º, además de facultar al Poder Ejecutivo provincial para realizar dichas operaciones, también fija algunas restricciones relevantes en sectores estratégicos. Al respecto, indica que:

[l]a transferencia de las participaciones accionarias en las empresas de generación y distribución de energía eléctrica; exploración, extracción, procesamiento y distribución de hidrocarburos; captación, uso y distribución de agua; de servicios bancarios, financieros y de internet, en ningún caso podrá exceder el CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO (49%) del capital social.

De lo anterior, se desprende que hay una consideración diferenciada según el subconjunto de entidades que se trate. Así, por un lado, se ubican las empresas dedicadas a brindar servicios públicos domiciliarios (Parque Eólico Arauco SA, EDELAR SA y Aguas Riojanas SAPEM), el banco público oficial (Banco Rioja SAU) y sus entidades vinculadas, la empresa que actúa en el ámbito de la minería y los hidrocarburos (EMSE) y la de telecomunicaciones (La Rioja Telecomunicaciones SAPEM – Internet Para Todos), en las que el Estado provincial plantea —se puede inferir, por conferirles un carácter estratégico— la voluntad de mantener su propiedad y control. Por otro lado, el resto de las empresas productivas dedicadas a actividades agrícola-ganaderas e industriales, en las que se habilita la posibilidad, al menos en términos potenciales, su transferencia total al sector privado.<sup>10</sup>

Finalmente, resulta destacable que una parte de las entidades relevadas tienen directa vinculación con políticas nacionales, como es el caso de las dedicadas a las telecomunicaciones y a las energías renovables —en línea a lo señalado en el apartado anterior respecto al sector público empresarial provincial en general—. Adicionalmente, de manera significativa el Estado nacional también ha brindado su apoyo financiero —a través de programas nacionales o mediante créditos otorgados por bancos públicos— para la incorporación de nuevas empresas riojanas.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Más allá de los objetivos y criterios generales señalados, el Capítulo III de la ley indica diferentes formas de asociación y colaboración que pueden ser adoptadas por las empresas, así como estipula las maneras de participación en proyectos gubernamentales.

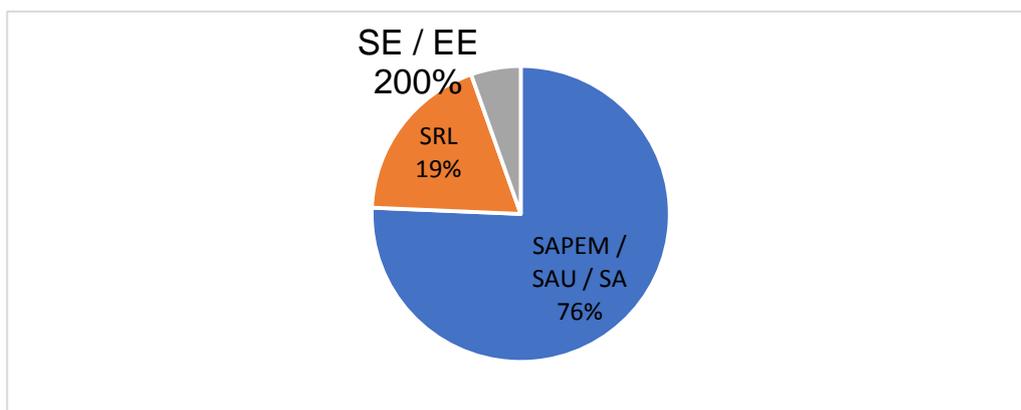
<sup>10</sup> En épocas cercanas a la sanción de la ley, el funcionario encargado del sector planteaba —en declaraciones periodísticas— la pertinencia, en el marco de las dificultades económicas del momento, de reorganizar el sector e incluso de mantener solo aquellos establecimientos —se mencionan alrededor de 20— que resultaban “sustentables”; véase: “Se invirtieron 400 millones de dólares en las SAPEM”, *Rioja Virtual*, 06/12/2017. Disponible en: [http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/se\\_invirtieron\\_400\\_millones\\_de\\_dolares\\_en\\_las\\_sapem](http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/se_invirtieron_400_millones_de_dolares_en_las_sapem). Por lo demás, como se mencionó, efectivamente se transfirieron algunas empresas al sector privado.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en 2022 se anunció la asignación de recursos del Programa de Financiamiento Federal para Empresas Estratégicas del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación para la puesta en marcha de Vidrios Riojanos SRL; véase: “La Rioja logró financiamiento para el Nodo de la Economía del Conocimiento”. *El Independiente*, 15/08/2022, disponible en: <https://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=295369>

### 4.3. Tipos societarios y modalidad de gestión de las empresas públicas riojanas

En cuanto a los formatos societarios predominantes en el sector público empresarial riojano, el 76% adopta la forma SA, incluyendo allí las que explícitamente se denominan como SAU y SAPEM (Gráfico 4.7). Luego, el 19% recupera la forma de SRL —en general, a partir de la adquisición de empresas privadas por parte de la administración provincial que mantuvieron el formato existente—; y el 5% restante adoptan otros formatos, correspondiente a una SE y una EE.

**Gráfico 4.7 Empresas públicas de la provincia de La Rioja según tipo societario, 2022**



Fuente: Elaboración

propia en base al relevamiento realizado.

Se destaca que, en términos normativos, la mencionada ley de Fomento de la Inversión Público-Privada se señala que las “Empresas Productivas o de Servicios [...] podrán adoptar la forma de Sociedades del Estado, regidas por la Ley Nacional N°20.705, Sociedades Comerciales regidas por la Ley Nacional N° 19.550 o Empresas del Estado regidas por el Derecho Público local” (art. 3°). En este sentido, la norma habilita la adopción de múltiples formatos jurídicos; sin embargo, existe un predominio claro de las SA y de las SRL, ambas comprendidas por la ley nacional N°19.550 y bajo el predominio del derecho privado.

En definitiva, la adopción preferencial de la figura de las SA en el caso de las empresas públicas riojanas, tanto al momento de decidir su creación como ante la incorporación de un establecimiento privado al ámbito estatal. La posibilidad de desprenderse de la participación accionaria de este tipo de empresas de manera relativamente simple ante situaciones imprevistas —por ejemplo, crisis o tensiones económicas y financieras— operaría como un incentivo para los funcionarios públicos a la hora de optar por el formato de SA al momento de creación de una empresa.

Resulta un estímulo en el mismo sentido la simplificación en los circuitos administrativos, en tanto prevalecen mayoritariamente las disposiciones del derecho privado y el carácter de su operatoria. De igual manera, la designación de sus directivos contiene un alto grado de discrecionalidad, en tanto es el propietario —la administración provincial— quien designa a los integrantes de los órganos de dirección. Por lo demás, este mismo predominio de las normas generales de las sociedades comerciales puede, al mismo tiempo, dificultar las tareas de control por parte de parte de las entidades públicas y la población en general —aun cuando se han creado instancias específicas que buscan cumplir esa función<sup>12</sup>—.

Por su parte, en lo que hace al gobierno y la gestión del conjunto de las empresas públicas riojanas, la propia Ley de Fomento de Inversiones Público-Privadas postula una Autoridad de Aplicación

<sup>12</sup> Por ejemplo, el artículo 3° de la ley N°10.058 estipula: “Créase una Comisión de Seguimiento de la presente Ley conformada por tres (3) diputados, Presidente del Bloque Mayoritario, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y un (1) diputado por la minoría”.

que, además de funciones de seguimiento y control, puede incidir en el devenir de la actividad empresaria. Así, en el capítulo dedicado a la articulación entre las entidades públicas y el sector privado, señala:

La Autoridad de Aplicación tendrá plena competencia para evaluar la información de las Empresas Productivas o de Servicios, pudiendo proponer acciones de reestructuración de cometidos, organización y funciones, individuales o conjuntas y de corresponder, modificaciones en los planes de negocios cuando sea preciso en razón del desarrollo económico general, el aumento de la inversión en sectores de la producción a través de la incorporación de inversión del sector privado y/o disposición de participaciones societarias en las Empresas Productivas o de Servicios o la incorporación de ellas al sistema de oferta pública de deuda o de acciones, con el objeto de ampliar o expandir sus actividades, promover a la generación de mayores puestos de empleo y/o la instalación de nuevos emprendimientos privados”. (Art. 10º)

En esta línea, en la última etapa de la evolución del sector público empresarial riojano se profundizó en la centralización de una parte de las funciones de gestión y control en el ámbito de la Subsecretaría de Inversiones Público-Privadas, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete.<sup>13</sup> En el marco se presentó, durante 2021, un programa específico que busca encuadrar a la totalidad de las entidades bajo una misma marca denominada “Mejor Riojanas – Empresas Estatales” (Gobierno de La Rioja, 2022). Esta iniciativa ha tenido especial impacto en la conformación y actividades de las empresas públicas de la provincia, en conjunto con otras tareas de seguimiento de las actividades empresariales desarrolladas.<sup>14</sup>

En definitiva, aun cuando no presenta una estructura totalmente formalizada e institucionalizada de gobierno de las empresas públicas —como sería la estructuración de un *holding* estatal u otro tipo de organismo intermedio que centralice la gestión, en línea a lo referido en los estudios sobre la cuestión —, sí aparece como una iniciativa relevante en cuanto pretende hacer frente a la complejidad propia de un sector público empresarial como el riojano.

## 5. Consideraciones finales

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. Así, por un lado, se lo caracterizó sucintamente a partir de algunos aspectos principales, confirmando ciertos hallazgos que se habían esbozado en Yañez (2020b): la heterogeneidad en las actividades que realizan las empresas provinciales, tomadas de conjunto; la desigual distribución entre las jurisdicciones; y la preferencia por formatos societarios característicos del sector privado como vía de alcanzar una gestión flexible y acorde a los mercados y sectores económicos involucrados.

Por otro lado, se señalaron algunos factores que ha incidido en la evolución reciente 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. Este fenómeno ha ido en paralelo, asimismo, a dos tendencias:

---

<sup>13</sup> Vale aclarar que ya existía una coordinación en el ámbito del Ministerio de Economía de La Rioja que tenía funciones de seguimiento y control de las empresas de la provincia. Además, existieron otras iniciativas no consolidadas que buscaban una mayor institucionalización de organismos intermedios de gestión del sector, como lo expresa la ley N°9.715, por la cual se creaba La Rioja Productiva SAPEM a modo de *holding* controlante de las empresas de la provincia.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo: “3 ejemplos de empresas riojanas que aplican el modelo provincial para ser competitivas”, *Perfil*, 16/05/2022, disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/economia/la-rioja-avanza-en-la-construccion-de-un-estado-que-compita-en-el-mercado.phtml>

el reposicionamiento del rol del Estado en las últimas décadas y su mayor predisposición a incidir de manera directa en diversos ámbitos, también en la producción de bienes y servicios; y el protagonismo de los gobiernos provinciales en la acción estatal sobre diferentes áreas en el marco de las transformaciones del federalismo en Argentina.

Emerge aquí, entonces, un fenómeno relativamente novedoso: la apelación a la creación o estatización de empresas como un instrumento de las políticas públicas, erigiéndose como un formato válido que previamente —y por razones que exceden lo abordado hasta aquí— no resultaba viable para las administraciones subnacionales. En este sentido, las empresas públicas aparecen como una forma pertinente —no la única ni, necesariamente, la privilegiada en todos los casos—, entre otras alternativas que tienen los gobiernos provinciales para lograr sus objetivos.

Esto, vale la pena remarcarlo, 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. Así, existen provincias que han limitado al mínimo las entidades empresariales dependientes de la administración jurisdiccional y/o sus áreas de actuación. Sin embargo, el caso de La Rioja expresa que puede resultar posible viabilizar una política específica que involucre el desarrollo del sector público empresarial provincial de manera relativamente amplia —más allá de los resultados conseguidos efectivamente, lo que no ha sido abordado en este trabajo—.

En este punto, el caso riojano emerge como un caso extremo en el marco del panorama nacional, expresando en su seno aquellas características generales ya mencionadas, pero con aspectos particulares de relevancia: en un contexto provincial en el que el peso del sector privado ha sido históricamente limitado, las políticas sectoriales que buscan apuntalar los niveles de empleo desarrollar circuitos comerciales y productivos pueden tener a las empresas públicas como eje de su implementación. Esto acompañando, además, de otros objetivos distinguibles, como el de mejorar el acceso a determinados servicios públicos considerados esenciales.

Asimismo, la propia evolución del sector riojano se presenta como expresión de la evolución del sector público empresarial provincial tomado de conjunto. Esto no solo a partir de la consideración de su momento de conformación —como se ha señalado, la totalidad de las empresas riojanas fueron incorporadas en los últimos 15 años—, sino también respecto a la concentración de los diversos factores ya señalados respecto al escenario general, dentro de las tendencias recientes del federalismo argentino.

Adicionalmente, también se puede inferir del caso riojano que la complejidad de su sector público empresarial ha ido de la mano de mayores tendencias a la conformación de una estructura de gestión específica. Aun cuando se han dado pasos en ese sentido, aparece como un interrogante la posibilidad de alcanzar mayores grados de institucionalización y funcionalización de una instancia de gestión transversal que tienda a optimizar su gestión.

Por último, se destaca como una cuestión a profundizar en futuras indagaciones 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 nacionales. Se han señalado algunas vinculaciones en cuanto a los incentivos para la creación o participación de entidades provinciales en el marco de la articulación interjurisdiccional para la implementación de determinadas políticas públicas —como es en el caso de las telecomunicaciones y las energías renovables—. Resulta, entonces, una cuestión a profundizar, de manera más detallada, esas relaciones, tanto en lo que hace a la evolución reciente del sector público empresarial provincial, como a las formas de coordinación interjurisdiccional, más o menos institucionalizadas, que pueden desarrollarse en el futuro.

## 6. Referencias

- Ascencio, D. (2021). Desde los orígenes hacia el auge. Reconstrucción historiográfica de las empresas públicas argentinas antes del ciclo privatizador (1800-1975). *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, XXVIII(57), 37-66.
- Azpiazu, D., Bonofiglio, N., y Nahón, C. (2008). *Agua y energía: Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Buenos Aires: FLACSO - Sede Argentina.
- Belini, C., y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Bernier, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: The importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253-266.
- Bernier, L., Bance, P., y Florio, M. (Eds.). (2020). *The Routledge handbook of state-owned enterprises*. New York: Routledge.
- Blutman, G., y Cao, H. (2012). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado. *APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30), 15-42.
- Bruton, G. D., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Stan, C., y Xu, K. (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92-114.
- Cao, H., Blutman, G., Estévez, A. M., y Iturburu, M. S. (2007). *Introducción a la administración pública Argentina: Nación, provincias, y municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Cao, H., y Vaca, Á. (2017). Gestión pública y modelos de federalismo. *Documentos de Trabajo del CIAP*, 23(2).
- 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.
- Carbajales, J. J. (Ed.). (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). De la centenaria YPF a las actuales SABIE*. José. C. Paz: EDUNPAZ.
- Carlino, A. (2012). La banca pública provincial y las privatizaciones. El caso del Banco de la Provincia del Chaco. *Anuario CEEED*, 4(4), 229-274.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A., y Iramain, L. D. (2018). El deterioro del Estado empresario: Transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas (1976-1983). *América Latina en la Historia Económica*, 25(2), 239-271.
- Christiansen, H. (2011). *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries* (OECD Corporate Governance Working Papers N.º 5). Paris.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *La Rioja en el siglo XXI: desafíos y oportunidades para su transformación productiva* (N.º LC/TS.2021/164; LC/BUE/TS.2021/5). CEPAL.
- Coraggio, J. L. (1987). *Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación* (N.º 2). Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990—2005). En D. Cravacuore y R. Israel (Eds.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile.
- Cumbers, A., y Becker, S. (2018). Making sense of remunicipalisation: Theoretical reflections on and political possibilities from Germany's *Rekommunalisierung* process. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 503-517.
- Diéguez, G., y Valsangiácomo, A. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?* (Documento de Políticas Públicas -

- Programa de Gestión Pública N.º 178). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Estrin, S., Meyer, K. E., Nielsen, B. B., y Nielsen, S. (2016). Home country institutions and the internationalization of state owned enterprises: A cross-country analysis. *Journal of World Business*, 51(2), 294-307.
- Florio, M. (2014a). Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: Teoría y evidencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (60), 59-102.
- Florio, M. (2014b). *The return of public enterprise* (Working Paper N.º 01/2014). Milano: CSIL - Center for Industrial Studies.
- García, A., y Rofman, A. (2012, junio). Planificación regional: Recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina. *Ensayos de Economía*, (40), 61-80.
- García Delgado, D. R. (1994). *Estado & sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO / Tesis - Grupo Editorial Norma.
- Gobierno de La Rioja. (2022). *Mejor Riojanas—Empresas Estatales*. La Rioja. Recuperado de <https://mejorriojanas.com/>
- González Padilla, H. (2009). *La privatización de bancos públicos provinciales en Argentina 1993-2001* (N.º 401). Buenos Aires: Universidad del CEMA. Recuperado de Universidad del CEMA website: [www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html)
- Gonzalo, M., Gutti, P., Kababe, Y., y Starobinsky, G. (2021). Agrogenética Riojana SAPEM: primeras reflexiones sobre la creación y desarrollo de una Empresa con Participación del Estado de Base Tecnológica (EPEBT) en un sistema regional de innovación periférico. *Debates sobre Innovación*, 6(1), 49-53.
- Graciarena, J. (2013). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. *Entramados y Perspectivas*, 3(3), 225-257.
- Guerra, R. A. (2012). Generación de empleo: Políticas económicas activas – SAPEM. *OIKONOMOS*, 2(1), 149-160.
- Guido, L. M., y Versino, M. S. (2016). *Las políticas públicas en la constitución de las redes de información y comunicación en la Argentina reciente (1995-2015)*. 1(51), 219-237.
- Hall, D. (2014). *Public and Private Sector Efficiency*. Brussels: EPSU.
- Iramain, L. D. (2021a). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1816-1930). *CUINAP*, (74).
- Iramain, L. D. (2021b). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1930-1955). *CUINAP*, (80).
- Kazimierski, M. (2022). Financiarización en el sector energético argentino: El caso del Programa RenovAr. *Cuadernos de Economía Crítica*, 8(15), 37-59.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. (pp. 209-248). Buenos Aires: Siglo XXI / Fundación Osde.
- Mazzucato, M. (2011). *The entrepreneurial state*. London: Demos. Recuperado de [http://oro.open.ac.uk/30159/1/Entrepreneurial\\_State\\_-\\_web.pdf](http://oro.open.ac.uk/30159/1/Entrepreneurial_State_-_web.pdf)
- McDonald, D. A. (2018). Remunicipalization: The future of water services? *Geoforum*, 91, 47-56.
- McDonald, D. A., y Ruiters, G. (Eds.). (2013). *Alternativas a la privatización: La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Icaria.
- Miranda, D. (2012). SAPEM: política pública vigente para el desarrollo en la provincia de La Rioja. *OIKONOMOS*, 2(2), 181-194.
- Mugía, D., y Godfrid, J. (2019). Continuidades y rupturas en el marco regulatorio y las políticas públicas para el sector minero metalífero argentino (1990-2019). *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 13(19), 137-170.
- Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O., y Kishimoto, S. (Eds.). (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Amsterdam: Transnational Institute.

- Regalsky, A. M., y Rougier, M. (Eds.). (2015). *Los derroteros del estado empresario en la Argentina: Siglo XX*. Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: El funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, (55).
- Sabbatella, I. M., Barrera, M., y Serrani, E. (2020). Paradigmas energéticos en disputa en las últimas dos décadas en la Argentina. En K. Guzowski, M. Ibañez Martín, y M. F. Zabaloy (Eds.), *Energía, innovación y ambiente para una transición energética sustentable: Retos y perspectivas* (pp. 79-95). Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Santos, G. (2017). Alcances y restricciones de la producción pública de medicamentos en Argentina (2002-2015). *Anuario CEEED*, 9(9), 59-90.
- Schclarek Curutchet, A., Re Crespo, S., y Torres, L. A. (2011). *Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro*. CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).
- Tagliavini, D. (2020). Re-publicización de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, Argentina. Desafíos para una democratización integral. *Quid 16*, (13), 60-84.
- Tagliavini, D., y Tobías, M. (2016). *Re-estatización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina. Hacia un nuevo modelo de gestión pública*. Presentado en 3er. Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos.
- 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.
- Thwaites Rey, M. (2017). Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa. *Estado Abierto*, 1(3), 41-104.
- Varesi, G. (2013). El análisis regional en la Argentina: Enfoque teórico-metodológico y aportes para su profundización. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, (9), 25-56.
- Versino, M. S. (2014). Trayectorias de empresas productoras de 'bienes complejos' en el ámbito latinoamericano: Los casos de INVAP S.E. y EMBRAER S.A. *Anuario CEEED*, 6(6), 49-81.
- Vilas, C. M. (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, M. (2019). De la privatización a la corporatización neoliberal: Tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso argentino (2015-2018). *REAd - Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 63-95.
- Yañez, M. (2020a). Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019). *Perspectivas de Políticas Públicas*, (19 (en prensa)).
- Yañez, M. (2020b). Empresas públicas provinciales: Aproximación al escenario reciente y aportes para su análisis. *Documentos de Trabajo del CIAP*, 24(1), 27.
- Zappino, J. S. (2021a). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 1. *CUINAP*, (78).
- Zappino, J. S. (2021b). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 2. *CUINAP*, (79).