

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
Administración Pública

Año 20 Número 1 Volumen 24 Julio 2020

**Empresas públicas provinciales: aproximación al
escenario reciente y aportes para su análisis**

Manuel Yañez

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



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE
INVESTIGACIÓN

Decano

Dr. Ricardo J.M. Pahlen

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

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

Dr. Alberto E. Barbieri

Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Isidoro Felcman

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Horacio Cao

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Gustavo Blutman

DOCUMENTOS DE TRABAJO CIAP

Instituto de Investigaciones en Gestión, Desarrollo y Control de Organizaciones (IGeDeCO)

- Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 20 N°1

ISSN 1852-0774

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

ciap@econ.uba.ar

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR

Dr. Isidoro Felcman

EDITORES

Dr. Gustavo Blutman

Dr. Horacio Cao

Mg. Ángel Vaca

COMITÉ EDITORIAL

Investigadores CIAP

Gustavo Blutman

Horacio Cao

Ángel Vaca

Investigadores invitados

Claudia Bernazza (Universidad Nacional de La Plata)

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

Maristelma Gamón (Universidad Nacional del Chaco)

Silvana López (Universidad Nacional de Córdoba)

Maximiliano Rey (Universidad Nacional de José C. Paz)

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

Delia de la Torre (Universidad Nacional de San Juan)

Empresas públicas provinciales: aproximación al escenario reciente y aportes para su análisis

Provincial public enterprises: approximation to the recent scenario and contributions for its analysis

Manuel Yañez

Lic. en Ciencia Política y Magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos (UBA)
Doctorando en Ciencias Sociales (UBA) - Becario Doctoral CONICET
Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE-UBA)
Contacto: manuelyanez@economicas.uba.ar

Resumen

Los cambios sucedidos a nivel estatal después de la crisis de 2001 implicaron, entre otros aspectos, una serie de transformaciones en el sector de las empresas públicas argentinas. Aquellas vinculadas al Estado nacional han sido objeto de indagación en algunos trabajos; sin embargo, las empresas dependientes de los estados provinciales han recibido una menor atención. En este trabajo se presenta un análisis fundamentalmente descriptivo de la situación reciente del sector de las empresas públicas provinciales a partir de tres dimensiones: distribución geográfica, encuadre legal y las características e incidencia de las actividades que realizan. Además, se brindan algunas interpretaciones sobre los datos recabados, a modo de una primera contribución al conocimiento actual del sector. Para llevar adelante este estudio se debió construir una base de datos de empresas públicas provinciales a partir de aproximaciones sucesivas que involucraron las diferentes dimensiones de análisis propuestas y recurriendo a múltiples fuentes. Los resultados obtenidos dan algunas pistas sobre la situación actual del sector, entre las que se destaca su heterogeneidad y ciertas similitudes y diferencias con lo sucedido a nivel nacional durante los últimos años.

Palabras clave: empresas públicas / Estado / provincias / Argentina

Summary

The changes that took place at the state level after the 2001 crisis implied, among other aspects, a series of transformations in the sector of Argentine public enterprises. Those linked to the national State have been the object of investigation in some works; however, companies dependent on the provincial states have received less attention. This paper presents a fundamentally descriptive analysis of the recent situation of the provincial public enterprises sector based on three dimensions: geographical distribution, legal framework and the characteristics and incidence of the activities they carry out. Also, some interpretations are provided on the data collected, as a first contribution to the current knowledge of the sector. In order to carry out this study, a database of provincial public companies had to be built from successive approaches that involved the different proposed analysis dimensions and using multiple sources. The results obtained give some clues about the current situation of the sector, among which its heterogeneity and certain similarities and differences with what happened at national level during the last years stand out.

Keywords: public enterprises / State / provinces / Argentina

Empresas públicas provinciales: aproximación al escenario reciente y aportes para su análisis

Manuel Yañez

1. Introducción

En la última década, las reflexiones sobre las empresas públicas (EP) han resurgido a nivel internacional, en paralelo a la renovada importancia que éstas han asumido en determinados países y sectores económicos (Christiansen, 2011; Toninelli, 2008). A partir de las consecuencias de la crisis económica internacional de 2008, en Europa y otras regiones del mundo se desarrollaron algunas políticas de estatización de empresas, en un escenario signado por la reformulación de las formas de propiedad y control que tradicionalmente habían asumido las EP (Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan, y Xu, 2015; Florio, 2013). Asimismo, en América Latina la salida de la crisis económica y política desatada en torno a los inicios del siglo XXI supuso una serie de cambios económicos y políticos que, en ciertos países, trajeron consigo procesos de renacionalización y creación de EP (Chavez y Torres, 2013; Guajardo Soto, 2015; Thwaites Rey, 2016).

En el caso argentino, el proceso de reforma del Estado de inicios de los noventa no desentonó del panorama internacional y regional de la época, centrando sus acciones en torno a cuatro ejes: modificaciones en el papel del Estado, búsqueda de estabilidad económica, reestructuración del aparato institucional y reformulación de la política de recursos humanos en el ámbito público (Blutman, 2013). Entre las políticas más significativas que cambiaron el contorno estatal se destacó la referida a la privatización de EP: durante el período y apoyándose a los preceptos emanados de la Ley de Reforma del Estado N°23.696 de 1989, más de sesenta EP nacionales fueron traspasadas del control estatal al privado (Arza, 2002; Azpiazu y Basualdo, 2004). Por su parte, en el nivel subnacional las administraciones públicas provinciales asumieron las políticas de reforma con desiguales énfasis y resultados, en muchos casos impulsados por el propio Estado nacional y los organismos financieros internacionales (Esteso y Cao, 2001). En ese marco, los Estados provinciales emprendieron parcialmente la privatización de las EP bajo su control, de lo que dan cuenta sectores como el de la banca pública oficial (Burdisso, D'Amato, y Molinari, 1998; Cao, 2002) y los servicios de agua y electricidad (Azpiazu, Bonofiglio, y Nahón, 2008).

En cuanto al estudio de las EP argentinas en épocas recientes, se han realizado algunas aproximaciones que apuntan fundamentalmente a abordar la situación actual de las entidades nacionales. Estos trabajos buscan brindar un panorama más o menos exhaustivo de los cambios producidos en el sector de las EP nacionales luego de la crisis económica y política de 2001, entre los que se destaca la creciente cantidad y heterogeneidad de entidades empresariales estatales (Pérez y Rocca, 2017; Re Crespo, Schclarek Curutchet, y Torres, 2011; Valsangiacomo, Brosio, Montaña, y Nuñez, 2016). Sin embargo, en las indagaciones desarrolladas durante los últimos años no se percibe un interés particular en lo sucedido con las EP en los otros niveles jurisdiccionales: concretamente, el sector de las EP dependientes de los Estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) ha recibido poca atención.¹ Más allá de los estudios enfocados en una provincia en

¹ El sector de las EP dependientes de los gobiernos locales tampoco ha sido abordado de manera integral en épocas recientes.

particular o que remiten a un sector económico específico, no existen trabajos originados en los últimos años que aborden de manera integral este segmento del sector público provincial.²

El presente artículo pretende configurar un aporte al estado de situación reciente de las entidades empresariales dependientes de los Estados provinciales.³ En este sentido, nos proponemos analizar el sector de las EP provinciales en lo que hace a su distribución geográfica, su encuadre legal y las características e incidencia de las actividades que realizan. Con ese fin se presentan los resultados de un relevamiento de EP que abarcó la totalidad de jurisdicciones provinciales, realizado durante 2018. Adicionalmente, se esbozan algunas interpretaciones sobre su evolución histórica reciente y se trazan algunas comparaciones con el sector de las EP del Estado nacional con el objetivo de identificar diferencias y similitudes entre ambos conjuntos de entidades. En definitiva, se espera que los elementos mencionados configuren una contribución para la caracterización preliminar del conjunto de las EP provinciales en la actualidad.

El artículo está compuesto por cuatro apartados, siendo el primero la presente introducción. En el segundo se exponen brevemente ciertos aspectos metodológicos del relevamiento realizado, destacándose las definiciones, los criterios y las fuentes utilizadas. En el tercero se presentan los resultados obtenidos del relevamiento realizado en lo que se refiere a la distribución geográfica, los encuadres jurídicos y los sectores económicos implicados. Con el fin de profundizar el análisis, para cada una de esas dimensiones se exponen a continuación algunas interpretaciones preliminares —en diálogo con otros trabajos y estudios— y se señalan divergencias y semejanzas con el escenario que brindan las EP del Estado nacional. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan algunas consideraciones finales sobre el trabajo realizado y se indican algunos interrogantes y temáticas que son susceptibles de ser retomados en futuras indagaciones.

2. Metodología, definiciones, criterios y fuentes utilizadas

Enmarcado en un diseño de investigación fundamentalmente exploratorio y descriptivo, el presente trabajo se apoya en el relevamiento y sistematización de la información de 170 EP provinciales identificadas en las fuentes consultadas. Es pertinente destacar que los datos relativos a las EP provinciales 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 EP nacionales, cuyas dificultades han sido indicadas en otros estudios (Andía, Nuñez, y Valsangiacomo, 2017; Elena y Stalker, 2012).

El escenario descrito implicó que, para los fines de este trabajo, se debiera construir una base de datos propia de EP provinciales a partir de aproximaciones sucesivas que involucraran las diferentes dimensiones de análisis propuestas. Los principales aspectos relevados que fueron incorporados en la base de datos fueron: provincia, denominación, sigla, encuadre legal, actividad económica, año de creación, normativa jurídica que le dio origen y sitio web, además de otras informaciones complementarias.

Acerca de las fuentes utilizadas para la realización de este trabajo, las mismas se han

² Entre las excepciones posteriores a 2001 que abordan el conjunto las EP de una provincia, se puede mencionar un documento originado en la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires (2005), encabezada en ese entonces por Claudia Bernazza.

³ Aun cuando la CABA, de acuerdo con el marco constitucional y legal, no se asimila completamente a una provincia, para los fines de este trabajo se la incluye como una jurisdicción dentro del mismo nivel.

centrado en aquellas de acceso público. En primer lugar, nos remitimos a los sitios web de los Estados provinciales, los cuales en ocasiones brindan información particular sobre las EP que están bajo su órbita. Asimismo, se revisaron los sitios de Internet de las EP provinciales que lograron ser identificados; al respecto, se destaca que se verificó la existencia de sitios o páginas web para 122 de las 170 EP relevadas. Sin embargo, vale remarcar que la información disponible no resulta homogénea, ya que los datos incluidos en cada sitio son disímiles y por lo general limitados. En segundo lugar, se revisaron normas provinciales de carácter general, como las leyes de presupuesto o las leyes orgánicas de ministerios más recientes disponibles. Más allá de los formatos jurídicos de las entidades en cuestión, ciertas provincias incluyen en ese tipo de normas total o parcialmente información relativa a las EP bajo control estatal. Además, en los casos que fue posible se accedió a las leyes y decretos de creación de las EP provinciales identificadas y otras normas relacionadas. También se examinaron artículos periodísticos y documentos oficiales que aportaran datos sobre una o más de las entidades analizadas. Por último, de manera complementaria se han consultado investigaciones enfocadas en alguna 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 EP relevadas.

Una dificultad inicial para desarrollar este trabajo fue la propia definición de la unidad de análisis a ser considerada. Como ha sido señalado en la literatura sobre el tema (Christiansen, 2011; Diéguez y Valsangiacomo, 2016; Guajardo Soto, 2015), no existe una única forma de definir qué es y qué no es una *empresa pública*: por el contrario, existen diversas maneras de afrontar esa definición en función del país, el marco normativo y también de las características de la propia indagación que se lleva adelante. En nuestro caso se inició la exploración tomando como referencia una definición general de EP y luego se avanzó puntualizando algunos criterios específicos (ligados a las características del sector en nuestro país) para la inclusión o no de una determinada entidad en el relevamiento. Con este escenario inicial, se tomó como punto de partida la definición de Florio (2014) según la cual las EP son “aquellas organizaciones que son propiedad de los gobiernos en última instancia, suministran bienes económicos, tienen autonomía presupuestaria, cierta discrecionalidad gerencial, y para los que, en principio, la privatización es posible” (p. 61). Además, el autor señala que debe ser posible identificar, para cada empresa, al menos una *misión pública*, lo cual implica el desempeño de una función de interés social que no sea atendida de otra manera. Sin ahondar en este asunto, se destaca que los atributos enumerados configuran una definición amplia que permite dar cuenta de la diversidad propia del sector de las EP en la actualidad a nivel internacional.

A continuación, se ahondó en la delimitación de los criterios de selección de las EP que serían objeto de nuestro relevamiento a partir de la remisión a los encuadres normativos del derecho argentino en las que aquellas se insertan. Sobre esta temática se ha señalado que los regímenes jurídicos que engloban al conjunto de las EP en nuestro país son variados y remiten a una diversidad de normas legales que abrevan en —y por lo general combinan en diversos grados— el derecho público y/o en el derecho privado (Gordillo, 2013). Para el caso del Estado nacional, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156 incluye entre las empresas 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).

En el marco de este trabajo se tomó el mencionado precepto legal del ámbito nacional como referencia, por lo que se consideraron en el relevamiento exclusivamente aquellas entidades que adoptan alguno de los tipos societarios previstos en la normativa. Esta decisión permite, por un lado, delimitar claramente el universo de entidades consideradas en el presente análisis. Por otro lado, puede significar que: a) se incluyan en la consideración algunos organismos que, aunque asuman un formato societario comercial, no desarrollen una actividad económica productiva-comercial;⁴ o b) que sí realicen actividades económicas de producción de bienes o provisión de servicios, pero que no se las considere por asumir otro tipo de formato jurídico. Esta decisión se basó en la necesidad de una primera delimitación de las unidades a ser relevadas en un trabajo exploratorio como el que aquí se presenta. Por lo demás, es posible que en el caso de profundizar y ampliar el relevamiento en una futura etapa de nuestra indagación se reevalúe la pertinencia modificar este criterio.

Al mismo tiempo, se estableció como una dimensión de análisis particular el encuadre legal de las EP relevadas. En primer lugar, se valoraron las entidades que adoptan el formato de *Sociedad Anónima* (SA), incluyendo tanto las que explícitamente han sido conformadas como *Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria* (SAPEM) como aquellas cuyo capital social es propiedad estatal en al menos el 51% y que están regidas por la Ley de Sociedades Comerciales N°19.550. Luego, se consideraron las entidades que se rigen bajo la forma de *Sociedad del Estado* (SE), con propiedad estatal exclusiva y reguladas por la Ley de Sociedades del Estado N°20.705. Adicionalmente, se consideraron en el relevamiento EP con otros encuadres jurídicos —que se verificó son minoritarios en la actualidad—, como el de las *Empresas del Estado* —regidas por la Ley de Régimen y Funcionamiento de las Empresas del Estado N° 13.653 y modif.—, las *Sociedades de Economía Mixta* (SEM) —con participación estatal y privada, normadas por el Decreto-ley sobre Sociedades de Economía Mixta N°15.349/46— e incluso como *Sociedades de Responsabilidad Limitada* (SRL) —incluidas en la ya mencionada ley N°19.550—. Finalmente, resta mencionar dos tipos particulares de EP que han sido agrupados separadamente a pesar de que, en términos formales, puedan asumir en ciertas ocasiones algunas de las formas jurídicas precedentes. Por un lado, se indican bajo una misma categoría los *bancos oficiales*, regidos primariamente por la Ley de Entidades Financieras N° 21.526 y bajo la supervisión del Banco Central de la República Argentina; y por otro, los *entes interestaduais*, originados en convenios entre diferentes Estados y/o normas específicas, cuyo control está en manos de una o más provincias.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se han contabilizado aquellas entidades: a) que son una dependencia incorporada a la administración pública centralizada provincial o un organismo descentralizado, como puede ser un ente autárquico;⁵ b) respecto a las cuales los estados provinciales posean el control de menos del 50% de la participación accionaria o de la toma

⁴ Por caso, en el apartado 3.3 —principalmente en su punto d) “Servicios de regulación y apoyo a la administración pública”— se incluyen algunas entidades que funcionan como “agencias” de la administración pública provincial.

⁵ Esta definición ha implicado, por ejemplo, que en el caso de la provincia de Buenos Aires no se han contabilizado el Ente Administrador Astillero Río Santiago y la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial (UEFPF - Ferrobaires) —esta última, recientemente en proceso de disolución—.

de decisiones;⁶ c) que se encuentren en proceso de liquidación o que, habiendo sido creadas formalmente, no han iniciado sus actividades o al menos que no se ha podido constatar fehacientemente su puesta en marcha.⁷

Ahora, ¿cuáles son las actividades económicas que desarrollan las EP provinciales? Si nos remitimos al aspecto jurídico, la Constitución Nacional establece el marco de las relaciones entre el Estado central y las provincias, atribuyéndole a estas últimas determinadas potestades. En este sentido 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 este marco y en determinados casos y sectores, las provincias han definido la creación de EP como la mejor forma de cumplir con las metas fijadas.

Para la clasificación de las actividades económicas de las EP relevadas se utilizó como referencia el Clasificador Nacional de Actividades Económicas (CLANAE) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2010). 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. En el posterior análisis de las actividades económicas de las EP relevadas se menciona, de corresponder, la totalidad de las entidades de cada sector y se incorporan ciertas aclaraciones complementarias.

3. Resultados del relevamiento de empresas públicas provinciales y algunas interpretaciones iniciales

A partir de la exploración realizada se relevaron un total de 170 EP dependientes de las provincias y de la CABA. Aun cuando no se han recabado datos sobre la evolución histórica de la cantidad de EP provinciales, resulta significativo que una mayoría de las actualmente existentes ha sido creada posteriormente al año 2001: según nuestro relevamiento, el 59% (100 EP) fueron establecidas en el período 2002-2017.

En el total de 170 EP se incluyen 7 entes interestadales en los que las provincias tienen mayoría en la conformación accionaria o inciden de manera determinante en su control. Sin contar estos últimos casos y teniendo en cuenta las 24 jurisdicciones implicadas, el promedio de entidades por provincia arroja un resultado aproximado de 7 EP por cada una de ellas. Sin embargo, como se verifica a continuación, la distribución entre los Estados involucrados no es uniforme.

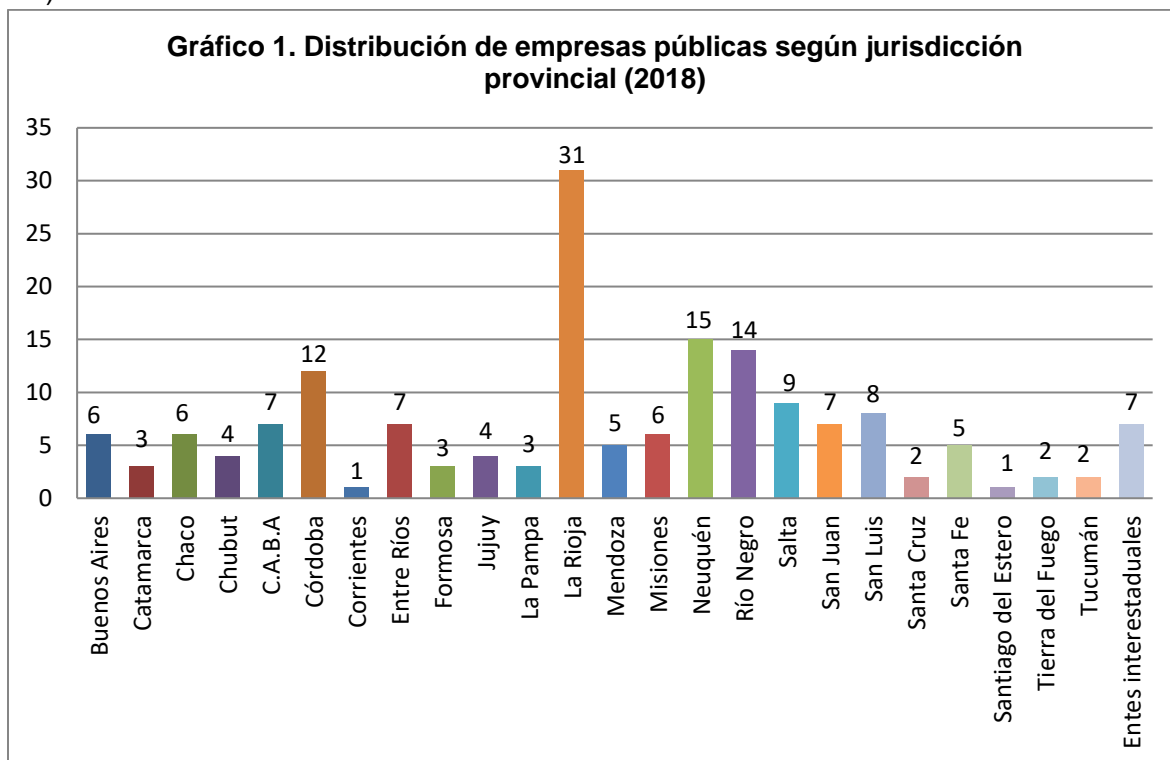
3.1 Empresas públicas según jurisdicción.

Si nos detenemos en la distribución de EP según jurisdicción, se evidencia una gran dispersión: mientras 18 provincias tienen 7 o menos EP, solo 6 superan dicha cifra (Gráfico

⁶ Por ejemplo, YPF SA se encuentra en la práctica bajo el control del Estado nacional, aunque las denominadas *provincias petroleras* poseen participación en su paquete accionario (además de que existen otros propietarios privados).

⁷ A modo de ejemplo de estas situaciones se pueden mencionar dos casos de la provincia de Santa Fe: por un lado, la Empresa Mixta de Ferrocarriles de Santa Fe SA (EFESA), creada en 2011 pero que no ha iniciado su actividad; y por otro, el Banco de Santa Fe SAPEM *en liquidación*, ente residual que perduró tras la privatización del banco público provincial durante la década de 1990 y que aún no ha sido disuelto.

1). Este grupo de 6 jurisdicciones concentran el 52% (89 EP) del total de entidades relevadas (sin incluir los entes interestadales): se trata de las provincias que de La Rioja (31 EP), Neuquén (15 EP), Río Negro (14 EP), Córdoba (12 EP), Salta (9 EP) y San Luis (8 EP).



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de empresas públicas provinciales.

Si precisamos aún más en los resultados obtenidos, se observa que solo los cuatro primeros casos (La Rioja, Neuquén, Río Negro y Córdoba) controlan más de 10 entidades, concentrando de conjunto el 42% del total de EP relevadas. A continuación, nos detenemos brevemente en algunas peculiaridades de estas cuatro provincias con la pretensión de reflexionar sobre algunas particularidades de sus trayectorias recientes y trazar posibles interpretaciones acerca de su situación actual.

La Rioja es la provincia que posee la mayor cantidad de entidades, lo cual se fundamenta en gran medida a una política de creación de EP —muchas de ellas de pequeña o mediana envergadura— llevada adelante por el Estado provincial bajo el mandato del gobernador Luis Beder Herrera (2007-2015). Esta línea de acción se apoya mayormente en el *Programa de Desarrollo Productivo*,⁸ instituido en 2011, el cual habilita al Poder Ejecutivo provincial a la creación de EP. Según sus impulsores, esta política pública busca promover un rol estatal activo en el desarrollo económico y social en una provincia periférica como La Rioja, con eje en la generación de empleo (Guerra, 2012; Miranda, 2012). En nuestro relevamiento fueron identificadas un total de 31 entidades, aunque la dificultad para acceder a datos oficiales no ha permitido una mayor precisión en este aspecto ni sobre las reales

⁸ Este programa, instituido por la ley provincial N°9.024, tiene como objeto 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). Es preciso aclarar que algunas EP riojanas se pusieron en marcha previamente a la sanción de esta ley, además de que otras entidades se crearon o reestatizaron a partir de normativas específicas.

dimensiones del sector.⁹ En este marco, se han contabilizado solo las EP respecto a las cuales se ha constatado que se encuentran en funcionamiento.¹⁰

El caso de Neuquén se caracteriza, en primer lugar, por su situación geográfica privilegiada en cuanto al aprovechamiento de sus recursos hidrocarburíferos y para la instalación de proyectos hidroeléctricos (Preiss y Landriscini, 2011), lo cual ha dado lugar históricamente al desarrollo de EP nacionales y luego provinciales. En segundo lugar, desde los inicios en 1962 del extenso predominio en el gobierno del Movimiento Popular Neuquino (MPN), se ubicó como objetivo declamado de la acción estatal el desarrollo económico y social de la provincia (Favaro, 2012). Eventualmente, lo anterior implicaba atenuar la dependencia de los recursos naturales mediante la apuesta al ensanchamiento de la matriz productiva local. En ese contexto se instituyeron organismos como el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV) y se fueron creando paulatinamente una serie de EP en diversas áreas, lo cual fue una constante hasta la década de 1980. Tras el acople parcial de los gobiernos neuquinos al proceso de reforma del Estado encarado por la administración nacional durante la década de 1990, en los últimos lustros se revalorizó el protagonismo estatal en determinados sectores económicos, principalmente en aquellos ligados al rubro energético.

La situación de las EP de la provincia de Río Negro es heredera —al menos parcialmente— de cierta mirada desarrollista que ubica al Estado con un rol relevante en el despliegue de las actividades económicas. Desde sus orígenes su provincialización en 1955, la acción estatal tendió a incentivar la concreción de obras de infraestructura, el aprovechamiento de los recursos naturales hidrocarburíferos y mineros y la promoción de determinadas actividades (como las turísticas) que tendieron a complementar las actividades agrícola ganaderas habituales de la zona (Tagliani, 2009; Tagliani y Truchi, 2012). Así, una gran parte de las EP relevadas surgieron entre las décadas de 1970 y 1980 en sectores clave de la economía dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios públicos. Por lo demás, en los últimos años surgieron nuevas empresas ligadas a actividades económicas que se plantean como fecundas áreas de inversión, como las ligadas al sector minero o a la generación de energía eólica.

En el caso de Córdoba, la mitad de las entidades relevadas (6 de un total de 12 EP) realizan servicios de apoyo y regulación de la administración pública, lo cual resulta una particularidad provincial —con algunas réplicas puntuales en otras provincias—. La instauración de una serie de entidades dedicadas a viabilizar la gestión de determinadas áreas de gobierno —como cultura, turismo y deportes, entre otras— tiene sus orígenes en un paquete de medidas de reforma administrativa impulsadas desde 1999 por el entonces gobernador, José Manuel de la Sota (1999-2007 y 2011-2015) (Manzo, 2011). Además de pretender avanzar en una serie de privatizaciones pendientes del período anterior, la política oficial apuntaba a la concreción de un “Estado Nuevo” que se expresara en la modernización del sector público, en línea con las perspectivas dominantes de las reformas

⁹ En una nota de opinión reciente, una autoridad provincial brindaba algunos datos sobre el impacto de esta política para esa fecha: 2.217 trabajadores directos y unos 4.000 trabajadores indirectos, el pago en salarios de más de \$90 millones mensuales “y un movimiento económico cercano a los \$2.000.000.000” (Fuentes Oro, 2016).

¹⁰ En declaraciones periodísticas, el funcionario encargado del sector señalaba la existencia de alrededor de 34 empresas (“SAPEM”) a fines de 2017. Por lo demás, en esas mismas declaraciones se plantea la necesidad, 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 resulten sustentables (“Se invirtieron 400 millones de dólares en las SAPEM”, 2017).

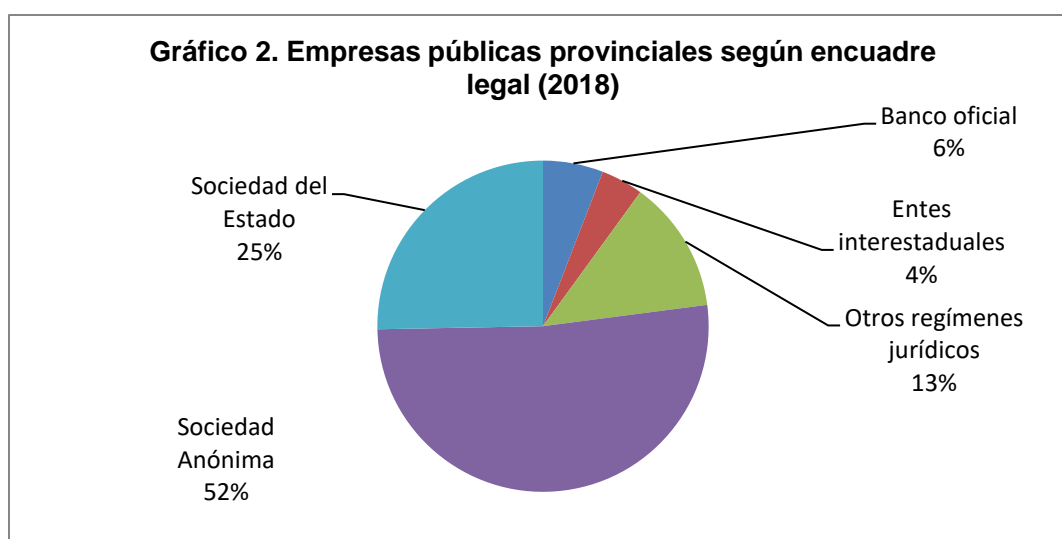
administrativas de la época. Entre otros aspectos, se buscaba a dotar de mayor autonomía y capacidad de acción a las dependencias estatales en sus ámbitos de incumbencia, incorporando tecnologías y mecanismos propios de la gestión privada. En este escenario, se crearon un conjunto de “*agencias*” —incorporadas por primera vez mediante la ley provincial N°8.835— bajo las formas jurídicas de SE y SEM, las cuales pretendían ajustarse a los parámetros de mayor autonomía y desempeño mencionados (Callieri y Ezquerro, 2014). Desde entonces, los sucesivos gobiernos cordobeses han suprimido y creado agencias en diversas áreas, pero manteniendo la premisa inicial.

Como se puede percibir en esta aproximación inicial, cada uno de los casos provinciales presenta una situación particular y, aunque se puedan esbozar algunas similitudes entre ellos, responden a distintas trayectorias. En cualquier caso, este escenario da cuenta de la heterogeneidad propia del sector de las EP provinciales, expresión de sus respectivos desarrollos históricos.

3.2 Empresa públicas provinciales según encuadre jurídico.

Si nos centramos en el encuadre jurídico-legal que prevalece entre las EP relevadas (Gráfico 2), surge que poco más que tres cuartos del total se organizan en dos tipos societarios: el 53% toman el formato de SA, mientras que el 25% adoptan el de SE. El 22% restante se encuadran bajo la figura de bancos oficiales (5%), entes interestaduais (4%) u otros regímenes jurídicos (13%).

En el caso de los 9 *bancos oficiales* relevados, 5 se organizan como SA, 3 son entidades con regímenes propios y una como SEM. Por su parte, entre los 7 *entes interestaduais* relevados, una se organiza como sociedad anónima, 2 como sociedad del Estado y los 4 restantes con regímenes particulares, en general originados en sus propias normas de creación. Finalmente, entre las 22 EP incluidas en “Otros”, 7 se enmarcan como Empresas del Estado provincial, 8 como SEM y 7 como SRL.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de empresas públicas provinciales.

Si nos remitimos a la situación de las EP 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. Para diciembre de 2015, esta forma societaria era

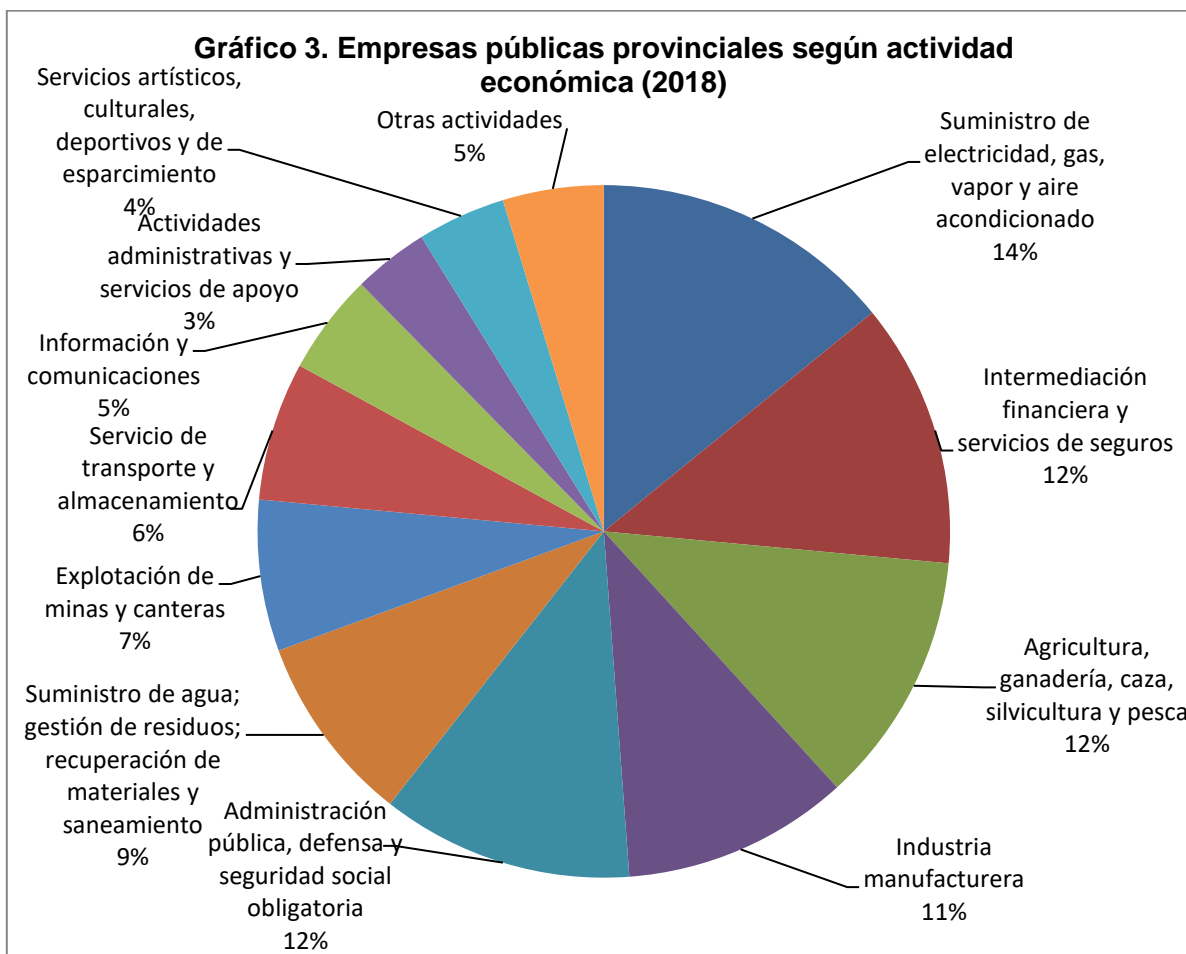
la adoptada por el 40% de las EP nacionales —porcentaje que se eleva a casi el 45% si se excluyen las empresas en liquidación—. De acuerdo con los autores, la preferencia por este formato jurídico se basa en determinadas características que la hacen atractivas para las autoridades gubernamentales; a 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).

Es posible inferir que esos mismos aspectos son los que han incidido para la adopción preferencial de la figura de las SA en el caso de las EP provinciales. La posibilidad de desprenderse de la participación accionaria de este tipo de empresas de manera relativamente simple ante situaciones imprevistas —por ejemplo, cambios económicos o financieros— operaría como un incentivo para los funcionarios públicos a la hora de optar por el formato de SA al momento de creación de una EP. 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. Por lo demás, esto último al mismo tiempo dificulta las tareas de control por parte de las entidades públicas y la población en general.

Por su parte, una SE asume una organización similar a una SA en cuanto a su organización empresarial, pero sin las facilidades y atributos mencionados anteriormente. En cualquier caso, éste resulta el formato jurídico preferencial al momento de creación de empresas puramente estatales y normadas en un mayor grado por los preceptos del derecho público, lo que se expresa en que un cuarto de las EP relevadas se encuadre en este tipo jurídico. Finalmente, el resto de los formatos jurídicos presentes en el relevamiento se fundamentan en diversas razones. Entre ellas se cuentan las características propias de las actividades que realizan —lo que puede favorecer un tipo jurídico por sobre otro— o su origen durante un período histórico particular.

3.3 Empresa públicas provinciales según actividad económica.

Al considerar las EP provinciales relevadas según la principal actividad económica que realizan (Gráfico 3), se destaca la gran heterogeneidad en sus ámbitos de actuación. En primer lugar, se ubican las clasificadas como de “Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado”, las que representan un 14% del total; y las vinculadas a actividades de “Intermediación financiera y servicios de seguros”, “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca” y “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria”, con un 12% cada una. A continuación, se ubican las EP relacionadas con la “Industria manufacturera” (11%) y las implicadas con el “Suministro de agua; gestión de residuos; recuperación de materiales y saneamiento” (9%). Un escalón más abajo se ubican las entidades clasificadas como de “Explotación de minas y canteras” (7%), “Servicio de transporte y almacenamiento” (6%), “Información y comunicaciones” (5%), “Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento” (4%) y “Actividades administrativas y servicios de apoyo” (3%). Finalmente, en “Otras actividades” (5%) se agrupan EP cuyas actividades se clasifican como de “Construcción”, “Salud humana y servicios sociales”, “Comercio al por menor” y “Servicios profesionales, científicos y técnicos”.



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de empresas públicas provinciales.

A continuación, se realizan algunas consideraciones adicionales sobre las EP provinciales y las principales actividades económicas que desarrollan. Para un mejor abordaje de los resultados obtenidos, en ciertos casos se han congregado dos o más de las categorías señaladas anteriormente.

a) Energía y minería.

Las EP relacionadas con actividades de energía y minería resultan las más importantes en términos cuantitativos, con un total de 36 EP. En primer lugar, se destacan las que se dedican a la distribución domiciliar de electricidad (9 EP), las cuales se pueden diferenciar dos grupos (Azpiazu et al., 2008). El primero incorpora a las antiguas entidades provinciales que no fueron privatizadas durante los años noventa, lo que incluye aquellas originadas a mediados del siglo XX —como la creada en 1953 correspondiente a Córdoba y las creadas en 1973 en Chaco y Misiones— y las que fueron instituidas luego de la descentralización del servicio realizada por el Estado nacional a comienzos de la década de 1980 —como sucede con los casos de Santa Fe y Santa Cruz¹¹—. El segundo grupo lo conforman las empresas surgidas luego del cambio de siglo a partir de la recisión de las concesiones realizadas durante la década de 1990. Este último es el caso de las EP de servicios eléctricos de Catamarca (EP creada en 2012), Entre Ríos (2005), Formosa (2006), La Rioja

¹¹ Esta EP santacruceña participa también en la gestión del servicio de agua potable.

(2014) y San Juan (2002).

En cuanto al servicio de distribución domiciliaria de gas, el panorama es mucho más limitado para la EP, a diferencia de lo sucedido con el de energía eléctrica. En el relevamiento se identificó una sola empresa de este tipo, Buenos Aires Gas SA (BAGSA), creada en 2004 con el objetivo de extender el servicio donde las concesionarias privadas no lo prestaban. En la actualidad, esta EP solo presta servicio en algunas localidades del territorio bonaerense.

Por su parte, existe una serie de empresas que intervienen en la generación o transporte de electricidad y gas en el sector mayorista, de las que se han relevado un total de 14 EP. Aquí se incluyen las que se dedican al transporte o generación de eléctrica de forma convencional o no convencional, como las EP relevadas pertenecientes a Buenos Aires, La Rioja —2 empresas, una dedicada también a la minería e hidrocarburos y otra que gestiona un parque eólico—, Mendoza —una empresa que también se dedica a la producción de hidrocarburos—, Neuquén, Río Negro —2 empresas, una dedicada a la generación de energía eólica y otra al transporte mayorista—, San Juan y Santiago del Estero —una empresa que también se dedica al sector de las telecomunicaciones—. En cuanto al sector gasífero se pueden mencionar los casos de Entre Ríos, La Rioja y Neuquén. Por último, se encuentran los casos de Santa Fe y San Luis, cuyas empresas se dedican tanto al sector gasífero como al eléctrico, con énfasis en las energías renovables.

Por último, en el sector de la minería y el petróleo se cuentan 15 EP¹², las cuales generalmente desarrollan sus actividades en emprendimientos conjuntos con otras empresas nacionales e internacionales. Aquí sobresalen las EP pertenecientes a nueve de las tradicionalmente conocidas como *provincias petroleras* integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI): Chubut, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Formosa y Mendoza. En general, el impulso a las EP provinciales en estos casos se intensificó con el proceso de provincialización de los recursos petroleros, que abarca tanto los cambios producidos durante los noventa —lo que incluye la privatización de YPF, las concesiones a privados y la sanción constitucional de la soberanía provincial sobre los hidrocarburos— como las normativas sancionadas luego del cambio de siglo que reforzaron la incidencia subnacional (Sabbatella, 2012; Serrani, 2013). Las mencionadas provincias de la OFEPHI integran por lo general bajo una misma empresa las actividades de producción de hidrocarburos y minería; las excepciones son las provincias de Neuquén y Río Negro, quienes poseen sendas empresas para cada una de las actividades mencionadas. Adicionalmente, se identificaron los casos en los que la actividad de las EP relevadas se centra en la actividad minera, la cual ha sido fomentada por una serie políticas estatales con ímpetu creciente durante el último cuarto de siglo (Bueno, 2014; Svampa y Antonelli, 2009). Aquí se cuentan los casos de las empresas de La Rioja y Catamarca; esta última además posee participación en un ente interestadual dedicado a la minería, Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio (YMAD).

b) Intermediación financiera y servicios de seguros.

En este sector se ubican un total de 20 EP, de las cuales se destacan los 9 bancos oficiales que se encuentran actualmente en manos de los gobiernos provinciales. Aquí se pueden

¹² Aquí se cuentan en primer lugar 12 EP dedicadas exclusivamente a la producción de hidrocarburos y/o a la explotación minera. Adicionalmente, se consideraron también las 3 EP mencionadas anteriormente que además se dedican al sector eléctrico (casos de La Rioja, Mendoza y Formosa).

mencionar, en primer lugar, a las entidades que se mantuvieron bajo el control público a lo largo de su historia, más allá de ciertos cambios en sus denominaciones y conformaciones estatutarias. Algunas tienen sus orígenes en el SXIX, como el Banco de la Provincia de Buenos Aires creado en 1822; el Banco de la Provincia de Córdoba SA, con orígenes en 1873 y que se instituye como entidad pública en la década de 1960; y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, cuyos antecedentes se remontan a la década de 1870. A estas entidades se suman otras que también han perdurado bajo el control estatal pero cuyos orígenes son relativamente más recientes, como en el caso de las entidades de las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén y Tierra del Fuego.

En segundo lugar, se encuentra un grupo de bancos que fueron privatizados durante la década de 1990 y que, luego de diversos contratiempos en la gestión privada, retornaron a manos estatales. Entre estos se encuentra el Nuevo Banco del Chaco SA —cuyo antecedente es la entidad provincial creada en 1967—, que asumió esa denominación durante el proceso de privatización en 1994 y que luego retornó a control estatal. También el Banco de Corrientes SA, creado como SEM en la década de 1950, privatizado en 1992 y reestatizado en 1997. Por último, el Banco Rioja Sociedad Anónima Unipersonal,¹³ fundado en 1929 y que fue privatizado en dos ocasiones: la primera, en 1994 como Nuevo Banco de La Rioja SA, regresando al control provincial en 1999; y la segunda, durante el año 2000, siendo reestatizado en 2015. Con la excepción de este último caso, los regresos al control público se dieron en el período abierto por las crisis financieras inauguradas con el denominado “efecto tequila” en 1994 y que se prolongaron durante la segunda parte de la década. En general, ese período de inestabilidad supuso una serie de transformaciones del sector bancario argentino, incluyendo el cierre y traspaso de manos de varias entidades (Rozenwurcel y Bleger, 1997).

Finalmente, existe otro grupo de entidades no bancarias que también se incorporan bajo esta categoría. Por un lado, se encuentran 4 fondos de garantías públicos, que por lo general brindan servicios a empresas y otras entidades productivas, pertenecientes este a las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja y San Juan. Por otro, existen 4 entidades que se dedican a la gestión de los seguros de los gobiernos de Chubut, Córdoba, Entre Ríos y Neuquén, además de brindar en algunos casos servicios a terceros. También se encuentran dos EP (propiedad de los gobiernos de La Rioja y Entre Ríos) dedicadas a la gestión de servicios de tarjetas de crédito y otros servicios conexos. Por último, también se ha relevado el caso de una entidad tradicional de la provincia de Tucumán —la Caja Popular de Ahorros (CPA), fundada en 1915— que gestiona diversos servicios como créditos y seguros, además de ocuparse de las actividades relacionadas a los juegos de azar en el ámbito provincial.

c) Actividades agrícola-ganaderas e industria manufacturera.

Se registró una cantidad relativamente importante de 38 EP dedicadas a actividades agrícola-ganaderas o a alguna rama industrial. Sin embargo, con algunas excepciones, se trata por lo general de pequeños emprendimientos que no tienen necesariamente un gran impacto en su área de actuación.

Si nos detenemos en las entidades dedicadas a la agricultura y ganadería, se verifica que, de un total de 20 EP, 11 de ellas son propiedad de la provincia de La Rioja dedicadas a la

¹³ El Banco Rioja asumió el formato de Sociedad Anónima Unipersonal (SAU) —incorporado recientemente como figura jurídica al marco legal argentino— durante 2016.

producción agraria, frutihortícola y de diversas especies animales para el consumo. Luego se pueden mencionar a las 5 empresas forestales, pertenecientes a las provincias de San Luis, Salta, Río Negro y Neuquén. El resto de las EP de esta categoría se completa con 2 establecimientos agrícolas de San Luis, 2 entidades de Neuquén (uno de ellos como ente interestadual) y una empresa de Misiones, la cual ofrece productos y asistencia tecnológica en el ámbito agrícola.

Por el lado de las actividades enmarcadas en la industria manufacturera, también sobresalen en términos cuantitativos las empresas de La Rioja: 9 de las 18 EP de esta categoría se tratan de emprendimientos de esa provincia. Si se diferencian las subramas en los que centran sus actividades, se verifica que 5 de las empresas riojanas se dedican a la industria alimenticia, mientras que el resto producen bienes de distinto tipo (por ejemplo, ladrillos y vidrios). Dentro de esta categoría se encuentran también los 6 laboratorios públicos farmacéuticos —algunos con varias décadas de existencia— y que son propiedad de las provincias de Chaco, Formosa, Río Negro, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego. La provincia de Formosa, por su parte, registra una EP en el rubro alimenticio. Por último, se encuentran dos EP que se destacan especialmente debido a que se dedican a la producción de bienes tecnológicos de alto valor: se trata de la neuquina ENSI SE, que — en acuerdo la Comisión Nacional de Energía Atómica— opera la Planta Industrial de Agua Pesada, insumo indispensable para los reactores nucleares, además de brindar diversos servicios de asesoría; y la rionegrina INVAP SE, con una larga trayectoria en el rubro satelital y nuclear, entre otras áreas científico tecnológicas.

d) Servicios de regulación y apoyo a la administración pública.

En esta categoría se incorporan en primer lugar un grupo de 11 entidades que ejecutan diversas políticas públicas impulsadas por los Estados provinciales que han adoptado la forma de EP como la forma óptima de alcanzar los objetivos propuestos en cada área particular. En varios de estos casos, estas entidades reemplazan a antiguas secretarías de Estado que anteriormente intervenían en los diversos ámbitos de actuación. Como se mencionó anteriormente, aquí sobresale el caso de Córdoba, con 6 *agencias* que han adoptado la forma de SE o SEM y que se dedican a los sectores de la cultura, el deporte, el turismo, la promoción de inversiones, el impulso a las exportaciones y a la innovación y el desarrollo de emprendimientos. También han adoptado este tipo de organización Chubut en el ámbito del deporte; San Juan en el desarrollo de políticas para promover la competitividad empresarial y para la realización de actividades culturales y turísticas; y Neuquén en el área turística y en el campo de la promoción de las inversiones.

Un segundo grupo de entidades incorporadas en esta categoría es el que configuran las 5 EP instituidas para la gestión de terrenos públicos y otros servicios inmobiliarios pertenecientes a la CABA —3 empresas, una de ellas como ente interestadual conjunto con el Estado nacional—, Neuquén —1 entidad, también como ente interestadual— y Entre Ríos. La conformación de entidades empresarias se corresponde con la búsqueda de facilitar la administración y principalmente la venta de dichos inmuebles en general en el marco de diversos desarrollos urbanísticos y de viviendas.

Por último, se encuentran 4 EP que prestan servicios de la administración pública, focalizándose en diversas áreas de apoyo y regulación de actividades pertenecientes a la Ciudad de Buenos Aires —2 EP, una de ellas como ente interestadual—, Neuquén y Salta.

e) Servicios de agua y saneamiento, gestión de residuos y manejo de recursos hídricos.

Entre las 16 entidades¹⁴ englobadas en este rubro sobresalen las 12 EP que se dedican a la prestación de los servicios de distribución domiciliar de agua potable y saneamiento en la totalidad o en una porción del territorio provincial respectivo. De manera similar a lo mencionado para el caso de los servicios eléctricos, una parte de las empresas de este rubro que fueron transferidas al control provincial a inicios de la década de 1980 y que sobrevivieron en manos estatales en el marco de la ola privatizadora de la década de 1990, como son los casos de Chaco, Río Negro, Jujuy, Santa Cruz y San Juan. Otra parte responde a la reestatización de los servicios luego de la crisis de 2001, lo que implicó la salida de los concesionarios privados —en general debido a las disputas en torno a los cuadros tarifarios luego de la devaluación— y que decantó en la creación de EP (Tagliavini y Tobías, 2016). Entre estas entidades se pueden mencionar los casos de Tucumán (1998), Buenos Aires (2002), Santa Fe (2006) Catamarca (2008), Salta (2009), La Rioja (2010) y Mendoza (2010).

Vale resaltar que, en algunos de los casos mencionados de creación de EP de este sector, no implica el control por el respectivo Estado provincial del servicio en todo el territorio de su jurisdicción. Este el caso de la provincia de Buenos Aires, en cuyo territorio la prestación del servicio de agua y saneamiento es brindada en algunos partidos por una EP del Estado nacional —Agua y Saneamientos SA (AySA), en el conurbano bonaerense—, en otros por la EP provincial —Aguas Bonaerenses SA (ABSA)— y en otros por entidades locales — como sucede con la municipal Obras Sanitarias SE en Mar del Plata y Batán— (Cáceres, 2017).

El resto de las EP agrupadas en esta categoría se dedican centralmente a dos rubros claramente diferenciados. Por un lado, se registran 2 empresas dedicadas a la gestión de los recursos hídricos y la construcción y administración de la infraestructura relacionada (como acueductos y canales): una de ellas de la provincia de San Luis y otra de la provincia de La Pampa —esta última también se dedica a actividades ligadas a las telecomunicaciones—. Por otro, se identificaron 2 empresas dedicadas a la gestión de residuos sólidos urbanos, una de la provincia de Jujuy —de reciente creación— y otra instituida como ente interestadual¹⁵ perteneciente a la provincia de Buenos Aires y a la CABA.

f) Servicio de transporte y almacenamiento.

Entre las 9 EP relevadas dedicadas al transporte se pueden identificar diversos ámbitos de actuación. En primer lugar, se constataron 3 EP dedicadas a la administración de autopistas y otros servicios viales pertenecientes a la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y Córdoba. También se puede mencionar al Ente Interprovincial Túnel Subfluvial “Raúl Uranga – Carlos Sylvestre Begnis”, en el que participan las provincias de Entre Ríos y Santa Fe y que gestiona la vía que une las ciudades de Paraná y Santa Fe.

¹⁴ A las 15 EP dedicadas exclusivamente a realizar actividades en esta categoría, se suma el caso santacruceño, mencionado anteriormente, que también brinda el servicio de distribución de energía eléctrica.

¹⁵ Se trata de la empresa Coordinación Ecológica Área Metropolitana SE (CEAMSE) que brinda su servicio en la Ciudad de Buenos Aires y en 34 partidos del Gran Buenos Aires. Además de la recolección, transporte, tratamiento y depósito final de residuos urbanos desarrolla otras actividades secundarias, como la gestión de espacios verdes, tareas de consultoría en materia ambiental y la administración del Camino Parque del Buen Ayre.

En segundo lugar, se encuentran un grupo de 6 EP que se dedican a diversos ramos de servicios de transporte. Entre éstas se encuentran 2 empresas que intervienen en el transporte público urbano —pertenecientes a las provincias de Salta y Mendoza— y otra dedicada a la gestión del servicio de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, se encuentran 2 entidades encargadas de la gestión de servicios ferroviarios pertenecientes a las provincias de Salta y Río Negro. Además, recientemente se ha conformado una EP aeronáutica de la provincia de Mendoza, que además de prever la prestación de servicios de traslado de pasajeros y cargas también proyecta brindar diversos servicios de “trabajos aéreos” —como la administración del sistema de lucha antigranizo requerido por la industria vitivinícola—.

Finalmente, se halla una EP dedicada a la administración de la terminal de ómnibus de la ciudad de Córdoba, perteneciente a dicha provincia.

g) Información y comunicaciones.

Se han identificado 10 EP¹⁶ en esta categoría, las cuales pueden diferenciarse claramente en dos grupos. El primero es el que incorpora las 3 empresas que gestionan medios de comunicación públicos —específicamente, servicios de radio y televisión— pertenecientes a las provincias de Misiones, Río Negro y Santa Fe.

El segundo comprende a las empresas que se dedican al sector de las telecomunicaciones y otros servicios informáticos, pertenecientes a las provincias de La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero, 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. En épocas recientes, las EP de este subgrupo ha recibido el impulso de las políticas públicas de expansión de la conectividad digital a lo largo del territorio, como la implicada en el proyecto de la “Red Federal de Fibra Óptica” del Estado nacional (Guido y Versino, 2016).

h) Servicios de esparcimiento, administrativos y otras actividades económicas.

Bajo este epíteto se agrupan un variopinto conjunto de empresas que intervienen en diversos sectores y actividades. En primer lugar, se encuentran 8 EP¹⁷ ligadas al desarrollo de operaciones en el área de los “servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento”. Éstos incluyen de manera destacada a 5 entidades encargadas de los juegos de azar y las apuestas correspondientes a las provincias de Tucumán, Córdoba, Misiones (con participación en otras actividades relacionadas), Ciudad de Buenos Aires (a la que se le han transferido recientemente funciones que estaban a cargo del Estado nacional) y Jujuy (también dedicada a la prestación de otros servicios conexos). Además, se suman aquí 3 entes dedicados a la administración y gestión de espacios y actividades culturales y/o de esparcimiento pertenecientes a las provincias de Salta, Neuquén y Misiones.

En segundo lugar, se pueden mencionar 6 EP dedicadas a la realización de actividades administrativas y otros servicios de apoyo. Entre ellas, 5 están organizadas como fiduciarias, encargadas de la administración de fondos y fideicomisos, pertenecientes a las

¹⁶ A las 8 EP que desarrollan actividades exclusivamente en esta categoría, se suman el caso de la empresa pampeana que combina la gestión de acueductos con la realización de actividades en el rubro de las telecomunicaciones; y la mencionada empresa de Santiago del Estero, también dedicada al sector eléctrico.

¹⁷ A las 7 EP que se ubican de manera exclusiva en este rubro, se suma el caso de la entidad de la provincia de Tucumán mencionado anteriormente, la cual también brinda servicios en el ámbito financiero.

provincias de Chaco, Mendoza, Neuquén, Río Negro y San Juan; mientras que la restante (perteneciente a la provincia de San Luis) se dedica a brindar distintos servicios empresariales y actividades de consultoría.

Finalmente, completan el panorama 3 EP dedicadas a la construcción (2 de ellas pertenecientes a la provincia de La Rioja y la restante a San Luis), 3 entidades que gestionan establecimientos hospitalarios (2 de la provincia de Salta y otra de Entre Ríos), una al comercio al menor de artesanías (de la provincia de Neuquén) y una a la provisión de servicios profesionales, científicos y técnicos (de la provincia de Río Negro).

4. Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo se han presentado algunos de los aspectos más significativos del sector de las EP provinciales, tal como éste se presenta en la actualidad. Más allá de las diferencias y similitudes señaladas respecto a la situación de las EP del Estado central, en el nivel provincial los datos y dimensiones puestos en consideración esbozan un escenario heterogéneo. En lo que hace a la distribución de las EP provinciales según jurisdicción, se ha podido observar que la dispersión es considerable. En el caso del encuadre normativo por el que se rigen las EP provinciales, se destaca una preeminencia del formato de SA por sobre el resto, aunque no deja de ser variada y persistente la diversidad de tipos jurídicos relevados. Por último, las actividades económicas que desarrollan las EP relevadas son múltiples, entre las que predominan las vinculadas a la energía y minería y aquellas que brindan servicios de intermediación financiera y seguros, entre otras.

Dentro de las tareas que componen los próximos pasos en esta agenda de investigación se encuentra el perfeccionamiento en la obtención y elaboración de datos sobre las EP provinciales. De esta manera, se habilitará la posibilidad de extender el estudio en torno a otras variables relevantes para el conocimiento del sector; por ejemplo, en lo relativo al impacto social y económico de las EP. En ese sentido, para la profundización del análisis de las empresas provinciales será necesario abordar una serie de interrogantes y tópicos no planteados en este artículo, lo que incluye la exploración en detalle de las causas que inciden en las diferencias entre los casos subnacionales. También queda pendiente el refinamiento del análisis de las relaciones entre el derrotero de las EP provinciales y el devenir del capitalismo y las dinámicas políticas a nivel nacional e internacional durante las últimas décadas. Por último, otro punto pasible de ser abordado en el futuro es el que versa sobre el desempeño de las EP provinciales y su rol en la implementación de las políticas públicas originadas en los diferentes niveles jurisdiccionales —fundamentalmente, aquellas políticas que afirman apuntar al desarrollo económico y social—.

Referencias bibliográficas

- Andía, M. G., Nuñez, P., y Valsangiacomo, A. (2017). *Transparencia en las empresas públicas: de lo deseable a lo posible* (Documento de Políticas Públicas - Programa de Gestión Pública N°178). Buenos Aires: CIPPEC.
- Arza, C. (2002). *El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios*. Buenos Aires: FLACSO - Sede Argentina. Recuperado a partir de

- http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_2_DT10_ARZA_MAR02.pdf
- Azpiazu, D., y Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En J. Petras y H. Veltmeyer (Eds.), *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (pp. 55-112). Buenos Aires: Prometeo Libros. Recuperado a partir de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf>
- 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. Recuperado a partir de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/flacso-ar/20121205025303/dt18.pdf>
- Behrend, J., y Bianchi, M. (2017). Estructura económica y política subnacional en Argentina. *Cademo CRH*, 30 (80), 217-235. <https://doi.org/10.1590/s0103-49792017000200002>
- Blutman, G. (2013). Ensayos trancos de reforma y modernización del Estado en Argentina. En C. Madureira y M. Asensio (Eds.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 257–273). Lisboa: INA Editora.
- 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. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0069>
- Bueno, M. del P. (2014). La política minera en la Argentina y el modelo extractivista. *Foro Internacional*, 54(1), 106-130.
- Burdisso, T., D'Amato, L., y Molinari, A. (1998). *Privatización de bancos en Argentina: ¿El camino hacia una banca más eficiente?* (Documento de Trabajo No. 4). Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina. Recuperado a partir de <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Investigaciones/trabajo4.pdf>
- Cáceres, V. (2017). La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012. *Agua y Territorio*, (10), 112-129. <https://doi.org/10.17561/at.10.3613>
- Callieri, C., y Ezquerro, M. L. (2014). El planteo modernizante. De la Sota y “El Nuevo Estado”. *Voces en el Fenix*, (35), 36–43.
- Cao, H. (2002). *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las provincias del área periférica de la Argentina* (Tesis de Doctorado en Ciencias Económicas). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Cao, H., Rubins, R., y Vaca, J. (2003). *Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina* (Cuaderno CEPAS de investigación). Buenos Aires: Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad.
- Chavez, D., y Torres, S. (2013). Introducción: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 13-28). Montevideo: Transnational Institute.
- Christiansen, H. (2011). *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries* (OECD Corporate Governance Working Papers No. 5). Paris. <https://doi.org/10.1787/5kg54cwps0s3-en>
- Diéguez, G., y Valsangiacomo, 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°178). Buenos Aires: CIPPEC.

- Elena, S., y Stalker, G. (2012). *¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado* (Documento de Políticas Públicas - Programa de Justicia No. 110). Buenos Aires: CIPPEC.
- Esteso, R., y Cao, H. (2001). Cambios en las Administraciones Públicas Provinciales y Nueva Agenda de Políticas Públicas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1 (1). <https://doi.org/10.14409/da.v1i1.1163>
- Favaro, O. (2012). Luces y sombras en la vigencia y políticas de un partido provincial argentino: el Movimiento Popular Neuquino, 1983-2010. *Sociohistórica / Cuadernos del CISH*, (30), 67-85.
- Florio, M. (2013). Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 23-46). Montevideo: Transnational Institute.
- Florio, M. (2014). Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (60), 59-102.
- Fuentes Oro, Manuel (09/08/2016). Las SAPEM: una política pública exitosa. *Economía Riojana*. Disponible en: <http://www.economiariojana.com.ar/columnista-invitado/las-sapem-una-politica-publica-exitosa>
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Guajardo Soto, G. (2015). La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado* (pp. 23-36). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- 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). *Questión*, 1 (51), 219-237.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010). *Clasificador Nacional de Actividades Económicas 2010 -ClANAE-2010-*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Dirección de Metodología Estadística, Sistema Nacional de Nomenclaturas.
- Manzo, A. G. (2011). La penetración del neoliberalismo en los ámbitos subnacionales. El caso Córdoba: análisis de las leyes provinciales del Estado nuevo y el Pacto fiscal. *Civilizar*, 11 (21), 15-32.
- Miranda, D. (2012). SAPEM: política pública vigente para el desarrollo en la provincia de La Rioja. *OIKONOMOS*, 2 (2), 181-194.
- Pérez, V., y Rocca, M. V. (2017). Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal? *Temas y Debates*, 21 (33), 63-88.
- Preiss, O., y Landriscini, G. (2011). La economía neuquina en los albores del siglo XXI. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 14 (1), 19-33.
- Re Crespo, S., Schclarek Curutchet, A., y Torres, L. A. (2011). *Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro*. CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).

- Rozenwurcel, G., y Bleger, L. (1997). El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica. *Desarrollo Económico*, 37 (146), 163. <https://doi.org/10.2307/3467194>
- Sabbatella, I. M. (2012). La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Argumentos. Revista de crítica social*, (14), 149-180.
- “Se invirtieron 400 millones de dólares en las SAPEM” (06/12/2017). *Rioja Virtual*. Disponible en: http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/se_invirtieron_400_millones_de_dolares_en_las_sapem
- Serrani, E. (2013). Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1989-2012). *Revista de Gestión Pública*, II (I), 247-280.
- Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. (2005). *Estado y empresas públicas en la provincia de Buenos Aires* (Plan Trienal de Gestión Pública 2004-2007 - Documento N°5.3). La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Svampa, M., y Antonelli, M. (Eds.). (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Tagliani, P. (2009). Los inicios del desarrollo económico de Río Negro. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, (11).
- Tagliani, P., y Truchi, L. (2012). Complejos económicos en la economía de Río Negro. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, (15).
- Tagliavini, D., y Tobías, M. (2016). Re-estatización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina. Hacia un nuevo modelo de gestión pública. 3er. *Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos*, Ezeiza, 6 y 7 de octubre.
- Thwaites Rey, M. (2016). Estado y empresas públicas en América Latina: Historia y desafíos actuales. En A. Cortés-Ramos, F. Alpizar, y M. J. Cascante (Eds.), *Estado, Empresas Públicas y Desarrollo* (pp. 224-256). San José: CIEP-Universidad de Costa Rica / Transnational Institute.
- Toninelli, P. A. (2008). From private to public to private again: a long-term perspective on nationalization. *Análise Social, XLIII (4º)* (189), 675-859.
- Valsangiacomo, A., Brosio, M., Montaña, F., y Nuñez, P. (2016). *Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico* (Documentos de Trabajo - Programa de Gestión Pública y Área de Desarrollo Económico). Buenos Aires: CIPPEC - BID.

Fuentes normativas referenciadas

Leyes nacionales.

Constitución Nacional (1994).

Decreto-ley sobre Sociedades de Economía Mixta N°15.349/46 (1946).

Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156 (1992 y modif.).

Ley de Entidades Financieras N°21.526 (1977 y modif.).

Ley de Reforma del Estado N°23.696 (1989).

Ley de Régimen y Funcionamiento de las Empresas del Estado N°13.653 (1949 y modif.).

Ley de Sociedades Comerciales N°19.550 (T.O. 1984 y modif.).

Ley de Sociedades del Estado N°20.705 (1974).

Leyes provinciales.

Córdoba: Ley N°8.835 (1999).

La Rioja: Ley N°9.024 (2011).