

Gobernanza, control estatal y marco legal-institucional de las empresas públicas a nivel subnacional en Argentina

Governance, State Control and Legal-Institutional Framework of Public Enterprises at the Subnational Level in Argentina

Governança, controle estatal e marco jurídico-institucional das empresas públicas em nível subnacional na Argentina

MANUEL YAÑEZ*

FECHA DE RECEPCIÓN: JULIO 29 DE 2023. FECHA DE APROBACIÓN: DICIEMBRE 1 DE 2023

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.13531>

Para citar este artículo: Yañez, M. (2024). Gobernanza, control estatal y marco legal-institucional de las empresas públicas a nivel subnacional en Argentina. *Estudios Socio-Jurídicos*, 26(1), 1-30. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.13531>

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la gobernanza de las empresas públicas subnacionales, a partir de la consideración de las formas en que se expresa el control estatal en los marcos legales-institucionales a nivel provincial en Argentina. Desde un abordaje cualitativo con fines descriptivos, se relevaron normativas de las 24 jurisdicciones provinciales argentinas. Entre los hallazgos se destaca que la totalidad de las jurisdicciones presenta un esquema de relación con sus empresas de carácter descentralizado, mediante

* Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Correo electrónico: manuelyanez@economicas.uba.ar.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8575-516X>

Este trabajo se realizó en el marco del proyecto de investigación PICT-2021-I-INVI-00306, titulado "Empresas públicas subnacionales en Argentina: desafíos y potencialidades de la gestión empresarial estatal y su impacto en el desarrollo regional" de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

Este artículo no fue presentado anteriormente en ningún congreso ni ha sido escrito para una ponencia.

el ministerio sectorial correspondiente, incluyendo, en algunos casos, la existencia de instancias transversales de control y supervisión.

Palabras clave: empresas públicas; gobernanza; nivel subnacional; control estatal; legislación.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the governance of subnational public enterprises by considering how state control is expressed in the legal institutional frameworks at the provincial level in Argentina. Based on a qualitative approach with descriptive purposes, regulations of the 24 Argentine provincial jurisdictions were surveyed. Among the findings, it is highlighted that all the jurisdictions present a decentralized scheme of relationship with their companies, through the corresponding sectorial ministry, including, in some cases, the existence of transversal instances of control and supervision.

Keywords: Public enterprises; subnational level; governance; state control; legislation.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a governança das empresas públicas subnacionais a partir da consideração das formas como o controle estatal se expressa nos marcos jurídico-institucionais em nível provincial na Argentina. Com base em uma abordagem qualitativa com fins descritivos, foram levantadas as regulamentações das 24 jurisdições provinciais argentinas. Entre as conclusões, destaca-se que todas as jurisdições apresentam um esquema de relacionamento descentralizado com as suas empresas, através do ministério setorial correspondente, incluindo, em alguns casos, a existência de órgãos transversais de controle e supervisão.

Palavras-chave: empresas públicas, governança, nível subnacional, controle estatal, legislação.

Introducción

El auge de las empresas públicas a nivel internacional en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue seguido por su declinación hacia las últimas décadas del siglo XX, en el marco de las políticas de mercado y reforma estatal, que implicaron amplios programas de privatizaciones (Millward, 2011; Toninelli, 2008). Estos programas emergieron como la solución ante la crisis fiscal del Estado, puntualizando —entre otros factores—, a las empresas públicas como una de las variables fundamentales en el origen de las dificultades económicas de la época (Devlin, 1993; Harvey, 2007; Megginson & Netter, 2001). Sin embargo, la persistencia ulterior de entidades empresariales de propiedad estatal en sectores económicos relevantes —por ejemplo, en la energía, el transporte y otras áreas de servicios públicos— y la reconsideración del papel del Estado desde el inicio del siglo XXI, han renovado la discusión y los debates sobre las empresas públicas (Alami & Dixon, 2020; Bernier et al., 2020; Chang, 2007; Florio, 2014; Musacchio et al., 2015).

Con sus particularidades locales, Argentina ha replicado, dentro del ámbito latinoamericano, un recorrido similar. Así, a la expansión de las empresas públicas de mediados del siglo XX le siguió un movimiento contrario que implicó la privatización de la gran mayoría de dichas entidades algunas décadas después y hasta entrados los años de 1990 (Azpiazu & Basualdo, 2004; Devlin, 1993; Iramain & Ascencio, 2021; Rougier, 2021). Luego, desde inicios de la década del 2000 se evidenció una recomposición del rol estatal en general y una recomposición relativa del sector de las empresas públicas en particular (Pérez & Rocca, 2017; Schclarek et al., 2011; Thwaites Rey, 2017).

En ese marco, el análisis de la manera en que se gestionan las empresas públicas y se ejerce el *control estatal* sobre ellas, ha tenido un renovado impulso. Lo anterior se evidencia, por un lado, en una serie de estudios que han resaltado las características organizacionales de las empresas públicas y sus implicancias en las formas de su gobernanza (Bruton et al., 2015; Grossi et al., 2015; Okhmatovskiy et al., 2021). Por otro, diversos organismos internacionales han propiciado la adopción de políticas de Gobierno o gobernanza corporativa como la mejor forma de resolver las ineficiencias de la gestión de las empresas públicas (Banco

Mundial, 2014; Corporación Andina de Fomento, 2010; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

En este punto, emerge como una cuestión relevante las maneras en que se expresa el control estatal —en particular, las formas en que se relaciona el Estado con las entidades empresarias del propio sector público— en el marco legal-institucional. En torno a esta cuestión debe considerarse, como señalan Rentsch y Finger (2015), que existen diferentes organismos estatales que están en contacto con las empresas públicas: la rama ejecutiva del Gobierno, los órganos encargados de desarrollar políticas públicas, las cortes judiciales, los reguladores y la administración central. En definitiva, el Estado tomado de conjunto asume diferentes roles: como propietario, como gestor de políticas públicas y como regulador. Adicionalmente, señalan los autores, no debe desdeñarse que existen diferentes niveles jurisdiccionales con los que las empresas se relacionan: el nacional, el regional (estadual o provincial, según el caso) y el municipal.

En particular, muchas de las aproximaciones mencionadas hacen eje en el carácter de propietario del Estado y en cómo se inscribe en el esquema de gobernanza de las empresas públicas. Asimismo, ocasionalmente esos enfoques llegan a abordar los marcos legales-institucionales que expresan esa relación entre las empresas públicas y el Estado-propietario. Por lo demás, son menos frecuentes aún los abordajes que consideran las entidades empresariales dependientes de los estados subnacionales, cuestión especialmente relevante en un país federal como Argentina, en un contexto signado por el creciente rol de los gobiernos provinciales y las tensiones originadas en los procesos de descentralización de servicios y funciones hacia el ámbito subnacional (Blutman & Cao, 2019; Cao et al., 2023; Cao & Vaca, 2017; Jordana, 2002; Vilas, 2003).

En el caso argentino, si bien existen trabajos que abordan los aspectos legales de las empresas públicas argentinas de manera general en su caracterización y en relación con el derecho administrativo —por ejemplo, en Balbín (2011) y Gordillo (2013), entre otros—, en los últimos años resultan más limitados. Así mismo, las formas de gestión y control de las empresas públicas y sus manifestaciones en el marco legal-institucional —incluyendo las formas de vinculación entre Gobierno

y empresas— habían sido objeto de estudio en trabajos producidos en los momentos de expansión e inicios de la retracción del sector público empresarial argentino (Andrieu, 1995; Boneo, 1965; Breme, 1984). Entre las excepciones de épocas recientes, se destacan los abordajes que avanzan en la recuperación de la cuestión a la luz de los cambios del sector desde inicios del siglo XXI, como es el caso de los trabajos de Carbajales (2014, 2021). Por su parte, el tópico de la gobernanza de las empresas públicas dependientes del Estado nacional argentino también ha sido estudiado de manera limitada en los últimos años. En otras cuestiones, se ha señalado el impulso a la implementación de las políticas de gobierno corporativo, sus implicancias para la gestión y, en general, las características y problemáticas propias de la gestión de empresas públicas (Agoff et al., 2021; Carbajales, 2021; Diéguez & Valsangiácomo, 2016; Lopetegui & López Azumendi, 2018; Yañez, 2019).

Por último, lo que sucede a nivel de los estados subnacionales en Argentina, es que no existen demasiadas aproximaciones que tomen al sector en su conjunto, con algunas excepciones. En un trabajo previo se exploró la caracterización del sector público empresarial de nivel provincial en Argentina y la incidencia de las transformaciones del rol del Estado y del federalismo en su evolución reciente (Yañez, 2022). En ese trabajo, producto de la primera etapa de una investigación en curso sobre las empresas subnacionales argentinas, se constató la relevancia de dicho sector, el cual comprende más de 200 empresas, con presencia en todas las 24 jurisdicciones subnacionales de segundo nivel del país—23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)— y que desarrollan sus actividades en las más diversas actividades económicas.

Sin embargo, la cuestión de las formas de gobernanza y los marcos legales-institucionales de las empresas públicas subnacionales en Argentina aparece, por el momento, como un área de indagación inexplorada. Dada la relevancia adquirida por el sector público empresarial de nivel provincial en épocas recientes, resulta pertinente explorar su configuración actual, con el fin de identificar problemáticas de gestión y posibilidades de mejora.

En ese sentido, el objetivo de este trabajo es analizar la gobernanza de las empresas públicas subnacionales a partir de la consideración de las formas en que se expresa el control estatal en los marcos

legales-institucionales a nivel provincial en Argentina. El énfasis de la indagación se encuentra en un aspecto particular, la relación entre las empresas y las respectivas administraciones provinciales, sopesando especialmente cómo se las incluye en la normativa que rige a nivel administrativo las estructuras de cada jurisdicción.

Las preguntas que guían la investigación son: ¿Cuál es la forma predominante que adopta la relación entre las administraciones provinciales y sus empresas públicas en Argentina? ¿Cómo se expresa este aspecto del control estatal en los marcos legales-institucionales de cada jurisdicción? ¿Qué implicancias tienen estas configuraciones para la manera en que se concreta la gobernanza de las empresas públicas subnacionales argentinas?

Así, el trabajo plantea una aproximación mayormente descriptiva de la cuestión, sobre la base de los antecedentes mencionados. Se trata de un abordaje que recupera aportes de diversas disciplinas, incluyendo aspectos de los estudios organizacionales y de la administración pública, con otros específicos del campo de los estudios jurídicos.

El trabajo combina, por un lado, un abordaje transversal de la totalidad de las jurisdicciones subnacionales de segundo orden a partir de la consideración del sector público empresarial provincial de Argentina. Con ese fin, se realizó un relevamiento de las prescripciones indicadas en las normativas generales que rigen la organización y estructura administrativa de las 24 jurisdicciones. En términos generales, se analizaron principalmente las leyes de ministerios o similares, que tienen como objetivo presentar la distribución de funciones entre las diferentes dependencias ministeriales y, eventualmente, las de nivel jerárquico inferior; así como normativas específicas enfocadas en definir responsabilidades y potestades en determinados organismos que comprenden, de manera transversal, a las empresas públicas jurisdiccionales. Por otro lado, se profundiza en el caso de una jurisdicción —el de la provincia de Río Negro, a modo de un *caso crítico* (Flyvbjerg, 2004)—, con el fin de detallar y analizar la forma en que se expresa la gobernanza de las empresas públicas subnacionales en Argentina desde el estudio de caso del sector público empresarial de la provincia de Río Negro. Por último, se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas a funcionarios provinciales y directivos de las empresas públicas provinciales, con el

fin de complementar y otorgar cierto contexto a la información y al análisis realizado.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Primero, se presentan algunas consideraciones conceptuales sobre la gobernanza en el ámbito de las empresas públicas, con énfasis en los modos del control estatal y se estructuran las relaciones entre las empresas y el Estado. Segundo, se expone una síntesis de los principales hallazgos del relevamiento realizado, a partir de la consideración de los marcos legales-institucionales de las 24 jurisdicciones argentinas de segundo orden —las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)—. Luego, se presenta sucintamente el caso de la provincia de Río Negro, detallando algunas características relevantes de la forma en que se expresa la gobernanza en lo que hace a la relación entre la administración central de la jurisdicción y sus empresas públicas. Por último, se abordan las conclusiones del trabajo, incorporando también algunas posibles líneas de indagación futuras.

Gobernanza de las empresas públicas y formas de vinculación con el gobierno-propietario

En función de los objetivos de este trabajo, se optó por abordar la cuestión de la gobernanza de las empresas públicas con foco en la cuestión de cómo se expresa el control estatal sobre las empresas públicas en los marcos legales-institucionales —en particular, las formas de vinculación entre las empresas públicas y el Gobierno—, en la comprensión más amplia de la actividad estatal. En esa línea, se parte de considerar la gobernanza como el conjunto de los regímenes legales, normas administrativas, resoluciones judiciales y prácticas que limitan, prescriben y permiten la actividad gubernamental, definida en sentido amplio como la producción y suministro de bienes y servicios con apoyo público (Lynn et al., 2000).

Vale mencionar que, en relación con las empresas públicas, se ha tendido a recuperar la cuestión de la gobernanza en relación con la perspectiva de la gobernanza corporativa. Usualmente esta es entendida como la “correcta asignación de poderes y responsabilidades entre el

directorio, la administración y los propietarios de una empresa” (Bernal et al., 2012, p. 13). Lo mencionado se complementa, asimismo, con su conceptualización como los principios y normas que regulan el funcionamiento de una empresa, en el marco más general de un enfoque analítico que se consolida en el último cuarto del siglo XX, en torno a las empresas del sector privado (Díaz Ortega, 2010; Portalanza, 2013). En general, esta perspectiva pone el énfasis en las dificultades para lograr una correcta alineación entre los objetivos e intereses del Estado como propietario —en la línea de los problemas conceptualizados por la teoría de la agencia—, diseñando una serie de medidas que pretenden alcanzar un mejor desempeño de la empresa como objetivo final.

Sin embargo, este tipo de enfoque solo aborda un aspecto de la gestión de las empresas públicas. En particular, se ha mencionado que la gobernanza de las empresas públicas tiene un aspecto distintivo en cuanto asumen el carácter de *organizaciones híbridas*, dado que combinan características tradicionalmente identificadas como típicas de entidades del sector público con otras características del sector privado (Battilana & Lee, 2014; Furusten & Junker, 2019). Esto se expresa tanto en la presencia de objetivos de interés público definidos por el Estado-propietario, en conjunto con otros objetivos empresariales propios de la actividad económica en que intervienen; de lo que deriva, igualmente, la coexistencia de lógicas institucionales identificadas con la administración pública junto con otras propias de las empresas privadas (Okhmatovskiy et al., 2021).

Esta concepción híbrida de la gobernanza de las empresas públicas tiene, de igual manera, sus implicancias en lo que Bottini (2020) identifica como un *régimen legal híbrido*. Básicamente, destaca que el régimen jurídico de las empresas públicas se sitúa en la intersección de los dos tipos de objetivos —los de interés público y los estrictamente comerciales-empresariales—, por lo que, históricamente, ha intentado combinar el derecho público y el privado con el fin de conservar los beneficios y restringir las desventajas de cada uno de ellos. Por una parte, la preminencia del derecho público busca proteger una actividad económica concreta del comportamiento de mercado de corto plazo, bajo la guía del sostenimiento del bien común, así como de otros principios

propios del derecho administrativo como la equidad y la imparcialidad. Por otra parte, la incidencia del derecho privado expresa la intención de las autoridades de beneficiarse de la eficiencia y eficacia identificada en el sector privado para el desarrollo de una actividad empresarial en un mercado determinado, en tanto supone ventajas en términos de flexibilidad operativa y de adaptación a contextos dinámicos, entre otras.

En este marco, Christensen (2015), por ejemplo, destaca la hibridación del modo de gobernanza de las empresas estatales a partir de considerar la incidencia de lo que denomina *hierarchy-based governance* —gobernanza basada en la jerarquía, asimilable a la administración pública tradicional— y *market-based governance* —gobernanza basada en el mercado, en relación con las formas típicas de incidencia de la mercantilización en el marco del sector privado—. En particular, la gobernanza del primer tipo mencionado, se manifiesta al momento de considerar las formas en que se relacionan las empresas públicas —en tanto, jurídicamente, tienden a diferenciarse en cuestiones como su nivel de autonomía y autarquía, según el caso— y la administración centralizada.

En este punto, emerge como un elemento a considerar el marco legal-institucional en que se expresa esa relación entre las empresas públicas y el Gobierno —también concebido, por lo general, como Estado-propietario, en tanto ejerce los derechos de control derivados de ser el titular de su propiedad—, en el marco más general de su gobernanza. Se trata de considerar, entonces, mediante qué mecanismos y dispositivos se plantea la inserción legal de las empresas públicas en el contexto más general del sector público y sus vinculaciones con el Gobierno.

Para abordar esta cuestión, Witker (1979) parte de circunscribir la especificidad de la empresa pública a partir de la identificación de dos características o elementos que las distinguen, su carácter de

individualidad u órgano decisor que actúa interrelacionado con otros agentes empresariales privados efectuando transacciones económicas [...] y la *administración estatal*, es decir, el gobierno como subsistema social que ejerce el monopolio del poder de coacción legítimo y que persigue objetivos globales de desarrollo. (p. 106)

Esto se refleja en el propio concepto de empresa pública propuesto por el autor: “la empresa como conjunto de elementos materiales y personales que ejerce una actividad económica y lo público que implica la inserción de su actividad en objetivos macroeconómicos de interés general” (Witker, 1979, p. 106). Sin embargo, esta relación con la administración central no siempre es unívoca; por el contrario, en muchas ocasiones se da cierto proceso de autonomización de los sectores directivos de las empresas públicas, con lealtades más cercanas al resto de las empresas privadas que al compromiso con el interés público o social que debería ser la base de su acción.

Witker parte de retomar lo señalado por Boneo (1984), respecto a que las empresas públicas se caracterizan por ser organismos decisores que establecen dos tipos de vinculaciones: (a) relaciones económicas con otros organismos sociales (proveedores y clientes); y (b) relaciones de poder con otro organismo decisor, representado por la figura del gobierno central, respecto al cual la empresa pública se encuentra, en mayor o menor medida, subordinada. Esta perspectiva puede pensarse como replicando lo reseñado previamente del planteo de Christensen (2015), sobre la coexistencia de ambas formas de gobernanza y, en general, sobre la dualidad propia de la concepción de las empresas públicas de las organizaciones híbridas.

Retomando lo planteado con Witker, al vínculo (real y potencialmente conflictivo) entre la administración central y las empresas públicas se lo ha propuesto gestionar, desde el ámbito del derecho administrativo, a partir de dos modos predominantes: el *sistema de dirección múltiple* y el *sistema de dirección unitaria*. El primero implica la vinculación de cada empresa pública a los distintos ministerios o dependencias ministeriales, en el que cada uno de ellos controle el conjunto de empresas cuyas actividades se correspondan con sus ámbitos de actuación general. El segundo refiere a la concentración de las funciones de control y coordinación de la totalidad de las empresas públicas en un único ministerio, a la manera de un núcleo ordenador de las diversas potestades estatales sobre el sector público empresarial. Este último adopta, por lo general, la forma de lo que denomina *holding público*: un ente público diferenciado del resto de la administración, con cierto grado de autonomía y

autarquía y, en general, con aplicación en diversos grados del derecho público o privado, que se ubica como un organismo intermedio entre el gobierno central y las empresas públicas de un determinado país.

Desde otro punto de partida, Moreno de Acevedo Sánchez (2016) aborda el análisis de las diferentes soluciones institucionales a partir de una clasificación de lo que denomina como modelos de gestión de las empresas públicas, con el objetivo de abordar lo que considera el origen de los problemas de gestión del sector público empresarial: estos no solo se deben al carácter público, sino también a la condición esencialmente política del Estado-propietario. Dicha tipificación se basa en la forma en que, en un país determinado, se ejercen los derechos de propiedad de las empresas públicas; se refiere, fundamentalmente, a la cantidad de organismos estatales que adquieren el carácter de propietarios. Se identifican tres modelos: (a) el centralizado, en el que existe un único organismo que ejerce los derechos de propiedad de la totalidad o, al menos, de un conjunto significativo de las empresas de un país; (b) el descentralizado, en el cual existen múltiples organismos de un propietario, en general en la figura de cada ministerio sectorial que controla las empresas públicas bajo su área de influencia, y (c) el dual, en el que existen dos dependencias ministeriales que son propietarias de cada empresa, en diferentes distribuciones, según el caso.

En la perspectiva de Moreno, los modelos centralizados contarían con ventajas respecto al resto, ya que mitigarían los problemas de agencia derivados de la existencia de diversos principales y, especialmente, múltiples objetivos: los de interés público —no siempre claros debido a su naturaleza política— y los propios de la actividad empresarial. En tal sentido, deviene positiva la separación de las funciones de regulador-gestor de políticas públicas y de propietario, quedando la primera en manos del ministerio sectorial y la última a cargo del organismo centralizado. Además, se pondera positivamente a los modelos centralizados en tanto propician la unificación de sistemas de control y normativas, la aplicación uniforme de políticas transversales y la formación de economías de escala y sinergias en las empresas públicas, entre otros aspectos. Por su parte, los modelos descentralizados tendrían su fuerte en la posibilidad de favorecer el alineamiento entre los objetivos

planteados por el organismo gestor de las políticas públicas sectoriales y la entidad empresaria, concebida como un instrumento para llevar adelante la acción estatal.

Por lo tanto, el marco legal-institucional que expresa la relación entre la administración central y las empresas públicas puede apuntar a dos objetivos, en principio contradictorios, pero que se ha tendido a hacer congeniar en diferentes grados y modalidades. Desde una perspectiva, lograr una mayor coordinación con el resto del aparato estatal; desde otra, apuntar a una mayor autonomía que permita insertarse de manera más eficiente en el contexto de un mercado determinado.

En perspectiva histórica, la proliferación de empresas públicas, inicialmente con dependencia funcional de cada ministerio u organismo sectorial, incentivó con el correr del tiempo su reorganización a partir de la creación de *holdings* públicos; cuando no fueron empresas ideadas directamente como “multiactividad”. En los casos históricos de creación de entidades asimilables a los modelos centralizados, se ha destacado el del *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI, traducido como Instituto para la Reconstrucción Industrial), creado en la década de 1930 y hoy desaparecido, el cual llegó a ser el mayor grupo industrial de Italia (Gasperin, 2021). Así mismo, en las últimas décadas son notables los estudios sobre la Comisión Estatal para la Supervisión y Administración de los Activos del Estado (SASAC, por su sigla en inglés, *State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council*) de China, controlante de algunas de las mayores empresas públicas del mundo (Lin & Milhaupt, 2013; Wang et al., 2012), entre otras experiencias nacionales.

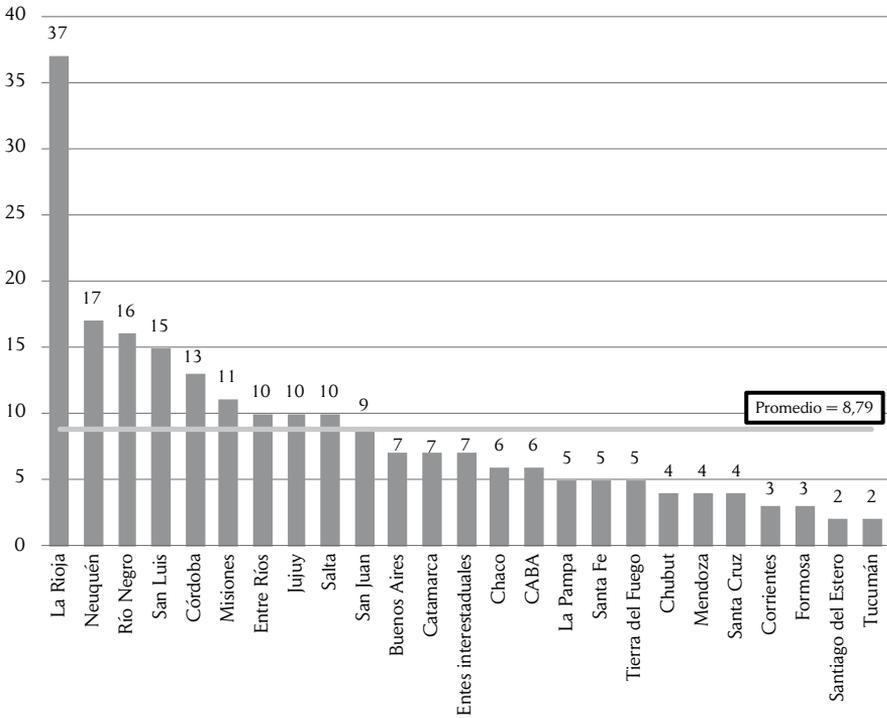
En definitiva, si nos centramos en el modo en que se expresa la gobernanza de las empresas públicas en la legislación de un determinado Estado, uno de los aspectos principales tiene que ver con las formas institucionales que adopta la relación entre las empresas y la administración central. Esas formas son variadas, como se ha mencionado, pero aún más, no está de más resaltar que no configuran tipos puros, si no que muchas veces implican algún grado de combinación entre ellos. Por lo demás, esta cuestión emerge como un aspecto central de la gestión de las empresas públicas, en vistas a la mejora de su desempeño y la optimización de su aporte al interés general.

El sector público empresarial de nivel provincial y los marcos legales-institucionales de vinculación con la administración centralizada

A partir de lo analizado en Yañez (2022), es posible caracterizar la situación reciente del sector público empresarial de nivel provincial en Argentina desde (a) la distribución desigual entre las jurisdicciones, en un rango de unidades empresariales por provincia de entre 2 y 37 empresas y un promedio de casi 9 entidades (figura 1); (b) la heterogeneidad de las actividades que realizan las empresas provinciales, con cierto predominio de las relacionadas al sector de la energía, la explotación de recursos naturales, la actividad financiera y los servicios públicos en general, y (c) la primacía relativa de tipos jurídicos típicos del sector privado, alternativa elegida con el fin de lograr mayores grados de flexibilidad y adaptabilidad de la gestión empresarial. Asimismo, se destaca que más del 60% de las empresas públicas provinciales relevadas fueron creadas en el período 2000-2022, lo que denota la relativa novedad del fenómeno.

El análisis del relevamiento de las leyes fundamentales que estructuran las administraciones públicas provinciales arroja, en primera instancia, un lugar secundario a las pautas y reglamentaciones que atañen directamente a las empresas públicas jurisdiccionales. En lo que se refiere a la determinación de la relación entre el Gobierno y sus entidades empresariales, solo en el 33% de los casos se indica la dependencia funcional de manera explícita, referenciando a un ministerio o secretaría determinada. En el resto de los casos no se realiza ninguna mención al respecto u, ocasionalmente, se hace una mención general a la incorporación bajo la dependencia del ministerio sectorial de las empresas que actúen en el ámbito de su competencia —como sucede, por ejemplo, en el caso de la ley de ministerios de la provincia de Entre Ríos—. En cualquier caso, a partir del análisis más general del sector público empresarial de nivel provincial, es posible destacar que el formato adoptado por las jurisdicciones de segundo nivel de Argentina para la gestión de sus empresas tiene un sesgo unívoco a favor de la dependencia directa de cada entidad, respecto al ministerio sectorial de la actividad que desarrolla —o, eventualmente, a un ministerio o

Figura 1. Empresas públicas provinciales según jurisdicción, 2022



Fuente: Yañez (2022).

secretaría que tiene funciones más amplias y no específicas a la actividad empresaria en cuestión¹—. Dependiendo del formato societario adoptado, en general se le asigna a la dependencia ministerial el ejercicio de los derechos de propiedad de las empresas del ámbito de su competencia.

Lo anterior no quita que se asignen funciones a determinados organismos de la administración pública que incluyan distintos grados de incidencia en la totalidad —o al menos, en la mayoría— de las entidades empresariales de la jurisdicción. Este tipo de reglamentación está presente de manera relevante en el 17% de las leyes de ministerios jurisdiccionales relevadas.²

¹ Como puede ser, por ejemplo, el Ministerio de Gobierno, la Secretaría General o la Jefatura de Gabinete provincial.

² Vale resaltar que se no se cuentan aquí algunas prescripciones generales que alcanzan también a las empresas públicas, pero no están nominadas como exclusivamente diseñadas para estas: por ejemplo, en el caso de Formosa, mediante la Ley N° 1578, se le asigna al

De igual forma, los casos en que se menciona de manera más clara la asignación de funciones específicas a una dependencia con el fin de incidir en la actividad de las empresas públicas provinciales presentan diferentes competencias (tabla 1). Así, se asignan diferentes grados y ámbitos de actuación, desde la asunción de funciones de supervisión a la intervención en los planes empresariales y la gestión de la actividad de las entidades.

Tabla 1. **Casos de normativas provinciales que definen dependencias con incidencia transversal en la actividad de las empresas públicas jurisdiccionales, 2023**

<i>Jurisdicción</i>	<i>Normativa</i>	<i>Dependencia con incidencia transversal en las empresas</i>	<i>Competencias</i>
Jujuy	Ley N° 5875	Ministerio de Economía	Conducción superior y supervisión de sus actividades
Neuquén	Ley N° 3190	Ministerio de Economía e Infraestructura	Ordenar el desarrollo de las actividades, proyectos, programas y obras
Río Negro	Ley N° 5537	Secretaría General	Supervisar la gestión y administración
Santa Fe	Ley N° 13920	Ministerio de Economía	Intervenir en los planes de acción y presupuesto

Fuente: elaboración propia con base en las leyes provinciales relevadas.

De la misma manera, se destaca que en los cuatro casos incluidos en la tabla se menciona de forma explícita que dichas potestades se realizan a partir de la coordinación con el ministerio sectorial o área específica correspondiente. En estos últimos casos, aunque cada tema particular adquiere características específicas, parece emerger cierta dualidad en las responsabilidades compartidas, en tanto no se definen de manera clara los mecanismos que regulen dichas potestades solapadas entre diferentes dependencias.

Gobernador y a la Jefatura de Gabinete la función de articular la acción del conjunto de ministerios, organismos y empresas públicas; o, como sucede en el caso de la Ley N° 8171 de la provincia de Salta, que le asigna al Gobernador la supervisión de las empresas y otros organismos descentralizados y fondos del sector público.

Adicionalmente, resalta el hecho que, en tres de los cuatro casos, la facultad de incidir en la gestión de las empresas públicas de la jurisdicción se le asigna al Ministerio de Economía provincial. En general, esto se corresponde con la pretensión de ubicar a las empresas públicas como esencialmente atravesadas por la política económica-presupuestaria local y, en especial, restringir el margen de acción en términos económico-financieros de las entidades. Esto último incluye, especialmente, la planificación de los gastos y la capacidad de endeudamiento de las empresas, entre otros aspectos relevantes. Por lo demás, el caso restante —la Secretaría General de la Provincia de Río Negro— tiene, en la normativa reglamentaria, funciones similares en conjunto con otras relativamente más amplias.

En definitiva, la dificultad de abordar la manera en que se expresa la forma de gobernanza de las empresas públicas a nivel subnacional en los marcos legales-institucionales jurisdiccionales —con foco en las formas en que se estructura la relación entre estas y la administración central—, está atravesada por la heterogeneidad de cada sector público provincial tomado en su conjunto. Esto no solo remite a la cantidad de entidades comprendidas en cada caso jurisdiccional, sino también a los tipos jurídicos involucrados, la variedad de dispositivos institucionales y la legislación específica de gestión y control, entre otros aspectos. Lo expuesto pone de relieve, en algún punto, la intención de ajustar la relación jerárquica entre el Gobierno y las empresas públicas, sea a partir de un mayor énfasis en el alineamiento respecto a las políticas sectoriales, o en la coordinación con la orientación gubernamental tomada de conjunto. En cualquier caso, el abordaje de un caso provincial particular —como el que se presenta en el siguiente apartado—, pretende profundizar en las manifestaciones concretas de esa dualidad, los dispositivos institucionales asociados y, en general, en las problemáticas relacionadas.

El sector público empresarial de la provincia de Río Negro: características generales y marco legal-institucional

La provincia de Río Negro se trata de una jurisdicción subnacional ubicada en la Patagonia norte de Argentina, constituida como una unidad

de segundo nivel en el marco federal del país. Cao y Vaca (2006) la consideran como parte de las provincias que conformaron históricamente la llamada “área despoblada”, objeto de políticas públicas de poblamiento territorial a partir del desarrollo de infraestructura y la promoción económica e industrial durante el siglo XX. En especial, se destacaron sectores como el frutihortícola y el turismo, en paralelo al impulso estatal a actividades como la minería, la energía y el sector portuario, y otros enclaves económicos regionales (Tagliani, 2014). Tras las políticas de reforma del Estado de la década de 1990 y el reposicionamiento del mercado como eje ordenador en el plano económico, Cao y Vaca categorizan a Río Negro como una provincia *periférica intermedia*, con cierto dinamismo económico en ciertas áreas productivas, pero cuyo alcance general resulta restringido.

En ese escenario de mediano plazo, para la administración provincial rionegrina, las empresas públicas emergieron, primero, como un instrumento de determinadas políticas públicas en el marco de la consolidación del Estado provincial —cuyo nacimiento data de la década de 1950—. Segundo, también se apeló a entidades empresariales al momento de acoger establecimientos y funciones que anteriormente habían estado en manos del Estado nacional, en el marco de las políticas de descentralización y el reposicionamiento de los estados provinciales desde finales del siglo XX (Yañez, 2022).

A inicios de la década del 2020, se constata un sector público empresarial rionegrino heterogéneo, originado mayormente varias décadas atrás y con un número de entidades que casi dobla el promedio nacional. Sobre esa base se ha consolidado una determinada manera de establecer y gestionar la relación entre el gobierno provincial y las empresas públicas jurisdiccionales, expresado asimismo en un determinado marco jurídico institucional.

La estructura organizativa de la administración pública rionegrina está determinada por la Ley provincial N° 5537 de los Ministerios y las Secretarías de Estado de la Provincia de Río Negro, según su actualización del 2021, y su modificación por la Ley N° 5630 de 2023. En el último apartado de la norma, el artículo 27, se indica que

El Gabinete provincial intervendrá en la orientación de accionar de los entes, organismos o empresas gestionados por el sector público que a continuación se mencionan, en consecuencia con las políticas públicas establecidas por el mismo para cada rama de actividad. Cada uno de ellos, se encontrará directamente vinculado con el ministerio y/o secretaría de Estado en el ámbito de su competencia.

Acto seguido, en el mismo artículo se listan las empresas públicas integradas del sector público provincial, en el inciso (b) las cinco entidades empresariales que adoptan la forma societaria de Sociedad del Estado (SE); y en el inciso (c) las once empresas que asumen el formato de Sociedad Anónima (SA)³ (tabla 2).⁴

Tabla 2. **Empresas públicas de la provincia de Río Negro, 2023**

<i>Empresa</i>	<i>Actividad</i>	<i>Normativa</i>	<i>Año</i>
Aguas Rionegrinas SA (ARSA)	Agua y saneamientos	Ley N° 3309	1999
Aguas Rionegrinas SE (ARSE)	Riego y generación eléctrica	Ley N° 3184	1997
Alta Tecnología Telecomunicaciones y Sistemas SE (ALTEC)	Informática y telecomunicaciones	Decreto N° 45/85 Ley N° 2037	1985
Empresa de Desarrollo Hidrocarbúrrifero Provincial SA (Edhipsa)	Explotación hidrocarburífera	Ley N° 2883	1995
Empresa Forestal Rionegrina SA (Emforsa)	Explotación forestal	Ley N° 2022	1985
Empresas Minera Rionegrina SA (Emirsa)	Minería	Ley N° 4766	2012
Eólica Rionegrina SA	Generación eléctrica	(*)	2015

³ Las SE regidas por la Ley N° 20.705, son un formato específico de la normativa argentina para empresas de propiedad totalmente pública. Las SA regidas por la Ley N° 19.550, representan las típicas sociedades comerciales del sector privado, en este caso, con propiedad al menos mayoritaria del Estado. En cualquier caso, ambos formatos implican, en la práctica y en línea con lo mencionado, diversas combinaciones de aplicación de derecho público y privado (Carbajales, 2014; Gordillo, 2013).

⁴ El inciso *a*) de la ley lista un total de 24 “entes y organismos”, en general adoptando la forma de organismo descentralizado o entes autárquicos dedicados a diferentes sectores, áreas y problemáticas que son objeto de la administración estatal. Se incluyen, por ejemplo, una serie de entes de desarrollo con incidencia en las distintas regiones de la provincia, organismos de regulación de servicios públicos y agencias que llevan adelante políticas sectoriales específicas en áreas como la promoción de las exportaciones y la innovación.

<i>Empresa</i>	<i>Actividad</i>	<i>Normativa</i>	<i>Año</i>
Hierro Patagónico Rionegrino SA (Hiparsa)	Minería	Decreto N° 4/1993 Ley N° 2651	1993
Horizonte Compañía Argentina de Seguros Generales SA	Servicios de seguros	(*)	1987
INVAP Ingeniería SA	Servicios de ingeniería	(*)	1991
invap se	Tecnología	Decreto N° 546/76	1976
Productora Farmacéutica Rionegrina SE (Profarse)	Laboratorio farmacéutico	Ley N° 5183	2016
Radio y Televisión Río Negro SE (RTRN)	Comunicación	Ley N° 1952	1985
Río Negro Fiduciaria SA (RNF)	Servicios administrativos y financieros	Ley N° 3134	1997
Tren Patagónico SA	Transporte ferroviario	Ley N° 2781	1994
Transcomahue SA	Transporte de energía eléctrica	Decreto N° 619/97	1997

Fuente: elaboración propia con base en leyes provinciales N° 5537, N° 5630 y Tribunal de Cuentas (2021); y normativas de creación de las empresas, según se indica.

Nota. (*) Empresas creadas a partir de otros instrumentos legales, cuya propiedad corresponde a otras empresas o entidades públicas.

En términos generales, se trata de un sector público empresarial conformado por entidades surgidas en un lapso de 40 años, entre 1976 y 2016, una parte importante de ellas creadas en la década de 1990. Así mismo, se trata de empresas que intervienen —o al menos plantean su intervención— en un heterogéneo conjunto de actividades económicas, concentrándose en sectores en los que usualmente las empresas públicas tienen participación. Así, una parte importante de ellas se vinculan con servicios públicos, la explotación de recursos naturales y otras actividades de apoyo o vinculadas a la actividad de la administración pública.

En cada uno de los apartados dedicados a los diferentes ministerios y secretarías a lo largo de la ley, se indica explícitamente, según corresponda, la adscripción de cada una de las empresas rionegrinas al organismo ministerial rector y gestor de las políticas públicas del área en que desarrolla sus actividades (tabla 3).

Tabla 3. Empresas públicas de la provincia de Río Negro según dependencia funcional, 2023

<i>Secretaría de Energía</i>	<i>Ministerio de Obras y Servicios Públicos</i>	<i>Ministerio de Economía</i>	<i>Ministerio de Gobierno y Comunidad</i>	<i>Ministerio de Producción y Agroindustria</i>	<i>Ministerio de Salud</i>
Hiparsa Edhipsa Transcomahue Emirsa Eólica Rionegrina	Tren Patagónico ARSE ARSA	Altec Horizonte Seg. RNF	Invap Invap Ing. RTRN	Emforsa	Profarse

Fuente: elaboración propia con base en leyes provinciales N° 5537, N° 5630 y Tribunal de Cuentas (2022).

La mayoría de las empresas se encuadran en el ámbito de la Secretaría de Energía, lo que incluye a las entidades que tienen su ámbito de actuación en diferentes etapas de la prestación del servicio eléctrico (Transcomahue y Eólica Rionegrina); pero también, las dedicadas a la explotación de hidrocarburos (Edhipsa) y la explotación minera (Emirsa e Hiparsa). De igual manera, las entidades incluidas en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos conciertan actividades vinculadas a la provisión de agua para riego (ARSE, también dedicada a la generación eléctrica), los servicios de agua potable y cloacas (ARSA) y el transporte (Tren Patagónico); mientras que las asignadas al Ministerio de Economía, a la prestación de servicios de seguros y financieros (Horizonte Seguros y RNF), además de servicios informáticos y de telecomunicaciones (Altec). Igualmente, la empresa asignada al Ministerio de Producción y Agroindustria actúa en el ámbito de la explotación forestal (Emforsa); mientras que la que se incluye en el ámbito del Ministerio de Salud se encarga de la producción de medicamentos (Profarse). Finalmente, el Ministerio de Gobierno y Comunidad, además de Invap e Invap Ingeniería, también tiene en su jurisdicción la empresa de televisión y radio pública provincial (RTRN).

En paralelo, la propia ley define una instancia de supervisión transversal de las empresas, en tanto en su artículo 23 faculta a la Secretaría de General de la provincia a “supervisar, en coordinación con las áreas específicas, la gestión y administración de las Sociedades del Estado o Anónimas en las que la provincia tenga participación accionaria”.

Esta prerrogativa está reglamentada por el Decreto N° 256 de 2019, el cual fija en sus considerandos que “dentro del marco de reestructuración, optimización y jerarquización de las Empresas Públicas se considera oportuna la implementación de pautas de trabajo homogéneas para las mismas, alineadas a las políticas emanadas del Poder Ejecutivo Provincial”. Asimismo, se reafirma a la Secretaría General como el organismo designado para establecer dichos criterios de organización interna de las empresas y el control sobre las mismas.

Las facultades de la Secretaría General detalladas en el artículo 1° del decreto comprenden:

- a) Entender, en coordinación con las áreas específicas, en el funcionamiento y administración de las sociedades del Estado y anónimas en las que la provincia tenga participación accionaria.
- b) Participar en la delineación de la política y planificación empresarial de las diferentes empresas bajo su competencia.
- c) Diseñar pautas y objetivos que hagan a la actividad normal y habitual de las empresas del Estado.
- d) Gestionar la regularización de los procedimientos reglamentarios de contrataciones, los que deberán ser aprobados por los órganos de control interno, en virtud de la aplicación supletoria de la Ley H N° 3186.
- e) Delinear mecanismos de control que posibiliten el mejor funcionamiento de las empresas del Estado.
- f) Establecer que previo a negociar y/o acordar cualquier tipo de cambio en las condiciones laborales que impliquen incrementos salariales remunerativos o no, adicionales, o un mayor costo para la Empresa, deberán tener expresa autorización del Señor Secretario General o de quien este designe.
- g) Proponer al Tribunal de Cuentas los miembros que integrarán los órganos de control interno de las Empresas Públicas.

A continuación, define algunas pautas generales de funcionamiento, al establecer que las empresas públicas rionegrinas deben: (a) requerir autorización a la Secretaría General para realizar incorporaciones de personal o renovar contrataciones, así como para cubrir vacantes que se pudieran originar (artículo 2°); (b) someter sus decisiones al control

de legalidad y de hacienda pública por parte de la Fiscalía de Estado y la Contaduría General de la Provincia, de acuerdo a la modalidad que definan en forma conjunta con la Secretaría General (artículo 3°), y (c) poner a disposición los mecanismos e información necesarios para el cumplimiento de la norma, según requerimiento de la Secretaría General (artículo 4°).

Adicionalmente, se establece una medida transversal a las empresas alcanzadas que va más allá de la estructura de gestión y control de las entidades, vinculada con la política de género a nivel de la designación de los cargos de dirección. Así, en su artículo 5°, el decreto establece que los directorios de las empresas deben tener una “conformación mixta”, lo que implicaría —según se desprende de los considerandos— “el principio de participación equivalente de géneros en sus órganos directivos, garantizando de este modo la paridad de género en su conformación”.

Estas facultades otorgadas a la Secretaría General pueden, entonces, agruparse en dos ejes. El primero refiere a su participación en la gestión y orientación general de las empresas, en conjunto con los ministerios o secretarías sectoriales de las que dependen funcionalmente. Esta prerrogativa aparece como una facultad general, sin definir los alcances y los procedimientos mediante los cuales se pone en práctica ni las formas en que esa coordinación con el ministerio sectorial se concreta. Particularmente, en el caso que existiesen diferentes posiciones entre ambos organismos implicados, no se explicitan los dispositivos y reglas de toma de decisiones conjunta o resolución de conflictos, ni la preeminencia de uno sobre otro. Sin embargo, dado lo dispuesto a nivel de la Ley de Ministerios, se deriva una suerte de mayor potestad relativa de decisión del ministerio sectorial —en tanto titular de los derechos de propiedad sobre la empresa—, en los ámbitos no alcanzados directamente y de manera explícita por la normativa que indican la intervención de la Secretaría General.

El segundo eje, que agrupa otra serie de facultades otorgadas a la Secretaría General, refiere al control sobre la adecuación de las empresas a parámetros generales del funcionamiento administrativo. Esto se expresa, por ejemplo, en lo referido a las tareas de auditoría y la implementación de los lineamientos emanados de los entes de control interno y la sujeción al control de legalidad de los organismos competentes.

Adicionalmente, se define un criterio restrictivo en relación con la autonomía de las empresas y sus potestades para la gestión de su personal —en principio, habilitadas a accionar en dicho ámbito según el régimen aplicable por sus tipos societarios—, en cuanto limita la posibilidad de aumentar su dotación y negociar condiciones salariales sin el aval de la Secretaría General. Este último aspecto aparece como un eje relevante en cuanto al control presupuestario y posibles desviaciones que puedan suceder a nivel de la empresa, respecto a lineamientos más generales de la administración pública.

Finalmente, en referencia a la nómina de empresas alcanzadas, un hecho a destacar es que en el artículo 6° se excluye a Invap e Invap Ingeniería —esta última, subsidiaria de la primera— del ámbito de aplicación del decreto y, por lo tanto, del control y supervisión de la Secretaría General. Aunque no se explicita, esta excepción parece emerger por las características propias de la trayectoria y funcionamiento de Invap, dejando la función de vinculación con la administración provincial de manera exclusiva en el Ministerio de Gobierno y Comunidad.⁵

Conclusiones

El recorrido de este documento demuestra como primer resultado, que la forma general por la que se estructura la relación entre los gobiernos provinciales y las empresas públicas jurisdiccionales en Argentina, es la de la dependencia funcional del ministerio sectorial correspondiente —en línea con el modelo de gestión *descentralizado* (Moreno de Acevedo Sánchez, 2016) o *sistema de dirección múltiple* (Witker, 1979)—. En este sentido, parece reforzarse la relación jerárquica entre cada ministerio y las empresas de su área de competencia, como expresión de la forma en que se estructura el control sobre las entidades por el Estado-propietario. De manera concordante, el eje parece estar puesto en su carácter de instrumento de la acción estatal, lo que deriva en la

⁵ Invap es una empresa de tecnología, dedicada a la producción de bienes complejos, con actividad en el área nuclear y satelital, entre otras (Versino, 2014; Zappino, 2021a, 2021b).

preferencia por la coordinación respecto a las políticas sectoriales por sobre otro tipo de configuración.

Sin embargo, la forma en que esto se expresa en el marco legal-institucional, a partir de las normativas relevadas, aparece como sumamente heterogéneo. Así, se verifica una presencia limitada de menciones explícitas a las empresas públicas y a los modos de su vinculación con los estados provinciales en las leyes principales que organizan la estructura funcional de las administraciones funcionales, en lo que respecta a la asignación concreta de las empresas y de la adscripción en las dependencias ministeriales correspondientes. Esta falta de referencias en la legislación es posible atribuirla, aunque no sea de manera tentativa, al desarrollo relativamente reciente de expansión de las empresas públicas provinciales en Argentina.

Esto no niega, por lo demás, la existencia de instancias institucionales transversales que, a nivel provincial, asumen la función de concentrar bajo su ámbito de actuación algún aspecto del control o gestión de las empresas públicas jurisdiccionales. Al menos en los cuatro casos mencionados, en que tales prescripciones aparecen de manera más clara en la legislación, coinciden con provincias y presencia de empresas públicas jurisdiccionales relativamente importantes.

Al respecto, el caso de la provincia de Río Negro contribuye a considerar las tensiones existentes entre el énfasis general de coordinación de las empresas con las políticas públicas sectoriales, por un lado; y la búsqueda de establecer un control integral por parte del Estado que considere el accionar de la totalidad del sector público empresarial provincial, tomado de conjunto con el resto del accionar estatal, por el otro.

El recorrido realizado permite esbozar algunas líneas de interpretación, posibles de ser retomadas en próximas etapas de la investigación. Si bien aquí se enfocó la cuestión del control estatal en su vinculación con la relación jerárquica entre el Estado y las empresas públicas, no deja de ser necesario considerarla dentro del marco más general del carácter híbrido de su gobernanza. Además, en términos generales, aparece como pertinente complementar el abordaje de los marcos legales-institucionales con los mecanismos informales que inciden en la gobernanza de las empresas públicas. Finalmente, dadas las características de la organización federal en Argentina, resulta relevante profundizar

en cómo las relaciones *con* y *entre* los niveles jurisdiccionales inciden en la gobernanza de las empresas públicas subnacionales.

Referencias

- Agoff, S. L., Blugerman, L., & Meschengieser, G. G. (2021). La gestión pública de empresas: el desafío de un abordaje multinivel. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 21(36), 124-145. <https://doi.org/10.14409/daapge.2021.36.e0014>
- Alami, I., & Dixon, A. D. (2020). State Capitalism(s) Redux? Theories, Tensions, Controversies. *Competition & Change*, 24(1), 70-94. <https://doi.org/10.1177/1024529419881949>
- Andrieu, P. (1995). Las políticas institucionales en el sector de empresas públicas argentinas en el período 1930-89. En *Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino* (pp. 75-152). Facultad de Ciencias Económicas (UNLP).
- Azpiazu, D., & Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En J. Petras & H. Veltmeyer (Eds.), *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (pp. 55-112). Prometeo Libros.
- Balbín, C. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. La Ley.
- Banco Mundial. (2014). *Tendencias del gobierno corporativo de las empresas públicas en América Latina. Tendencias y casos de países*. Banco Mundial.
- Battilana, J., & Lee, M. (2014). Advancing Research on Hybrid Organizing – Insights from the Study of Social Enterprises. *Academy of Management Annals*, 8(1), 397-441. <https://doi.org/10.5465/19416520.2014.893615>
- Bernal, A., Oneto, A., Pendfol, M., Schneider, L., & Wilcox, J. (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad Estatal*. CAF.
- Bernier, L., Florio, M., & Bance, P. (2020). Introduction. En L. Bernier, M. Florio & P. Bance (Eds.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. Routledge.
- Blutman, G., & Cao, H. (Eds.). (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Edicon.
- Boneo, H. (1965). El control de las empresas públicas. *Revista de Administración Pública*, 6(16), 9-21. <http://pascal-francis.inist.fr/vibad/index.php?action=getRecordDetail&idt=12779107>

- Boneo, H. (1984). Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema. En O. Oszlak (Ed.), *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 344-381). Paidós.
- Bottini, F. (2020). Legal Aspects of Public Enterprises. Remarks Based on a Comparative Study of French, European and American Legislation. En L. Bernier, P. Bance & M. Florio (Eds.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (pp. 256-266). Routledge.
- Breme, H. (1984). Los sistemas de control de las empresas públicas en Argentina. En *INAP Praxis: Vol. 65. Empresas públicas y sistemas de control gubernamental en América Latina* (pp. 153-184). Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Bruton, G. D., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Stan, C., & 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>
- Cao, H., Blutman, G., Hoya, A., Kais, M., & Yañez, M. (2023). Relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina: del presente al futuro. Relaciones Nación-Municipios, el eslabón emergente del federalismo argentino. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (23), 10-31. <https://revistas.flacoandes.edu.ec/eutopia/article/view/5825>
- Cao, H., & Vaca, Á. (2017). Gestión pública y modelos de federalismo. *Documentos de Trabajo del CIAP*, 23(2). http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_v17_n23.pdf
- Cao, H., & Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE*, 32(95), 95-111. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612006000100006>
- Carbajales, J. J. (2014). *Sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE). Una nueva modalidad de «empresa pública»: legitimidad y límites constitucionales*. Astrea; Ediciones Rap.
- Carbajales, J. J. (Ed.). (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). De la centenaria YPF a las actuales SABIE*. Edunpaz.
- Chang, H.-J. (2007). *State-owned Enterprise Reform*. United Nations.
- Christensen, L. T. (2015). The Return of the Hierarchy: SOEs in Marketisation. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 307-321. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2015-0084>
- Corporación Andina de Fomento. (2010). *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado*. CAF.

- Devlin, R. (1993). Las privatizaciones y el bienestar social. *Revista de la CEPAL*, (49), 155-181. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ede8c38c-c6c6-44f1-9dec-80fe36cc2b6f/content>
- Díaz Ortega, E. (2010). *Gobierno corporativo: lo que todo empresario debe saber*. CAF.
- Diéguez, G., & Valsangiácomo, A. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?* (Documento de Políticas Públicas–Programa de Gestión Pública N.º 178). Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec).
- Florio, M. (2014). Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (60), 59-102. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533692003.pdf>
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Reis*, 106(1), 33-62. <https://www.ingentaconnect.com/content/cis/reis/2004/00000106/00000001/art00002>
- Furusten, S., & Junker, S.-O. (2019). Variations and Dynamics of Hybridity in Different Types of Hybrid Organizations. En S. Alexius & S. Furusten (Eds.), *Managing Hybrid Organizations* (pp. 27-48). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95486-8_2
- Gasperin, S. (2021). *Lessons from the Past for 21st Century Systems of State-Owned Enterprises: The Case of Italy's IRI in the 1930s* (Working Paper N.º WP 2021/08). UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Grossi, G., Papenfuß, U., & Tremblay, M.-S. (2015). Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises: Relevance for Science and Society and Interdisciplinary Research Perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 274-285. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2015-0166>
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Iramain, L. D., & Ascencio, D. (2021). 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-Industria@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, (29), 23-47. [https://doi.org/10.56503/H-Industria/n.29\(15\)pp.23-47](https://doi.org/10.56503/H-Industria/n.29(15)pp.23-47)
- Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia* [Documento de Trabajo. Proyecto Conjunto Indes-Unión Europea]. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Lin, L.-W., & Milhaupt, C. J. (2013). Los grandes grupos empresariales chinos: entendiendo los mecanismos del capitalismo de estado en China. *Revista Chilena de Derecho*, 40(3), 801-858. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372013000300004>
- Lopetegui, G. S., & López Azumendi, S. (2018). Rethinking Public Sector Management in Argentina: The Role of Leadership and Coordination in the Governance Improvement of State-Owned Enterprises (SOEs). *Latin America Policy Journal, Shifting Winds in Latin America. Seventh Edition*, 19-27.
- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2000). Studying Governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-262. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024269>
- Meggison, W. L., & Netter, J. M. (2001). From State to Market: A survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321-389. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.39.2.321>
- Millward, R. (2011). Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 375-398. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2011.00447.x>
- Moreno de Acevedo Sánchez, E. (2016). *Gestión de empresas públicas. Las ventajas de los modelos centralizados* (Documento para discusión N.º IDB-DP-454). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Musacchio, A., Lazzarini, S. G., & Aguilera, R. V. (2015). New Varieties of State Capitalism: Strategic and Governance Implications. *Academy of Management Perspectives*, 29(1), 115-131. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0094>
- Okhmatovskiy, I., Grosman, A., & Sun, P. (2021). Hybrid Governance of State-Owned Enterprises. En M. Wright, G. Wood, A. Cuervo-Cazurra, P. Sun, I. Okhmatovskiy & A. Grosman (Eds.), *The Oxford Handbook of State Capitalism and the Firm*. Oxford University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Éditions OCDE.
- Pérez, V., & 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. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-984X2017000100003&script=sci_abstract&tlng=en
- Portalanza, A. (2013). Gobierno corporativo: una aproximación teórica. *Saber, Ciencia y Libertad*, 8(1), 117-127. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5109386>

- Rentsch, C., & Finger, M. (2015). Yes, No, Maybe: The Ambiguous Relationship between State-Owned Enterprises and the State. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 617-640. <https://doi.org/10.1111/apce.12096>
- Rougier, M. (2021). Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas. *CUINAP*, 76. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/256/226>
- Schclarek Curutchet, A., Re Crespo, S., & Torres, L. A. (2011). *Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro*. Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (Cippes).
- Tagliani, P. (2014). Hechos estilizados del desarrollo económico de la provincia de Río Negro. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 17(2), 1-10. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-31232014000200006&script=sci_arttext&tlng=en
- Thwaites Rey, M. (2017). Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa. *Estado Abierto*, 1(3), 41-104. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/25>
- Toninelli, P. A. (2008). From private to public to private again: A long-term perspective on nationalization. *Análise Social*, 189(43), 675-859. <https://www.jstor.org/stable/41012663>
- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro. (2021). *Memoria 2021*. Viedma.
- Versino, M. S. (2014). Trayectorias de empresas productoras de 'bienes complejos' en el ámbito latinoamericano: los casos de Invap S.E. y Embraer S.A. *Anuario CEEED*, 6(6), 49-81. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CEEED/article/view/1063>
- Vilas, C. M. (2003). *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. Instituto Nacional de la Administración Pública; Dirección de Estudios e Información.
- Wang, J., Guthrie, D., & Xiao, Z. (2012). The Rise of SASAC: Asset Management, Ownership Concentration, and Firm Performance in China's Capital Markets. *Management and Organization Review*, 8(2), 253-281. <https://doi.org/10.1111/j.1740-8784.2011.00236.x>
- Witker, J. (1979). El holding como instrumento de control y coordinación de las empresas públicas, su eventual aplicabilidad a la realidad económica-jurídica de México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(34), 105-118. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.1979.34.1351>
- Yañez, M. (2019). De la privatización a la corporatización neoliberal: tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso argentino

(2015-2018). *REAd–Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 63-95. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.236.86414>

Yañez, M. (2022). 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(2), 79-110. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V13N2-art2989>

Zappino, J. S. (2021a). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso Invap S.E. Parte 1. *Cuadernos del INAP (Cuinap)*, 2(78). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/258>

Zappino, J. S. (2021b). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso Invap S.E. Parte 2. *Cuadernos del INAP (Cuinap)*, 3(84). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/275>

