

# Reforma estatal, descentralización y empresas públicas subnacionales. El caso de la provincia de Río Negro, Argentina



State reform, decentralization and subnational public enterprises.  
The case of the province of Río Negro, Argentina

DOI:10.22458/rna.v14i2.4953

Manuel Yañez<sup>1</sup>

Universidad de Buenos Aires, Docente e Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, Argentina,  
[manuelyanez@economicas.uba.ar](mailto:manuelyanez@economicas.uba.ar),  
<https://orcid.org/0000-0001-8575-516X>

Recepción: 10 de setiembre de 2023

Revisión: 13 de setiembre de 2023

Aceptación: 08 de noviembre de 2023

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la incidencia de la reforma del Estado y el proceso de descentralización de nivel federal en Argentina durante la década de 1990 en la conformación actual en el sector público empresarial de nivel provincial. Con ese fin, se realizó un estudio de caso enfocado en la provincia de Río Negro, apelando a fuentes primarias y secundarias, con vistas a la identificación de esa incidencia en el origen de las entidades que lo componen en la actualidad. Los resultados del análisis permiten considerar una incidencia significativa de las reformas estatales y las políticas de descentralización en la creación de una parte relevante de las empresas públicas rionegrinas.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the impact of state reform and the decentralization process at the federal level in Argentina during the 1990s on the current conformation of the public business sector at the provincial level. To this end, a case study focused on the province of Río Negro is carried out, appealing to primary and secondary sources, with a view to identifying this incidence in the origin of the entities that compose it at present. The results of the analysis allow us to consider a significant incidence of state reforms and decentralization policies in the creation of a relevant part of the public enterprises in Río Negro.

## RESUME

L'objectif de cet article est d'analyser l'impact de la réforme de l'État et du processus de décentralisation au niveau fédéral en Argentine au cours des années 1990 sur la configuration actuelle du secteur public des entreprises au niveau provincial. Pour ce faire, une étude de cas centrée sur la province de Río Negro est réalisée, à l'aide de sources primaires et secondaires, afin d'identifier l'impact sur l'origine des entités qui composent actuellement le secteur. Les résultats de l'analyse nous permettent de considérer une incidence significative des réformes de l'État et des politiques de décentralisation dans la création d'une partie importante des entreprises publiques de Río Negro.

## RESUMO

O objetivo do presente documento é analisar o impacto da reforma do Estado e do processo de descentralização a nível federal na Argentina durante a década de 1990 sobre a configuração atual do setor empresarial público a nível provincial. Para isso, realiza-se um estudo de caso centrado na província de Río Negro, utilizando fontes primárias e secundárias, com o objetivo de identificar o impacto na origem das entidades que atualmente compõem o setor. Os resultados da análise permitem considerar uma incidência significativa das reformas do Estado e das políticas de descentralização na criação de uma parte relevante das empresas públicas de Rio Negro.

PALABRAS CLAVE:  
EMPRESAS  
PÚBLICAS, ESTADO,  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, ARGENTINA.

KEYWORDS:  
PUBLIC ENTERPRISES,  
STATE, PUBLIC  
ADMINISTRATION,  
ARGENTINA.

MOTS CLES :  
ENTREPRISES PUBLIQUES,  
ÉTAT, ADMINISTRATION  
PUBLIQUE, ARGENTINE.

PALAVRAS CHAVE:  
EMPRESAS  
PÚBLICAS, ESTADO,  
ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA, ARGENTINA.



## INTRODUCCIÓN

El análisis de la evolución del rol estatal y su expresión a través de empresas públicas han concitado especial atención en las últimas décadas. Entre otros aspectos, se ha abordado su trayectoria tanto a nivel internacional como en regiones o países específicos, a partir de considerar cuestiones como el rol que desempeñan en la actualidad<sup>1</sup> y la incidencia estatal en los procesos de desarrollo<sup>2</sup>.

El reposicionamiento de estos tópicos tuvo lugar luego del retroceso de las empresas públicas hacia fines del siglo XX, ligado al proceso de reformas de mercado y sus ramificaciones en la cuestión de la reforma del Estado, con fuerte impacto en América Latina en la década de 1990<sup>3</sup>. En general, las reformas se apoyaron en una serie de principios orientadores que implicaron el avance de políticas de desregulación, liberalización y privatización<sup>4</sup>. Argentina no fue ajena a este proceso, pues durante estos años, la denominada primera fase de la reforma del Estado ubicó el énfasis en la limitación del tamaño y grado de la intervención estatal como respuesta a la crisis fiscal mediante la implementación de un programa de ajuste estructural como forma de alcanzar la estabilidad macroeconómica<sup>5</sup>.

En torno a las empresas públicas argentinas —que habían tenido su auge hasta mediados de la década de 1970—, la orientación general de la década de los noventa tendió a su enajenación en favor del sector privado como forma privilegiada de resolución de las ineficiencias existentes, llevando a cabo un amplio programa de privatizaciones<sup>6</sup>. La masividad del programa resultó distintiva del proceso, sin desconocer la existencia de previos de avances privatizadores, así como de desregulación y liberalización económica, particularmente durante la última dictadura militar (1976-1983)<sup>7</sup>.

En el caso del nivel subnacional, señalan Esteso y Cao<sup>8</sup> que la reforma de las administraciones provinciales tuvo como principales impulsores al propio Estado nacional y a los organismos internacionales de crédito. El objetivo principal perseguido en el corto plazo apuntó a que los desequilibrios provinciales no afectaran el programa macroeconómico general; y, en el largo plazo, se pretendió asegurar las oportunidades de negocios a nivel regional y mejorar los servicios prestados por el Estado.

Adicionalmente, parte de la reforma estatal a nivel subnacional abordó el impulso a la privatización de empresas públicas, si bien el sector público empresarial provincial había tenido un desarrollo limitado a

- 1 Luc Bernier, Massimo Florio, y Philippe Bance, «Introduction», en *The Routledge handbook of state-owned enterprises*, ed. Luc Bernier, Massimo Florio, y Philippe Bance, Routledge international handbooks (New York: Routledge, 2020), 1-22; Massimo Florio, «The return of public enterprise», Working Paper (Milano: CSIL - Center for Industrial Studies, 2014).
- 2 Francisco Castañeda, Diego Barría Traverso, y Jean-Baptiste Carpentier, «State-owned enterprises and industrial development in Latin America», en *The Routledge handbook of state-owned enterprises*, ed. Luc Bernier, Philippe Bance, y Massimo Florio, Routledge international handbooks (New York: Routledge, 2020), 164-78; Daniel Chavez y Sebastián Torres, «Introducción: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo», en *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, ed. Daniel Chavez y Sebastián Torres (Montevideo: Transnational Institute, 2013), 13-28; Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State* (London: Demos, 2011), [http://oro.open.ac.uk/30159/1/Entrepreneurial\\_State\\_-\\_web.pdf](http://oro.open.ac.uk/30159/1/Entrepreneurial_State_-_web.pdf).
- 3 Luiz Carlos Bresser Pereira, «La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control», *Desarrollo Económico*, n.º 150 (1998): 517-50; Sonia Fleury, «Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?», *Nueva Sociedad*, n.º 160 (abril de 1999): 58-80; Joan Prats i Catalá, «Reforma del Estado y Cooperación para la Reforma del Estado en América Latina», *Nueva Sociedad*, n.º 160 (abril de 1999): 110-25.
- 4 Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez y Omar Díaz Bautista, «El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina», *APUNTES DEL CENES* 36, n.º 63 (8 de febrero de 2017): 15-45; Carlos M. Vilas, «¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 18 (octubre de 2000).
- 5 Gustavo Blutman y Horacio Cao, eds., *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030* (Buenos Aires: EDICON, 2019); Oscar Oszlak, «Estado y Sociedad, ¿nuevas reglas de juego?», *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n.º 9 (octubre de 1997): 1-34; Carlos M. Vilas, «El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno», en *Estado y Administración Pública*, ed. Guillermo Schweinheim (Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios sobre Administración Pública, 2009).
- 6 Daniel Azpiazu, *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social* (Buenos Aires: Fundación OSDE / CIEPP, 2002); Mabel Thwaites Rey, *La (des)ilusión privatista: el experimento neoliberal en la Argentina*, Libros del Rojas 7 (Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Centro Cultural Rector Ricardo Rojas : EUDEBA, 2003), 2002.
- 7 Lucas Daniel Iramain y Débora Ascencio, «El desempeño económico-financiero de las firmas de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)», *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, n.º 29 (2021): 23-47; Marcelo Rougier, «Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas», *CUINAP* 76 (2021); Jorge Schvarzer, «La economía argentina 1982. Efectos de la política de privatizaciones», *Realidad Económica*, n.º 47 (septiembre de 1982): 71-81.
- 8 «Cambios en las Administraciones Públicas Provinciales y Nueva Agenda de Políticas Públicas», *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 1, n.º 1 (2005): 56-86, <https://doi.org/10.14409/d.a.vi1i1.1163>.

ciertos sectores o ya había sido objeto de transferencia al sector privado o liquidación<sup>9</sup>. Casos relevantes son la enajenación de un conjunto de bancos públicos provinciales, especialmente luego de la crisis financiera del “efecto tequila” de 1994<sup>10</sup>; y, en varias jurisdicciones, la concesión al sector privado de los servicios públicos de energía eléctrica o de agua y saneamiento<sup>11</sup>.

En paralelo, una característica adicional de la reforma argentina fue el impulso a la descentralización administrativa mediante la transferencia desde la jurisdicción nacional a las provinciales de una serie de funciones y servicios<sup>12</sup>. Si bien, la distribución cambiante de funciones entre el Estado nacional y las provincias es uno de los tópicos persistentes en el análisis del federalismo en Argentina<sup>13</sup>, el proceso reformista le imprimió un aspecto particular en tanto supuso la decisión del Estado nacional de desentenderse de determinados sistemas y áreas de actuación.

Cao y Vaca<sup>14</sup> destacan la relevancia de la profundización de la descentralización de los sistemas de educación y salud; así como se incrementó el peso de las provincias —y de los municipios, en algunas áreas— en la implementación de las políticas sociales, de vivienda y de infraestructura, entre otras. En cualquier caso, los autores señalan los objetivos planteados por las políticas de descentralización no fueron alcanzados: en particular, en el plano administrativo, los estados provinciales no siempre estuvieron en condiciones óptimas para gestionar las nuevas funciones, desvirtuando la posibilidad de lograr mayores grados de eficiencia y eficacia en la relación con la ciudadanía que la descentralización pretendía lograr.

Además, al analizar los resultados de la reforma, Oszlak<sup>15</sup> destaca que el Estado nacional, efectivamente, contrajo su aparato y su personal, por ejemplo, al desligarse de su aparato productivo mediante la privatización de sus empresas y de la prestación de diversos servicios mediante la descentralización. Sin embargo, a nivel provincial, el proceso no siempre fue lineal: si bien, se retomaron algunos aspectos de la reforma, igualmente incrementaron su aparato y dotación al asumir la gestión de los servicios descentralizados. Además, se estableció una relación entre el Estado nacional y las provincias en la que estas últimas incrementaron su autonomía en términos políticos, pero siguieron subordinadas al primero en términos financieros.

Estas transformaciones ocasionalmente han sido consideradas en conjunto con los cambios del sector público empresarial a nivel provincial y su incidencia en su situación actual. En un trabajo previo<sup>16</sup>, se ha señalado que alrededor del 64 % de las empresas públicas provinciales existentes hacia 2022 se originaron desde el comienzo del siglo XXI. Asimismo, se ha sugerido abordar su evolución considerando: a) las transformaciones a nivel nacional del rol estatal, que enmarcó la expansión relativa de las empresas públicas nacionales en las últimas décadas<sup>17</sup>; y b) los cambios del federalismo argentino desde el último cuarto del siglo XX, expresados, por ejemplo, en las atribuciones otorgadas a las provincias en el nuevo texto constitucional de 1994<sup>18</sup>.

En este marco, el objetivo de este trabajo es analizar la incidencia de la reforma del Estado a nivel federal

- 9 Alberto Ugalde, «Las empresas públicas en Argentina: su magnitud y origen», Documento de trabajo (Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina - Naciones Unidas, 1983).
- 10 Alicia Carlino, «La banca pública provincial y las privatizaciones. El caso del Banco de la Provincia del Chaco», *Anuario CEEED* 4, n.o 4 (2012): 229-74; Héctor González Padilla, «La privatización de bancos públicos provinciales en Argentina 1993-2001», Documentos de Trabajo (Buenos Aires: Universidad del CEMA, julio de 2009), [www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html).
- 11 Daniel Azpiazu, Nicolás Bonofiglio, y Cecilia Nahón, *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*, Área de Economía y Tecnología 18 (Buenos Aires: FLACSO - Sede Argentina, 2008).
- 12 Carlos M. Vilas, «Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990» (Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información, 2003).
- 13 Oscar Centrángolo y Juan Pablo Jiménez, *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Gestión Pública 47 (Santiago de Chile: ILPES/CEPAL/Naciones Unidas, 2004).
- 14 «El fracaso de la descentralización en Argentina», *Andamios* 4, n.o 7 (diciembre de 2007): 249-67.
- 15 «El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina», *Desarrollo Económico* 42, n.o 168 (enero de 2003): 519, <https://doi.org/10.2307/3455903>.
- 16 Manuel Yañez, «Federalismo y Estado empresario a nivel subnacional: características y conformación reciente del sector de las empresas públicas provinciales en Argentina», *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 13, n.o 2 (30 de diciembre de 2022): 79-110, <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V13N2-art2989>.
- 17 Verónica Pérez y Mariela Verónica Rocca, «Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?», *Temas y Debates* 21, n.o 33 (junio de 2017): 63-88; Mabel Thwaites Rey, «Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa», *Estado Abierto* 1, n.o 3 (2017): 41-104.
- 18 Juan José Carbajales, ed., *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020)*. De la centenario YPF a las actuales SABIE (José. C. Paz: EDUNPAZ, 2021).

y las políticas de descentralización durante la década de 1990 en la conformación actual en el sector público empresarial de nivel provincial en Argentina. Con este fin, se presenta un estudio de caso del sector público empresarial de la provincia de Río Negro. La perspectiva propuesta supone abordarlo con la intención de identificar posibles incidencias en su conformación actual producidas por los cambios estatales y las políticas de descentralización de finales del siglo XX. Asimismo, se pretende aportar a una perspectiva con mayor alcance que busca identificar las maneras en que las relaciones interjurisdiccionales inciden en la conformación, características y tendencias que asume, en épocas recientes, el sector público empresarial de los estados subnacionales en el marco del federalismo en Argentina.

Se trata, en definitiva, de ampliar el conocimiento sobre la conformación particular de un conjunto de organizaciones ligadas al sector público con características distintivas respecto al sector privado, como base de la comprensión de sus formas de funcionamiento y posibles impactos en la sociedad. Como se ha señalado desde diversas perspectivas<sup>19</sup>, la diferenciación entre las organizaciones públicas y privadas —así como sus posibles solapamientos— resulta fundamental al momento de reflexionar, desde las disciplinas administrativas, en torno a su devenir histórico, su realidad actual y sus vías de reforma. En particular, la gestión de las empresas públicas y su derrotero histórico emerge como un campo relevante a ser considerado en cuanto a sus manifestaciones concretas<sup>20</sup>.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. Después de esta introducción, se explicita el abordaje metodológico adoptado para el estudio de caso propuesto y los criterios de su selección. Luego, se exponen los antecedentes y la caracterización general del sector público empresarial rionegrino; seguido de una periodización de los orígenes de las entidades que lo componen hacia 2022, puntualizando el análisis en la identificación de los factores que incidieron en sus orígenes, con énfasis en el período de auge de las políticas de reforma estatal y descentralización. Posterior a ellos, se presenta la discusión de los resultados, vinculados con la literatura sobre el tema. Finalmente, se presentan las conclusiones, remarcando posibles interpretaciones que permitan profundizar en la comprensión actual del sector de las empresas públicas subnacionales en Argentina.

## ABORDAJE METODOLÓGICO Y FUENTES

Este artículo se encuadra en una estrategia metodológica basada en el estudio de un caso específico con eje en el sector público empresarial de la provincia de Río Negro, a partir de técnicas de investigación y fuentes diversas con vistas a consolidar una triangulación metodológica. Así, se desarrolló un abordaje en detalle del fenómeno para explorar la configuración del caso particular y, eventualmente, identificar características más generales también en otros casos similares<sup>21</sup>. En particular, se buscó examinar la incidencia de las reformas estatales y las políticas de descentralización de la década de 1990 en la conformación actual del sector público empresarial rionegrino, en el marco más general del estudio de la actividad empresarial a nivel subnacional en Argentina. Asimismo, incluso cuando el énfasis se centra en las entidades originadas en esos años, se consideraron las etapas previa y, posteriormente, como forma de enmarcar y extender las posibles interpretaciones dentro de una mirada que considere la variación temporal<sup>22</sup>.

El enfoque propuesto se emparenta en algunos aspectos con el abordaje de *seguimiento de procesos*: en perspectiva, esta aproximación puede ayudar a establecer las variables que intervienen en este caso específico, así como las implicaciones que deberían darse en un caso si la explicación concreta propuesta aquí resulta adecuada<sup>23</sup>. Sin embargo, más allá de esta perspectiva de largo alcance, lo que se pretende es

19 Carles Ramió, «Teoría de la organización y administración pública», en *Teoría de la organización y administración pública* [Capítulo 1], Temas de gestión y administración pública 1 (Madrid; Barcelona: Tecnos; Universitat Pompeu Fabra, 1999), 17-42.

20 Enrique Moreno de Acevedo Sánchez, «Gestión de empresas públicas. Las ventajas de los modelos centralizados», Documento para discusión, Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2016); Giuseppe Grossi, Ulf Papenfuß, y Marie-Soleil Tremblay, «Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises: Relevance for Science and Society and Interdisciplinary Research Perspectives», *International Journal of Public Sector Management* 28, n.o 4/5 (11 de mayo de 2015): 274-85, <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2015-0166>.

21 Charles C. Ragin, «Studying Cases as Configurations», en *Fuzzy-set social science* (Chicago: University of Chicago Press, 2000), 64-87.

22 Stefano Bartolini, «Tiempo e investigación comparativa», en *La comparación en las ciencias sociales*, ed. Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (Madrid: Alianza Editorial, 1994), 105-50.

23 Alexander L. George y Andrew Bennett, «Process-Tracing and Historical Explanation (Chapter 10)», en *Case studies and theory development in the social sciences*, BCSIA studies in international security (Cambridge, Mass: MIT Press, 2005).

alcanzar una explicación que, de mínima, contribuya a la comprensión de este caso específico —en línea al tercer tipo de enfoque de seguimiento de procesos señalado por Beach y Perderson<sup>24</sup>—.

La estrategia de selección del caso se realizó en función del escenario planteado en Yañez<sup>25</sup>, escogiendo entre las jurisdicciones que presentaban entidades surgidas durante el período de auge de las reformas estatales en Argentina. Particularmente, el sector público empresarial de Río Negro se encuentra de manera leve por encima del promedio en términos de unidades empresariales por jurisdicción, abarcando cierta diversidad entre las actividades que desarrolla. Se consideró, asimismo, que puede configurarse como un caso crítico —en términos de Flyvbjerg<sup>26</sup>—, a partir de cuyo estudio particular se pueden extender deducciones más generales.

La hipótesis de trabajo se apoya en la idea de que el proceso de reforma del Estado incidió en la conformación actual del sector público empresarial de la provincia de Río Negro, en particular a partir de las medidas de descentralización. En este sentido, se buscó dar respuesta al interrogante de qué manera, en qué medida y en qué áreas del sector público empresarial rionegrino actual ejerció influencia aquel proceso.

Las fuentes utilizadas fueron tanto de tipo primario como secundario. Se relevaron especialmente las normativas de nivel provincial que formalizaron la creación de las entidades identificadas, además de otras normas nacionales y provinciales vinculadas con el proceso de reforma estatal. Además, se apeló a otros informes y documentos oficiales, así como a un relevamiento de los sitios web de las empresas relevadas. También, de manera complementaria se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas en profundidad a directivos/as de empresas públicas rionegrinas y funcionarias/os de la administración provincial involucrados en la gestión del sector con el fin de contextualizar el conocimiento del fenómeno.

## EL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

Río Negro es una de las 24 jurisdicciones subnacionales de segundo nivel de la Argentina, ubicada en el norte de la región patagónica. En su clasificación de las provincias argentinas, Cao y Vaca<sup>27</sup> la incluyen, inicialmente, entre las jurisdicciones de la denominada “área despoblada”, caracterizada por haber sido objeto de políticas de poblamiento del territorio mediante el desarrollo de infraestructura y de fomento industrial. Asimismo, tras las transformaciones resultantes de las políticas de ajuste estructural, los autores la identifican como parte de las “provincias periféricas intermedias”, caracterizadas por tener algunos sectores dinámicos en términos de inversiones, pero con alcance limitado.

En esta misma línea, Tagliani<sup>28</sup> identifica tres etapas del desarrollo económico de Río Negro desde su constitución como provincia en 1955: a) 1957-1974, correspondiente al régimen desarrollista a nivel nacional, presentó la ramificación de la actividad frutihortícola y el turismo, en paralelo a la emergencia de nuevos proyectos de desarrollo impulsados por el Estado en la industria, la agricultura de bajo riego, la minería, la energía y del sector portuario; b) 1975-2001, que coincide con la consolidación paulatina del mercado como eje articulador de la economía, la tendencia a la concentración y especialización de la actividad agroindustrial y la crisis de los proyectos promovidos por el Estado; y c) 2002-2010, identificado con el régimen industrialista de la posconvertibilidad, en el que se retoma el crecimiento de ciertas aglomeraciones económicas, con un impacto limitado.

Incluso cuando excede los términos de este trabajo, vale la pena destacar que, en términos político-institucionales, la provincia ha presentado una larga supremacía en términos electorales de la Unión Cívica Radical (UCR) desde el retorno a los ciclos electorales en 1983 y hasta 2011<sup>29</sup>. Particularmente, en lo que respecta al período de profundización de la reforma del Estado en los años noventa, se trató de

24 *Process-tracing methods: foundations and guidelines* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013).

25 «Federalismo y Estado empresario a nivel subnacional».

26 «Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso», *Reis*, n.o 106 (2004): 33-62.

27 «Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial», *EURE XXXII*, n.o 95 (mayo de 2006): 95-111.

28 «Hechos estilizados del desarrollo económico de la provincia de Río Negro», *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales* 17, n.o 2 (2014): 1-10.

29 Si bien aparece como una variable que podría adoptar mayor centralidad, se ha optado, en el marco de este trabajo, por considerar de manera contextual la dinámica política al momento de evaluar el proceso analizado. En cualquier caso, esto no implica desconocer posibles incidencias, sino plantear algunos puntos de partida plausibles de ser retomadas en próximas investigaciones.

una de las jurisdicciones que inicialmente se posicionó como opositora al gobierno central —encabezado por el Partido Justicialista—; lo que no impidió que concurriese con este en varios de sus principios y políticas, especialmente en la segunda mitad de la década y en el marco de la crisis fiscal que atravesó la provincia en esos años<sup>30</sup>.

En este escenario de mediano plazo, desde la administración provincial se apeló, alternativamente y en diferentes coyunturas, a la privatización y a la creación de empresas públicas. De esos movimientos contradictorios se derivan los antecedentes del conjunto de entidades empresariales hoy existentes en el ámbito de la administración provincial.

## CONFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL RIONEGRINO EN 2022

En la actualidad, la organización de la administración rionegrina se expresa en lo normado en 2021 por la ley provincial N.º 5537 de los Ministerios y las Secretarías de Estado de la Provincia de Río Negro (modificada por la ley N.º 5630 de 2023). Allí se explicitan las entidades empresariales asumidas por la propia provincia como parte del sector público. Sobre esta base, el panorama actual de las empresas públicas rionegrinas presenta un conjunto heterogéneo de 16 entidades surgidas desde el último cuarto del siglo XX (Tabla 1)<sup>31</sup>.

**Tabla 1.** Empresas públicas de la provincia de Río Negro, 2022

Año de creación	Empresa	Actividad económica	Normativa de creación
1976	INVAP SE	Tecnología	Decreto N°546/76
1985	Alta Tecnología Telecomunicaciones y Sistemas SE (ALTEC)	Informática y telecomunicaciones	Decreto N°45/85 Ley N°2037
1985	Empresa Forestal Rionegrina SA (EMFORSA)	Explotación forestal	Ley N°2022
1985	Radio y Televisión Río Negro SE (RTRN)	Comunicación	Ley N°1952
1987	Horizonte Compañía Argentina de Seguros Generales SA	Servicios de seguros	(*)
1991	INVAP Ingeniería SA	Servicios de ingeniería	(*)
1993	Hierro Patagónico Rionegrino SA (HIPARSA)	Minería	Decreto N°4/1993 Ley N°2651
1994	Tren Patagónico SA	Transporte ferroviario	Ley N°2781
1995	Empresa de Desarrollo Hidrocarburífero Provincial SA (EDHIPSA)	Explotación de hidrocarburos	Ley N°2883
1997	Aguas Rionegrinas SE (ARSE)	Riego y generación eléctrica	Ley N°3184
1997	Río Negro Fiduciaria SA (RNF)	Servicios administrativos	Ley N°3134
1997	Transcomahue SA	Transporte de energía eléctrica	Decreto N°619/97
1999	Aguas Rionegrinas SA (ARSA)	Agua y saneamientos	Ley N°3309

30 Francisco Camino Vela, «La Provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos», *POSTData* 19, n.o 2 (2015): 713-47; Hernán Pose, «El derrotero radical en 25 años de gobierno provincial: la territorialización del partido en Río Negro (1983-2008)», *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales* XI, n.o 11 (2009): 1-14.

31 El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro (2021) reseña un conjunto de empresas que están en proceso de liquidación: Vial Rionegrina SE, Viviendas Rionegrinas SE y Río Negro Compras SAU. Asimismo, se menciona a HIPARSA también en proceso de liquidación, aunque en este caso sí está considerada en la legislación mencionada.

2012	Empresas Minera Rionegrina SA (EMIRSA)	Minería	Ley K N°4766
2015	Eólica Rionegrina SA	Generación eléctrica	(*)
2016	Productora Farmacéutica Rionegrina SE (PROFARSE)	Laboratorio farmacéutico	Ley K N°5183

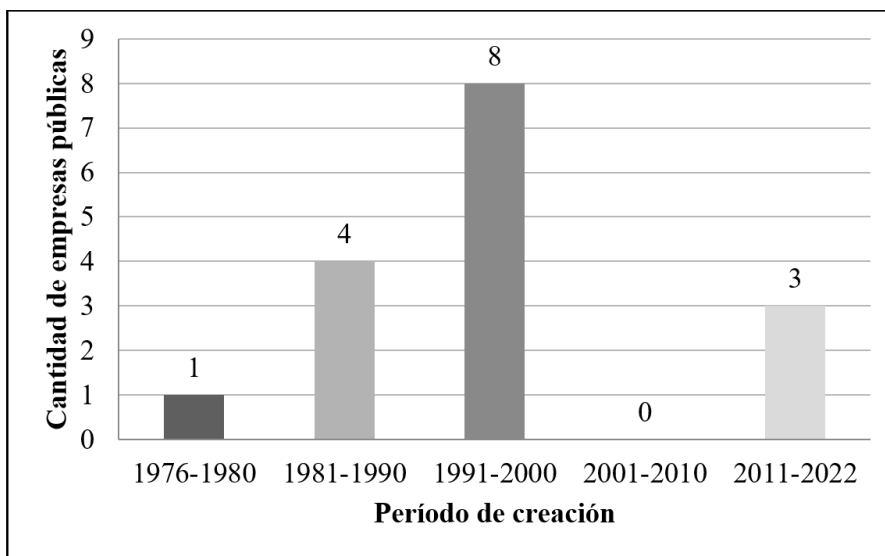
**Fuente:** elaboración propia en base a leyes provinciales N.º 5537 y N.º 5630, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro<sup>32</sup> y normativas de creación indicadas. (\*) Empresas creadas a partir de otros instrumentos jurídicos, cuya titularidad corresponde a otras empresas o entidades públicas.

Las actividades que desarrollan las empresas públicas rionegrinas son diversas, aunque tienen una preminencia relativa las del área de energía y minería, con poco más del 30 % del total. El resto abarca, principalmente, la prestación de distintos servicios —como la distribución de agua, telecomunicaciones y seguros— y la explotación de recursos naturales. En general, estas áreas son similares a las que tienen presencia las empresas públicas a nivel regional e internacional<sup>33</sup>.

### Etapas en la conformación del sector público empresarial rionegrino de 2022

Si se considera el año de origen de las empresas públicas rionegrinas actualmente existentes, es posible esbozar una periodización según los momentos en que se originaron (Figura 1).

**Figura 1.** Períodos de creación de las empresas públicas rionegrinas de 2022



Fuente: Elaboración propia.

Así, se consideran a continuación tres etapas a según los años de creación de las empresas relevadas: una previa, de 1976 a 1990, en los prolegómenos de la reforma del Estado en Argentina; otra, de 1991 a 2000, que comprende su desarrollo y auge; y la última etapa, de 2001 a 2022, que abarca los años posteriores al impulso reformista.

<sup>32</sup> «Memoria 2021» (Viedma, 2021).

<sup>33</sup> Massimo Florio, «Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.o 60 (octubre de 2014): 59-102; Guillermo Guajardo Soto, «La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo», en *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*, ed. Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública, 2015), 23-36.

## 1976 a 1990: consolidación de la administración provincial

El primer período se corresponde con el comienzo del declive del Estado empresario a nivel nacional a partir de las políticas iniciadas durante la última dictadura militar. En cualquier caso, en el origen de las entidades rionegrinas actuales surgidas en este período se presentan como preponderantes factores heterogéneos.

Por un lado, INVAP, fundada en 1976 (decreto N.º 546/76), es una empresa de tecnología —con participación en áreas como la nuclear y satelital, entre otras—, impulsada inicialmente por un conjunto de integrantes de instituciones científicas con sede en la ciudad rionegrina de Bariloche. Desde su creación y hasta la actualidad, participa en su gestión el Estado nacional a través de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), aunque la totalidad de su propiedad formal pertenece a la provincia. Se trata de una entidad que goza de cierto nivel de autonomía respecto a la administración rionegrina y que tiene a su principal cliente en el Estado nacional —además de participar en proyectos de exportación de bienes tecnológicos complejos—<sup>34</sup>.

Por otro lado, las empresas creadas durante la década de 1980 aparecen como instrumentos que apuntan a llevar adelante un conjunto de actividades de la administración provincial. Primero, ALTEC se crea en 1985 (decreto N.º 45/85, ratificada por ley N.º 2037) con el fin de desarrollar sistemas informáticos en apoyo al sector público. Segundo, la creación de EMFORSA en 1985 (ley N.º 2022) tuvo como objetivo la gestión de recursos forestales y tierras propiedad del gobierno provincial. Tercero, también en 1985 (ley N.º 1952), la instauración de RTRN supuso la creación de una entidad específica que diera continuidad a la prestación preexistente de los servicios de radiodifusión públicos. Cuarto, Horizontes Seguros, desde 1987, emergió como el instrumento de la provincia para intervenir en la actividad aseguradora, tanto a la propia administración como a terceros.

Respecto a este último caso, vale destacar que, previamente, en 1973, se había creado el Instituto Autárquico Provincial del Seguro de Río Negro (IAPS), mediante las leyes 862, 1207 y 1845. Sin embargo, no logró la autorización de los organismos nacionales del sector para iniciar su actividad. En 1987, el IAPS decidió, mediante su resolución N.º 32, la compra del 99 % de las acciones de la empresa Horizonte Compañía de Seguros SA, que ya contaba con las autorizaciones correspondientes.

Entre las entidades empresariales creadas durante esos años por la provincia que no existen en la actualidad, se destaca la creación de Servicios Aéreos Patagónicos SE (SAPSE) en 1988 por ley N.º 2264. Por su medio se buscaba participar en el mercado aerocomercial con eje en la atención de las necesidades de la población local, en su conexión interna y con el resto del país.

## 1991 a 2000: reforma del Estado y descentralización

El segundo período identificado comprende desde 1991 a 2000, en coincidencia con el auge de la reforma del Estado a nivel nacional, presenta la mayor incorporación de entidades empresariales al ámbito de la administración provincial entre las actualmente existentes. Esto no implica la inexistencia de privatizaciones de empresas rionegrinas: por el contrario, es posible mencionar algunos casos emblemáticos. Aquí se cuenta la venta de SAPSE en 1998; en 1996, la concesión del servicio eléctrico a cargo de la estatal Energía Rionegrina SE (ERSE); y, en 1997, la enajenación del por entonces Banco de la Provincia de Río Negro, luego Banco de Río Negro SA y, tras la privatización, actualmente Banco Patagonia SA. Estas medidas —entre otras, como la concesión del puerto de San Antonio Este y, en general, el ajuste de las cuentas fiscales— fueron incentivadas especialmente por la grave crisis económica y social de mediados de la década de 1990 en la provincia y las condicionalidades derivadas de las negociaciones con el Estado nacional y los organismos internacionales<sup>35 36</sup>.

34 Mariana Selva Versino, «Trayectorias de empresas productoras de 'bienes complejos' en el ámbito latinoamericano: los casos de INVAP S.E. y EMBRAER S.A.», *Anuario CEEED* 6, n.º 6 (2014): 49-81; Jorge Salvador Zappino, «Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 1», *CUINAP*, n.º 78 (2021).

35 Por caso, en el decreto-ley N.º 2 de 1998 que prorrogaba la emergencia económica, financiera y del sector público, el gobierno provincial detallaba varias de las medidas en curso y otras en proceso de adopción. Además de las privatizaciones mencionadas, se destacan la aplicación de medidas de reducción salarial y de la dotación del empleo público, las nuevas leyes de la función pública y de administración financiera, la fijación de topes de gastos y la refinanciación de la deuda —además de la mención de la asistencia del Banco Mundial en ese proceso—.

36 Camino Vela, «La Provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos».



En cuanto a la expansión del sector de las empresas públicas provinciales, se destaca, en primer lugar, un conjunto de empresas originadas en la descentralización de entidades y funciones desde la administración nacional, lo que supuso la transferencia de establecimientos y bienes a la administración provincial.

HIPARSA surge en 1993 (decreto N.º 4/1993 y ley N.º 2651) a partir de la transferencia desde el ámbito nacional de los activos pertenecientes a la empresa Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera (HIPASAM), surgida en 1969 para el establecimiento de un complejo minero que abasteciera al sector siderúrgico y aportara al desarrollo de la región<sup>37</sup>. Inicialmente, estos activos fueron cedidos en comodato —ratificado por la ley provincial N.º 2605— con el compromiso de la primera de proceder a la privatización total o parcial del establecimiento minero; luego, se creó HIPARSA con el fin de gestionar los bienes recibidos. Desde entonces, HIPARSA, más que a su actividad original, se ha dedicado especialmente a la venta de tierras, en el marco del proceso de liquidación en curso.

De manera similar, Transcomahue SA se creó en 1997 (decreto N.º 619/97) con el fin de asumir la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica de media y alta tensión en la región que había sido desarrollado en las décadas previas bajo control del Estado nacional mediante un conjunto de empresas públicas<sup>38</sup>. Primero, la cesión, concretada en 1993, se realizó a la empresa estatal provincial Energía Río Negro SE (ERSE), desde 1995 transformada en Energía Río Negro SA (ERSA). Sin embargo, tras el proceso de concesión del servicio de distribución eléctrica al sector privado y la liquidación de ERSA, la provincia crea Transcomahue SA, quien asume la tarea mencionada.

Por su parte, Tren Patagónico SA tiene su origen en 1993 (ley N.º 2781) con el fin de gestionar el servicio de la línea ferroviaria de carga y pasajeros que une las localidades de Viedma y Bariloche en el territorio provincial. Ese servicio había estado a cargo de la empresa pública nacional Ferrocarriles Argentinos. No obstante, con el desarrollo del proceso de concesión de sus servicios y su posterior disolución, se habilitó la transferencia a las jurisdicciones provinciales de aquellos ramales destinados a la paralización<sup>39</sup>. Así, a partir de la decisión de provincializar ese servicio —según convenio aprobado por decreto provincial N.º 2/1993, ratificado por la ley provincial N.º 2598—, se procedió a instituir una entidad con formato empresarial que viabilizara la gestión del servicio. Inicialmente denominada Servicio Ferroviario Patagónico (SEFEPA), luego renombrada Tren Patagónico, tal como se le conoce actualmente.

Con algunas particularidades, la creación de ARSE y —unos años después— ARSA también se vieron influenciadas por el contexto de los cambios estatales a nivel nacional<sup>40</sup>. El antecedente principal remite a la decisión tomada por el gobierno de la dictadura militar de transferir a las provincias los servicios prestados por las empresas Obras Sanitarias de la Nación —dedicada a la distribución de agua potable y saneamiento— y Agua y Energía Eléctrica —con funciones en la gestión de sistemas de riego y generación y transporte de energía eléctrica—. Desde 1981, el Departamento Provincial de Aguas (DPA) asumió paulatinamente el servicio de agua y saneamiento<sup>41</sup>. Posterior a esto, con el inicio del proceso de reforma estatal de la siguiente década, se procedió a descentralizar hacia el ámbito provincial, en el período 1990-1992, la gestión de un conjunto de centrales hidroeléctricas menores y la administración de los servicios de riego, también asumida por el DPA. Luego de una serie de estadios transitorios, se decidió reorganizar la prestación de los servicios prestados por el DPA mediante la creación de ARSE en 1997 (ley N.º 3184) —que, eventualmente, asumió la gestión de los servicios de riego y, desde los años 2000, de

37 Sebastián Gómez Lende, «Del desarrollismo al (neo)extractivismo (1969-2017). Auge, decadencia y resurgimiento de la minería del hierro en Sierra Grande, provincia de Río Negro (Argentina)», *Revista da Anpege* 13, n.º 22 (2017): 5-39, <https://doi.org/10.5418/RA2017.1322.0001>.

38 Martín Ariel Kazimierski, «Transporte y energía. Génesis, apogeo y ocaso de la red eléctrica argentina en el Siglo XX», *Revista Transporte y Territorio*, n.º 23 (30 de noviembre de 2020): 320-40, <https://doi.org/10.34096/rtt.i23.9668>.

39 Ruth Felder, «La Privatización de los ferrocarriles en Argentina: el nuevo rol del Estado» (Tesis de Maestría en Administración Pública, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2000); Ruth Felder, «¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones», *Revista Transporte y Territorio*, n.º 1 (2009): 6-24.

40 Azpiazu, Bonfiglio, y Nahón, *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*.

41 El convenio entre de transferencia de los servicios de agua potable y desagües entre Obras Sanitarias de la Nación y la Provincia de Río Negro (avalado a nivel nacional por el decreto N.º 616/1980) se enmarcaba el plan de descentralización más amplio del gobierno dictatorial. Éste incluía los sectores eléctricos, gas natural, riego, obras sanitarias y ferroviario, tal su formulación en resoluciones conjuntas de los Ministerios del Interior N.º 9 y de Economía N.º 1332 de 1979, cuyo alcance a las empresas y sociedades del Estado fue prescripto en el decreto N.º 258/1980. Asimismo, estas medidas se remitían, en términos normativos, a lo dispuesto por la ley N.º 18586 de 1970, que habilitaba al Poder Ejecutivo nacional a transferir a las provincias los organismos y funciones nacionales existentes en los territorios provinciales. En cualquier caso, este derrotero expresa una tendencia hacia la descentralización en un movimiento de más largo plazo.

las centrales hidroeléctricas— y de ARSA en el año 1999 (ley N.º 3309) —encargada del servicio de agua y saneamiento en 42 localidades y 32 parajes de la provincia—.

En segundo lugar, el resto de las empresas creadas en la década de 1990 tuvieron algún tipo de vinculación con cambios políticos y normativos sucedidos a nivel nacional con impacto en el nivel de las administraciones subnacionales.

El caso de EDHIPSA emerge entre las modificaciones normativas que tendieron a asegurar las potestades de las provincias en la explotación de los recursos hidrocarburíferos existentes en su territorio<sup>42</sup>. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 sancionó el dominio de los estados provinciales sobre los recursos naturales. Así, la creación de EDHIPSA en 1995 (ley N.º 2883) expresó la intención del gobierno provincial de contar con un instrumento específico para intervenir, regular y/o participar en la explotación de los hidrocarburos de su dominio, bajo los nuevos marcos legales existentes.

El contexto de la creación de RNF en 1997 (ley N.º 3134), por su parte, estuvo influenciado por la sanción de la ley nacional N.º 24.441 de 1994 que reglamentó la figura de los fideicomisos. Este instrumento supuso una novedad para la administración de fondos y para el apoyo e instrumentalización de políticas públicas que, por sus características, precisaban flexibilizar y agilizar su gestión.

Además, INVAP Ingeniería surge en 1991, como subsidiaria de INVAP SE, en el marco de la diversificación de sus actividades y áreas de negocios. Así, INVAP Ingeniería se configuró como un instrumento de su controlante para el ofrecimiento de servicios de ingeniería en sectores como el de la explotación petrolera, entre otros.

También, en estos años se crearon entidades que no existen como tales en la actualidad. Primero, en 1993 se creó la Caja Solidaria de Ayuda Rionegrina para la Construcción SE (CASASE), por ley provincial N.º 2548, con el fin de participar en la construcción de soluciones habitacionales. Esta entidad fue renombrada como Viviendas Rionegrinas SE en 2003 y liquidada algunos años después. Segundo, en 1997 se creó Vial Rionegrina SE (VIARSE) por ley provincial N.º 3110, en un principio suplantando y luego traspasadas sus funciones de regreso a la Dirección de Vialidad Rionegrina en 2013 (ley provincial K N.º 4743).

## 2001 a 2022: reformulación estatal y nuevos roles

El contexto del último período identificado estuvo caracterizado por la reformulación del rol estatal en los años posteriores a la crisis de 2001, que incluyó una mayor predisposición del Estado a participar de manera directa en el plano económico, incluso mediante empresas públicas. En el caso de Río Negro, esto se verifica solo parcialmente: si bien no persisten en la actualidad entidades empresariales originadas durante los años 2000, en la década siguiente sí se crearon algunas empresas con objetivos y marcos diferentes.

Primero, la creación de EMIRSA en 2012 (ley K N.º 4766) supuso la intención de concretar mediante una entidad empresarial la participación de la administración provincial en el sector minero, en un contexto de consolidación y desarrollo de las oportunidades de negocio de la actividad<sup>43</sup>. Aunque fue creada en 2012, EMIRSA tuvo su primer presupuesto asignado en 2021, estando en proceso de culminación su inscripción legal hasta entonces.

Segundo, Eólica Rionegrina surge en 2015 formalmente como una empresa con participación accionaria de INVAP y Transcomahue. Esta iniciativa representó la intención de la administración provincial de intervenir en un sector dinámico en cuanto a inversiones y objeto de políticas de promoción de nivel federal, en el marco de las iniciativas ligadas a enfrentar la transición energética<sup>44</sup>.

42 Mariano Barrera, «Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF», *Cuadernos del CENDES* 29, n.º 80 (agosto de 2012): 101-29.

43 Diego Mugía y Julieta Godfrid, «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, n.º 19 (noviembre de 2019): 137-70.

44 Ignacio Mariano Sabbatella, Mariano Barrera, y Esteban Serrani, «Paradigmas energéticos en disputa en las últimas dos décadas en la Argentina», en *Energía, innovación y ambiente para una transición energética sustentable: retos y perspectivas*, ed. Karina Guzowski, María Ibañez Martín, y María Florencia Zabaloy (Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur, 2020), 79-95.

Asimismo, PROFARSE implicó la institucionalización bajo un formato empresario de una política de producción pública de medicamentos de larga data. En 1988 se había instituido el Programa Zonal de Medicamentos (PROZOME), validado en 1993 por la ley provincial N.º 2530. Además, en 2015 (ley K N.º 5183) se crea PROFARSE, que asume la continuidad de la política de producción de medicamentos con la intención de dotarlo con herramientas de gestión más ágiles y modernas<sup>45</sup>.

Adicionalmente, existió, a partir de su creación en 2018 por la ley K N.º 5323, Río Negro Compras SAU. Esta entidad tenía el fin de administrar un sistema de tarjetas de compras y/o crédito para los empleados estatales, pero fue desactivada al poco tiempo, en 2021.

## LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS ESTATALES Y LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN

A partir del recorrido realizado, resulta posible agrupar los orígenes de las empresas públicas rionegrinas existentes en la actualidad a partir del factor principal que incidió en su origen, en conjunto con su inscripción en la periodización propuesta (Tabla 2).

**Tabla 2.** Empresas públicas rionegrinas de 2022 según incidencia de origen y período

Período	Incidencia nacional	Iniciativa provincial	Otros
1976-1990	-	ALTEC RTRN EMFORSA Horizonte	INVAP
1991-2000	HIPARSA Tren Patagónico Transcomahue EDHIPSA ARSE ARSA	RNF	INVAP Ingeniería
2001-2022	EMIRSA	Eólica Rionegrina PROFARSE	-
Total	7	7	2

Fuente: elaboración propia.

La clasificación expuesta supone la jerarquización del factor principal que influyó en el origen de las empresas públicas existentes en la actualidad, sin que esto implique desconocer otros factores intervinientes. Así, se definen como: a) de *incidencia nacional* el origen de las entidades que se derivan de políticas de descentralización desde el nivel central, o de cambios en los marcos normativos nacionales que se materializan en la transferencia de funciones hacia las unidades federativas; b) de *iniciativa provincial*, cuando existen centralmente razones de gestión o la instrumentalización de políticas mediante una empresa pública de parte de la administración provincial; y c) *otros* factores, cuando la incidencia de cuestiones o trayectorias particulares no permite atribuirles las categorías precedentes de manera unívoca.

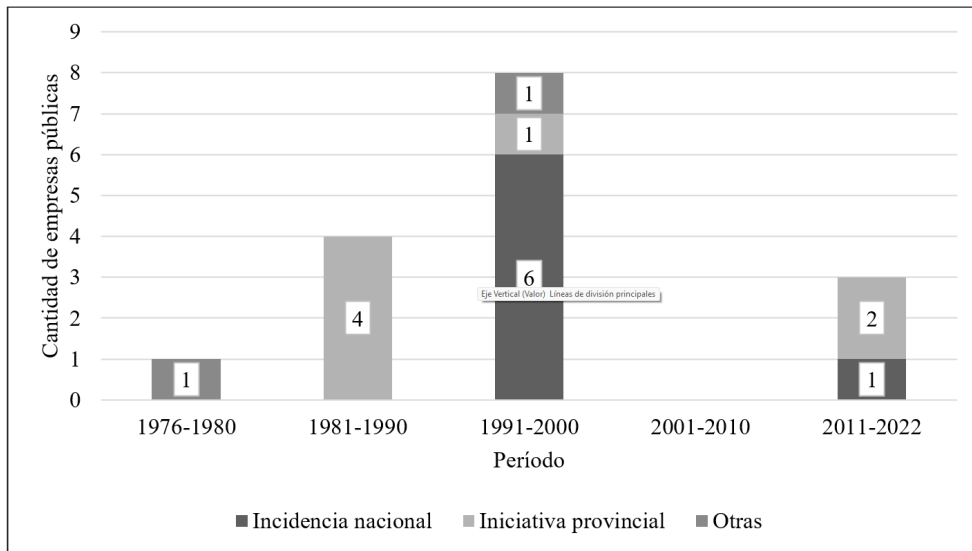
45 Ana Clara Carro y Juan Martín Quiroga, «Vinculación tecnológica para el acceso a la salud. El caso del PROFARSE», 24 de junio de 2022, <https://doi.org/10.5281/ZENODO.6727223>

En la primera categoría mencionada —*incidencia nacional*— se incorporan aquellas que fueron objeto de la descentralización de funciones y entidades desde el Estado nacional (HIPARSA, Tren Patagónico, Transcomahue, ARSE y ARSA), así como las que se crearon tras los cambios que consolidaron el rol de las provincias en la explotación de recursos naturales (EDHIPSA y EMIRSA). La segunda categoría —*iniciativa provincial*— incorpora las diferentes empresas que instrumentalizan ciertas funciones propias de la administración provincial (ALTEC, RTRN, EMFORSA, Horizonte, RNF, Eólica Rionegrina y PROFARSE). También, en la última categoría —*otros*— se incluyen INVAP y su subsidiaria INVAP Ingeniería, dado que su trayectoria particular —surgida de la iniciativa de ciertas instituciones científicas, con vinculaciones importantes con el Estado nacional, pero propiedad de la administración rionegrina— no permite atribuirle totalmente ninguna de las categorías previas.

Respecto a la última categoría, una mirada de mayor alcance habilita a agregar que una parte importante de las empresas con origen de iniciativa provincial, también han tenido y/o tienen vinculación con algún aspecto de políticas de nivel federal. Por ejemplo, así sucede en el caso INVAP, con participación en su creación del Estado nacional, quien, además, es su principal cliente; o en el de ALTEC, que amplió sus actividades en el área de las telecomunicaciones a partir de su participación en la implementación de políticas nacionales de conectividad.

En cualquier caso, un aspecto relevante es que, de las entidades actuales —descontando los casos que hacen eje en la empresa INVAP—, el origen de la mitad de ellas se caracteriza como de incidencia nacional y, la otra mitad, como de iniciativa provincial. Asimismo, de las 7 entidades con incidencia nacional, 6 se originaron en el período 1991-2000, lo que emerge como un rasgo significativo al considerar el panorama conjunto (Figura 2).

**Figura 2.** Períodos de creación y factores de incidencia en el origen de las empresas públicas rionegrinas de 2022



Fuente: Elaboración propia.

A la manera de lo señalado por la literatura previa<sup>46</sup>, también parecen expresarse las tendencias contradictorias del proceso de reforma del Estado durante la década de 1990 en Argentina. Mientras el énfasis a nivel nacional tendió a redimensionar la estructura estatal e impulsó las privatizaciones de empresas públicas como uno de los medios para alcanzar los objetivos fiscales planteados, lo sucedido a nivel subnacional no siempre siguió el mismo recorrido de manera homogénea. Así, mientras el planteo general suponía el impulso de las privatizaciones también a nivel provincial, otros cambios sucedidos en el marco de la reforma —en particular, las políticas de descentralización y, en general, la redistribución de funciones en favor de las administraciones provinciales— tuvieron algunos efectos contrarios, tal como lo expresa el caso de Río Negro. Por tanto, se fomentó la privatización de las empresas provinciales con particular impacto en los bancos oficiales y la prestación de ciertos servicios públicos. Además, se habilitó a las administraciones provinciales a tomar bajo su control entidades y servicios anteriormente en manos del Estado nacional que, en conjunto con la asunción de nuevas potestades, habilitaron la ampliación del aparato estatal a nivel subnacional.

En definitiva, el proceso analizado aquí complementa lo señalado en Yañez<sup>47</sup> respecto a los antecedentes y la evolución del sector público empresarial de nivel provincial en Argentina. Si bien, aquel abordaje general evidencia que mayoritariamente este se originó en el contexto de los cambios en el rol estatal sucedidos desde el inicio de siglo XX, se refuerza la perspectiva respecto a que ese fenómeno debe considerarse en conjunto con la dinámica del federalismo argentino y la distribución de potestades en favor de los estados subnacionales desde fines del siglo pasado. No en vano, en línea con lo señalado en este trabajo respecto al caso rionegrino, no debe soslayarse la incidencia del proceso de reforma del Estado de la década de 1990 en la conformación del sector de las empresas públicas provinciales tal como se presenta actualmente.

## CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado, es posible destacar, en el caso de la provincia de Río Negro, una incidencia significativa de las políticas de reforma estatal y de descentralización emprendidas por el gobierno nacional durante la década de 1990 en la conformación reciente del sector público provincial rionegrino. Incluso cuando la redistribución de funciones entre jurisdicciones y las transferencias hacia el nivel subnacional trascienden ese período, los años de auge reformista tuvieron una incidencia ciertamente relevante en los orígenes de las empresas existentes en 2022.

Este fenómeno se expresa en las entidades en las que se identificó la incidencia de las políticas nacionales en su origen, las que representan prácticamente la mitad de las empresas públicas rionegrinas. Sin embargo, como se sugirió, esto no implica señalar una influencia homogénea de las políticas de reforma en la totalidad de las jurisdicciones provinciales. Por el contrario, resulta así en el caso de Río Negro, dentro de la heterogeneidad provincial argentina también en el sector público empresarial. En definitiva, el caso rionegrino representa un caso particular al momento de sopesar el desigual impacto de las transformaciones estatales a nivel subnacional en Argentina. En este plano, expresa las diferentes dimensiones de la reforma desarrollada en los años noventa, en cuanto a sus resultados contradictorios entre los diferentes niveles jurisdiccionales.

Considerando los resultados alcanzados, un aspecto susceptible de ser retomado en futuros estudios refiere al rol que efectivamente han desempeñado desde entonces las empresas públicas rionegrinas, en vistas a alcanzar una mejor comprensión de la conformación actual del sector público empresarial de nivel provincial en Argentina. Asimismo, este conocimiento resulta relevante al momento de identificar las formas de gestión existentes de las empresas públicas subnacionales, con vistas a la formulación de propuestas de políticas y diseños institucionales que persigan un mejor desempeño de las actividades que desarrollan y su contribución social. Por tanto, el análisis del desarrollo y relevancia del sector público empresarial permite establecer parámetros iniciales sobre qué tipo de dispositivos institucionales y distribución de funciones resultan pertinentes al momento de establecer los modelos de gestión más adecuados.

46 Cao y Vaca, «El fracaso de la descentralización en Argentina»; Oszlak, «El mito del estado mínimo».

47 «Federalismo y Estado empresario a nivel subnacional».

## REFERENCIAS

- Azpiazu, Daniel. *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires: Fundación OSDE / CIEPP, 2002.
- Azpiazu, Daniel, Nicolás Bonfiglio, y Cecilia Nahón. *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Área de Economía y Tecnología 18. Buenos Aires: FLACSO - Sede Argentina, 2008.
- Barrera, Mariano. «Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF». *Cuadernos del CENDES* 29, n.º 80 (agosto de 2012): 101-29.
- Bartolini, Stefano. «Tiempo e investigación comparativa». En *La comparación en las ciencias sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, 105-50. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- Bernier, Luc, Massimo Florio, y Philippe Bance. «Introduction». En *The Routledge handbook of state-owned enterprises*, editado por Luc Bernier, Massimo Florio, y Philippe Bance, 1-22. Routledge international handbooks. New York: Routledge, 2020.
- Blutman, Gustavo, y Horacio Cao, eds. *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Buenos Aires: EDICON, 2019.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. «La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control». *Desarrollo Económico*, n.º 150 (1998): 517-50.
- Camino Vela, Francisco. «La Provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos». *POSTData* 19, n.º 2 (2015): 713-47.
- Cao, Horacio, y Josefina Vaca. «Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial». *EURE XXXII*, n.º 95 (mayo de 2006): 95-111.
- . «El fracaso de la descentralización en Argentina». *Andamios* 4, n.º 7 (diciembre de 2007): 249-67.
- Carbajales, Juan José, ed. *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). De la centenario YPF a las actuales SABIE*. José. C. Paz: EDUNPAZ, 2021.
- Carlino, Alicia. «La banca pública provincial y las privatizaciones. El caso del Banco de la Provincia del Chaco». *Anuario CEEED* 4, n.º 4 (2012): 229-74.
- Carro, Ana Clara, y Juan Martín Quiroga. «Vinculación tecnológica para el acceso a la salud. El caso del PROFARSE», 24 de junio de 2022. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.6727223>.
- Castañeda, Francisco, Diego Barría Traverso, y Jean-Baptiste Carpentier. «State-owned enterprises and industrial development in Latin America». En *The Routledge handbook of state-owned enterprises*, editado por Luc Bernier, Philippe Bance, y Massimo Florio, 164-78. Routledge international handbooks. New York: Routledge, 2020.
- Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio, y Omar Díaz Bautista. «El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina». *APUNTES DEL CENES* 36, n.º 63 (8 de febrero de 2017): 15-45.
- Centrángolo, Oscar, y Juan Pablo Jiménez. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Gestión Pública 47. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL/Naciones Unidas, 2004.
- Chavez, Daniel, y Sebastián Torres. «Introducción: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo». En *La reinvencción del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, editado por Daniel Chavez y Sebastián Torres, 13-28. Montevideo: Transnational Institute, 2013.
- Esteso, Roberto, y Horacio Cao. «Cambios en las Administraciones Públicas Provinciales y Nueva Agenda de Políticas Públicas». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 1, n.º 1 (2005): 56-86. <https://doi.org/10.14409/da.v1i1.1163>.

- Felder, Ruth. «¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones». *Revista Transporte y Territorio*, n.º 1 (2009): 6-24.
- . «La Privatización de los ferrocarriles en Argentina: el nuevo rol del Estado». Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires, 2000.
- Fleury, Sonia. «Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?» *Nueva Sociedad*, n.º 160 (abril de 1999): 58-80zu.
- Florio, Massimo. «Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 60 (octubre de 2014): 59-102.
- . «The return of public enterprise». Working Paper. Milano: CSIL - Centerfor Industrial Studies, 2014.
- Flyvbjerg, Bent. «Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso». *Reis*, n.º 106 (2004): 33-62.
- George, Alexander L., y Andrew Bennett. «Process-Tracing and Historical Explanation (Chapter 10)». En *Case studies and theory development in the social sciences*. BCSIA studies in international security. Cambridge, Mass: MIT Press, 2005.
- González Padilla, Héctor. «La privatización de bancos públicos provinciales en Argentina 1993-2001». Documentos de Trabajo. Buenos Aires: Universidad del CEMA, julio de 2009. [www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html).
- Grossi, Giuseppe, Ulf Papenfuß, y Marie-Soleil Tremblay. «Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises: Relevance for Science and Society and Interdisciplinary Research Perspectives». *International Journal of Public Sector Management* 28, n.º 4/5 (11 de mayo de 2015): 274-85. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2015-0166>.
- Guajardo Soto, Guillermo. «La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo». En 9, editado por Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador, 23-36. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.
- Iramain, Lucas Daniel, y Débora Ascencio. «El desempeño económico-financiero de las firmas de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)». *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, n.º 29 (2021): 23-47.
- Kazimierski, Martín Ariel. «Transporte y energía. Génesis, apogeo y ocaso de la red eléctrica argentina en el Siglo XX». *Revista Transporte y Territorio*, n.º 23 (30 de noviembre de 2020): 320-40. <https://doi.org/10.34096/rtt.i23.9668>.
- Lende, Sebastián Gómez. «Del desarrollismo al (neo)extractivismo (1969-2017). Auge, decadencia y resurgimiento de la minería del hierro en Sierra Grande, provincia de Río Negro (Argentina)». *Revista da Anpege* 13, n.º 22 (2017): 5-39. <https://doi.org/10.5418/RA2017.1322.0001>.
- Mazzucato, Mariana. *The Entrepreneurial State*. London: Demos, 2011. [http://oro.open.ac.uk/30159/1/Entrepreneurial\\_State\\_-\\_web.pdf](http://oro.open.ac.uk/30159/1/Entrepreneurial_State_-_web.pdf).
- Moreno de Acevedo Sánchez, Enrique. «Gestión de empresas públicas. Las ventajas de los modelos centralizados». Documento para discusión. Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2016.
- Mugía, Diego, y Julieta Godfrid. «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, n.º 19 (noviembre de 2019): 137-70.
- Oszlak, Oscar. «El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina». *Desarrollo Económico* 42, n.º 168 (enero de 2003): 519. <https://doi.org/10.2307/3455903>.

- . «Estado y Sociedad, ¿nuevas reglas de juego?». *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n.º 9 (octubre de 1997): 1-34.
- Pérez, Verónica, y Mariela Verónica Rocca. «Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?». *Temas y Debates* 21, n.º 33 (junio de 2017): 63-88.
- Pose, Hernán. «El derrotero radical en 25 años de gobierno provincial: la territorialización del partido en Río Negro (1983-2008)». *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales XI*, n.º 11 (2009): 1-14.
- Prats i Catalá, Joan. «Reforma del Estado y Cooperación para la Reforma del Estado en América Latina». *Nueva Sociedad*, n.º 160 (abril de 1999): 110-25.
- Ragin, Charles C. «Studying Cases as Configurations». En *Fuzzy-set social science*, 64-87. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- Ramió, Carles. «Teoría de la organización y administración pública». En *Teoría de la organización y administración pública [Capítulo 1]*, 17-42. Temas de gestión y administración pública 1. Madrid; Barcelona: Tecnos; Universitat Pompeu Fabra, 1999.
- Rougier, Marcelo. «Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas». *CUINAP* 76 (2021).
- Sabbatella, Ignacio Mariano, Mariano Barrera, y Esteban Serrani. «Paradigmas energéticos en disputa en las últimas dos décadas en la Argentina». En *Energía, innovación y ambiente para una transición energética sustentable: retos y perspectivas*, editado por Karina Guzowski, María Ibañez Martín, y María Florencia Zabaloy, 79-95. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur, 2020.
- Schvarzer, Jorge. «La economía argentina 1982. Efectos de la política de privatizaciones». *Realidad Económica*, n.º 47 (septiembre de 1982): 71-81.
- Tagliani, Pablo. «Hechos estilizados del desarrollo económico de la provincia de Río Negro». *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales* 17, n.º 2 (2014): 1-10.
- Thwaites Rey, Mabel. «Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa». *Estado Abierto* 1, n.º 3 (2017): 41-104.
- . *La (des)ilusión privatista: el experimento neoliberal en la Argentina*. Libros del Rojas 7. Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Centro Cultural Rector Ricardo Rojas : EUDEBA, 2003.
- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro. «Memoria 2021». Viedma, 2021.
- Ugalde, Alberto. «Las empresas públicas en Argentina: su magnitud y origen». Documento de trabajo. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina - Naciones Unidas, 1983.
- Versino, Mariana Selva. «Trayectorias de empresas productoras de 'bienes complejos' en el ámbito latinoamericano: los casos de INVAP S.E. y EMBRAER S.A.». *Anuario CEEED* 6, n.º 6 (2014): 49-81.
- Vilas, Carlos M. «Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990». Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información, 2003.
- . «El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno». En *Estado y Administración Pública, editado por Guillermo Schweinheim*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios sobre Administración Pública, 2009.
- . «¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 18 (octubre de 2000).
- Yañez, Manuel. «Federalismo y Estado empresario a nivel subnacional: características y conformación reciente del sector de las empresas públicas provinciales en Argentina». *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 13, n.º 2 (30 de diciembre de 2022): 79-110. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V13N2-art2989>.
- Zappino, Jorge Salvador. «Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 1». *CUINAP*, n.º 78 (2021).