

Las empresas públicas subnacionales en Argentina: hibridez organizacional y aspectos de su gobernanza interjurisdiccional

Subnational state-owned enterprises in Argentina: organizational hybridity and aspects of their interjurisdictional governance

Manuel Yañez

Universidad de Buenos Aires / Universidad Nacional de General Sarmiento / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

manuelyanez@economicas.uba.ar

Resumen: El objetivo de este artículo es analizar las formas que adopta la hibridez organizacional en las empresas públicas subnacionales en Argentina —específicamente, en las de nivel provincial—; así como las características de las relaciones con el Estado-propietario y con el Estado nacional, como base del estudio de su gobernanza interjurisdiccional. El trabajo se apoya en el análisis comparativo de cuatro casos de empresas públicas provinciales, a partir de fuentes primarias y secundarias. Entre otros aspectos, se destaca que la orientación de las empresas analizadas incluye una presencia relevante de su misión pública, aunque en coexistencia, en distintos grados, de objetivos comerciales. Asimismo, el vínculo con el Estado-propietario es mayormente de tipo jerárquico, sin desconocer diferentes niveles de autonomía gerencial. Finalmente, las relaciones predominantes con el Estado nacional se caracterizan, por lo general, por la cooperación, comúnmente en función a la implementación de políticas públicas en un contexto interjurisdiccional, lo que refuerza la centralidad de la misión pública de las empresas analizadas.

Palabras clave: empresas públicas, estados subnacionales, Argentina, organizaciones híbridas

Abstract: *The objective of this article is to analyze the forms that organizational hybridity assumes in subnational state-owned enterprises in Argentina —specifically, in those at the provincial level—; as well as the characteristics of the relations with the owner state and the national state, as a basis for the study of their interjurisdictional governance. The paper is based on a comparative analysis of four cases of provincial state-owned enterprise, using primary and secondary sources. Among other aspects, it is highlighted that the orientation of the companies analyzed includes a relevant presence of their public mission, although coexisting with varying degrees of commercial objectives. Likewise, the link with the owner state is mostly hierarchical, without ignoring different levels of managerial autonomy. Finally, the predominant relations with the national state are generally characterized by cooperation, usually in terms of the implementation of public policies, which reinforces the centrality of the companies' public mission.*

Keywords: state-owned enterprises, subnational states, Argentina, hybrid organizations.

Introducción¹

En los últimos años, se ha enfatizado a la hibridez como una característica relevante de diversos tipos de organizaciones contemporáneas (Alexius y Furusten, 2019; Battilana y Lee, 2014; Denis, Ferlie, y Van Gestel,

¹ Este artículo es producto del proyecto de investigación PICT-2021-I-INVI-00306 titulado “Empresas públicas subnacionales en Argentina: desafíos y potencialidades de la gestión empresaria estatal y su impacto en el desarrollo regional” de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.



2015; Mair, Mayer, y Lutz, 2015). En particular, se ha destacado el carácter híbrido que asumen las empresas públicas en términos organizacionales, de los objetivos que persiguen y de su gobernanza, a partir de la combinación de aspectos típicos de las organizaciones del sector público con otros característicos de las empresas privadas (Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan, y Xu, 2015; Furusten y Junker, 2019; Okhmatovskiy, Grosman, y Sun, 2021). Por lo demás, algunos de esos aspectos son recuperados en las diversas perspectivas sobre la gobernanza corporativa de las empresas públicas (Grossi, Papenfuß, y Tremblay, 2015; Musacchio, Lazzarini, y Aguilera, 2015; Papenfuß, 2020)

Aunque ocasionalmente se abordan algunos de esos aspectos en los estudios de las empresas públicas dependientes de gobiernos locales (Andrews, Ferry, Skelcher, y Wegorowski, 2020; Warner y Aldag, 2019), la cuestión ha tenido un desarrollo desigual en las indagaciones relacionadas sobre las empresas subnacionales; en particular, en torno a la consideración de las empresas públicas subnacionales en el contexto de países federales y las implicancias para sus actividades y gobernanza. Entre las excepciones, se cuentan, por ejemplo, los estudios que abordan el caso de Canadá y la persistencia de sus empresas públicas particularmente a nivel subnacional, aún luego del amplio proceso de privatizaciones de fines del siglo XX y con foco en la transformación de su gobernanza (Bernier, 2014; Bernier, Dutil, y Hafsi, 2018; Bird, 2015). Asimismo, de las indagaciones que abordan la región latinoamericana, se destaca el trabajo de Finchelstein, Gonzalez-Perez y Salvaj (2022) a partir de la comparación entre las estrategias de internacionalización de las empresas públicas subnacionales y las dependientes de los gobiernos centrales.

De igual manera, los estudios específicos sobre las empresas subnacionales en Argentina no han tenido demasiado desarrollo en épocas recientes, en especial las dependientes de los estados provinciales. En un trabajo previo (Yañez, 2022) se esbozó el escenario actual del conjunto de las empresas públicas provinciales, contándose más de 200 entidades con participación en un heterogéneo conjunto de actividades económicas y con presencia en todas las jurisdicciones argentinas de segundo nivel. Con el trasfondo de las transformaciones del rol estatal y el capitalismo de las últimas décadas, si además se considera la evolución de las relaciones intergubernamentales y el federalismo en Argentina (Astarita, Bonifacio, y Del Cagliano, 2012; Blutman y Cao, 2019; Cao, Blutman, Hoya, Kais, y Yañez, 2023; Leiras, 2013), el sector de las empresas públicas provinciales emerge como un fenómeno relevante a ser considerado.

En este marco, el objetivo de este trabajo es analizar las formas que adopta la hibridez organizacional en las empresas públicas subnacionales en Argentina —específicamente, en las de nivel provincial— y el tipo de vinculaciones que se establece con el Estado-propietario y el Estado nacional. Así, se abordan los siguientes interrogantes: ¿Cómo se presenta la hibridez a nivel organizacional en las empresas públicas provinciales en Argentina? ¿Existe alguna vinculación con la forma en que se ejerce el control por parte del Estado-propietario? ¿Cómo incide la relación de las empresas con el Estado nacional en ese contexto? ¿Qué aspectos emergen como relevantes en el plano de lo interjurisdiccional?

El trabajo se apoya en un análisis comparativo de cuatro casos de empresas públicas provinciales, a fin de identificar similitudes y diferencias, así como posibles relaciones entre las dimensiones consideradas, que permitan profundizar en el conocimiento de la cuestión. Las fuentes relevadas comprenden tanto las de tipo primario como secundario, incluyendo entrevistas en profundidad a informantes clave y el relevamiento de informes empresariales y normas legales, entre otras.

El trabajo se organiza, luego de la presente introducción, de la siguiente manera. Primero, se exponen algunos antecedentes relevantes de la literatura que dan cuenta de la cuestión de la hibridez organizacional aplicada a las empresas públicas y sus vinculaciones con el Estado en un contexto interjurisdiccional. Segundo, se presenta el enfoque metodológico adoptado en el presente estudio. Tercero, se procede a la presentación de los cuatro casos seleccionados. Cuarto, se sintetiza el ejercicio comparativo, identificando los rasgos comunes y las diferencias entre los casos, al tiempo que se referencian algunas discusiones propias del campo temático abordado. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones del trabajo realizado, en conjunto con el señalamiento de posibles líneas de indagación futuras.

Empresas públicas, hibridez organizacional y gobernanza interjurisdiccional

Aunque existen diferentes perspectivas sobre cómo definir qué son las organizaciones híbridas, Mair, Maya y Luz (2015) destacan que se suele acordar que se trata de organizaciones que: 1) involucran a diversos

stakeholders o grupos de interés; 2) persiguen objetivos múltiples y, a menudo, contradictorios; y 3) realizan actividades divergentes o no totalmente coherentes entre sí. Como lo reseñan Alexius y Furusten (2019), prácticamente cualquier organización podría ajustarse a esta definición; sin embargo, lo que se busca enfatizar desde esta perspectiva es la existencia de organizaciones en que tales elementos son más pronunciados o distintivos que en otras. En definitiva, la idea de hibridez a nivel organizacional implica que, ante el reconocimiento de la coexistencia de diferentes objetivos y lógicas institucionales en su seno, las organizaciones tienden a adoptar estructuras y procedimientos que dan cuenta de esa pluralidad (Okhmatovskiy et al., 2021).

En los últimos tiempos, la hibridez organizacional ha sido resaltada al momento de analizar el funcionamiento de las denominadas “empresas sociales” y otras organizaciones similares (Alexius y Furusten, 2019). Se ha señalado que, ante diferentes tipos legitimados de organización con características definidas —por ejemplo, la corporación privada, la organización del sector público y la fundación u organización benéfica—, las empresas sociales, al combinar formas organizacionales propias del ámbito de los negocios con otras que incorporan un fin social o público, representan un claro ejemplo de hibridez (Battilana y Lee, 2014).

Sin embargo, el énfasis en la hibridez como emergente organizacional no resulta necesariamente un fenómeno novedoso. Por caso, en torno al sector público se ha señalado en más de una ocasión la existencia en su seno de tensiones entre principios organizacionales divergentes, los cuales, a su vez, pueden rastrearse en distintas aproximaciones y procesos (Denis et al., 2015). Por caso, este fenómeno puede identificarse en la impronta de las reformas estatales del último cuarto del siglo XX orientadas por el paradigma de la Nueva Gestión Pública y mediante las cuales se buscó incorporar diferentes tecnologías de gestión y lógicas propias del sector privado en el ámbito de la administración pública con el fin de mejorar su desempeño (Hood, 1991). Desde entonces, se ha destacado que la sucesión y el solapamiento de reformas de distinto tipo y orientaciones han incrementado la complejidad inherente a las organizaciones públicas (T. Christensen y Læg Reid, 2011).

La concepción de las empresas públicas como organizaciones híbridas pone el foco en la combinación en su seno de elementos que han sido usualmente asociados a las organizaciones estatales y a otros referenciados en las empresas del sector privado. Esto se refleja en la búsqueda de dar respuestas tanto a objetivos de interés público o social —definidos por las prioridades determinadas por los propietarios del sector público— como a otros de tipo comercial o de negocios, según el sector económico en que desarrolle su actividad. Estos objetivos se corresponden, además, con lógicas institucionales y formas de gobernanza diferentes —usualmente vinculadas, en el caso de las empresas públicas, tanto con mecanismos jerárquicos como con otros propios del mercado— (Okhmatovskiy et al., 2021).

Así, en el caso de los objetivos que se persiguen, se ha señalado la tensión entre dos polos: a) los objetivos propios de la actividad económica-comercial, con eje en la autonomía de las empresas estatales, con el fin de satisfacer sus objetivos inmediatos y en función de su inserción en un mercado determinado; y b) los objetivos derivados de su misión pública, en función de esas necesidades de interés público o social que busca atender, muchas veces atravesada por la relación más o menos jerárquica con el Estado-propietario.

Ahora, ¿a qué nos referimos con misión pública? Sorrentino (2020) propone lo que denomina como una definición operativa: el conjunto de objetivos de una organización basados en valores públicos arraigados en un contexto específico. Aquí emerge, entonces, la relevancia de los objetivos y los valores de una organización al abordar su funcionamiento y, eventualmente, considerar su desempeño.

Por un lado, los objetivos son entendidos usualmente —señalan Christensen, Læg Reid, Roness y Røvik (2007)— como los conceptos o definiciones de algo que se quiere conseguir o realizar en el futuro. En torno a ellos, las organizaciones se orientan colectivamente para su consecución e influyen en la forma en que se estructuran u organizan en términos formales, al tiempo que proporcionan directrices para el desarrollo de sus actividades.

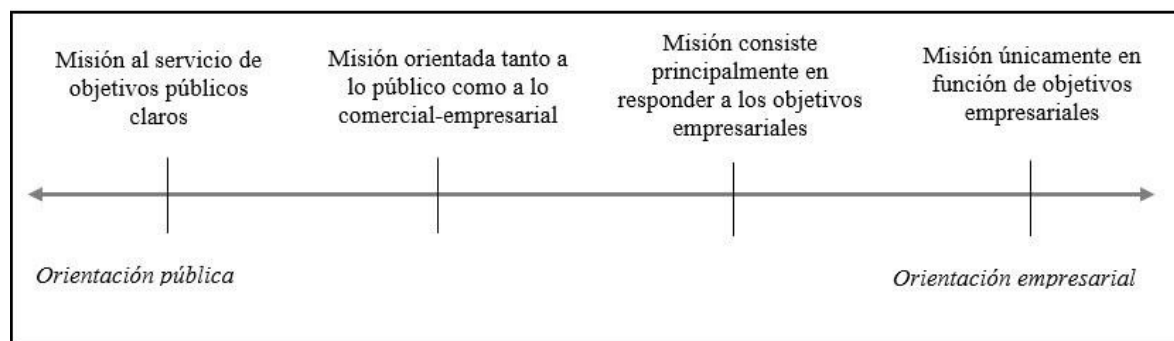
Por otro lado, los valores en una organización pueden definirse, en términos generales, como las preferencias (personales o sociales) sobre los resultados o las acciones que comparten en mayor o medida, de manera explícita o implícita, los integrantes de una organización (Schwartz, 1992). Ahora, si nos remitimos específicamente a la noción de valores públicos —noción que, en el ámbito de los estudios de la administración pública, tienen una extensa trayectoria (De Graaf y Van Der Wal, 2017)—, se enfatiza su carácter colectivo. Al respecto, Bozeman (citado en Sorrentino, 2020) señala que los valores públicos proveen un consenso normativo sobre: a) los derechos, beneficios y prerrogativas que deben (y no deben) tener los ciudadanos; b) las obligaciones de

los ciudadanos para con la sociedad, el Estado y entre sí; y c) los principios en los que deben basarse el gobierno y las políticas públicas.

Sobre esta base es posible señalar que tanto los objetivos como los valores públicos dependen del contexto y no son estáticos, sino que, por el contrario, varían a lo largo del tiempo. Asimismo, el carácter público implica que no se remite solamente a lo definido por el nivel gubernamental, sino que supone también una consideración más amplia de su determinación a nivel social, político y cultural.

Esta contraposición entre objetivos, sino contradictorios, al menos coexistentes en el seno de las empresas públicas, es ilustrado por Sorrentino (2020) como un *continuum* en el que, en definitiva, deja de manifiesto que el carácter público de la misión pública es un asunto de grado (Ilustración 2.1). Se identifican allí un extremo en el que la orientación empresarial se asimila al de una entidad comercial privada y, en el otro extremo, la orientación pública que está presente en un típico departamento gubernamental. El campo intermedio expresa la combinación entre ambas orientaciones, coexistiendo en una misma organización o en diferentes sectores de una misma entidad.

Ilustración 2.1. Progresión del carácter público de la misión de las empresas públicas.



Fuente: adaptado de Sorrentino (2020).

Así, en las empresas públicas, el grado de incidencia de su misión pública, en función de una combinación concreta de objetivos orientados por lo público con otros de tipo comercial-empresarial, también se expresa en una determinada forma de gobernanza. Así, una organización identificada como "híbrida" supone la existencia de diferentes objetivos y lógicas organizacionales que convergen en un mismo entorno, con un modo de gobernanza que combina o, al menos, incorpora disímiles mecanismos que los contempla y, eventualmente, formas de alcanzarlos. En este sentido, la gobernanza a nivel organizacional refleja, en mayor o menor medida, la adecuación del funcionamiento de la organización a los objetivos que persigue.

En el caso de las empresas públicas se trata, entonces, de considerar las formas habituales en que funcionan las organizaciones del sector público—cuyo caso típico está dado por las dependencias ministeriales, integradas en la administración central— y las que se relacionan con las entidades empresariales del sector privado. Al respecto de esas posibles combinaciones y sin desconocer sus características distintivas, Christensen (2015) resalta que la gobernanza de las empresas públicas se caracteriza por su hibridez, al ubicarse en el espacio que va desde la *gobernanza basada en la jerarquía*, relacionada con la forma en que organiza y gestiona la administración pública tradicional; y la *gobernanza basada en el mercado*, referenciada en la forma de incidencia de la mercantilización en el funcionamiento de las empresas privadas.

Por lo demás, este aspecto dual de las empresas públicas ha sido señalado en estudios de larga data, también en el contexto argentino. Por caso, Boneo (1984) parte de considerar que el carácter diferencial de las empresas públicas es la de ser organismos decisores que se desarrollan dos tipos de relaciones: por un lado, relaciones económicas con otros organismos sociales, como proveedores y clientes; y por otro lado, relaciones de poder con otro organismo decisor, el gobierno central, respecto al cual las empresas se encuentran subordinadas en mayor o menor grado.

Entonces, se ha señalado la existencia de objetivos y lógicas institucionales divergentes, en las que ambos polos se encuentran definidos: uno identificado con el sector público y otro con el de la empresa privada. Este último polo, por lo general, está representado en forma simplificada por el objetivo de la maximización de

beneficios, el cual organizaría el desarrollo de la actividad empresaria de la manera más eficiente en términos de mercado. Asimismo, el primer polo implica, además de la incidencia de objetivos y valores públicos, también una determinada forma de vinculación con el Estado del que la empresa pública depende.

Sin embargo, la relación con el sector estatal no debe considerarse como monolítica. Al respecto, Renstsch y Finger (2015) destacan que el control estatal sobre las empresas públicas se concreta a partir de las múltiples relaciones entre éstas y un conjunto de organismos del sector público, lo que incluye a los departamentos del poder ejecutivo, a las dependencias encargadas de la implementación de las políticas públicas, los tribunales de justicia, las entidades reguladoras y la propia administración central. Lo que se pone en juego en este planteo son los diferentes roles asumidos por el Estado en su relación con las empresas: en tanto propietario, en su carácter de gestor de las políticas públicas y en sus funciones de regulador. Adicionalmente, a este escenario relativamente complejo deben agregarse las relaciones que entablan las empresas públicas con los organismos estatales dependientes de los diferentes niveles jurisdiccionales: el nacional (central o federal), el regional (provincial o estadual) y el municipal. Precisamente, la identificación del sector estatal como monolítico se complejiza aún más en los países federales, ya que implica reconocer la multiplicidad de agentes político-institucionales de las diversas jurisdicciones con los que las empresas públicas se vinculan e identificar las formas concretas en que se expresa el control estatal y las modalidades que adopta su gestión.

Esta cuestión constituye, en última instancia, un plano particular de la gobernanza de las empresas públicas subnacionales, lo que puede denominarse como su *gobernanza interjurisdiccional*. Respecto al primer término, la gobernanza es entendida en este contexto 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, Heinrich, y Hill, 2000). Sobre el segundo, lo interjurisdiccional remite a “la forma en que se resuelve el eventual solapamiento o superposición territorial de funciones y/o incumbencias de entes estatales autónomos [...] cuyo examen busca precisar cómo interactúan estos actores y el tipo de arreglos institucionales a los que apelan para tramitar estos eventos” (Cao, 2019, p. 225).

En síntesis, el enfoque planteado habilita la reflexión, primero, en torno a las características organizacionales híbridas de las empresas públicas subnacionales. Segundo, en cómo se vinculan esas características con las formas en que se expresa el control estatal por parte de la administración subnacional, en tanto titular de los derechos de propiedad. Tercero, en la búsqueda de identificar particularidades propias de los países federales, las vinculaciones, roles y las incidencias con la jurisdicción estatal de nivel nacional, en cuanto al desarrollo de su actividad, en general vinculada a la implementación de políticas públicas determinadas.

Estrategia metodológica y fuentes

El presente artículo se basa en un abordaje cualitativo de estudio de casos, entendido como una investigación empírica que busca comprender un fenómeno en su contexto concreto; al tiempo que considera múltiples fuentes y se apoya en el desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos (Yin, 2014). En particular, el trabajo se orienta a realizar un análisis comparativo *basado en casos*, definidos como unidades complejas, con el fin de desarrollar descripciones de un número limitado de casos de un determinado fenómeno (Della Porta, 2013).

La hipótesis de trabajo parte de considerar que las empresas públicas subnacionales argentinas poseen características híbridas en sus objetivos y formas de gobernanza; al mismo tiempo que las relaciones que establecen con los organismos estatales de los distintos niveles jurisdiccionales agregan algunos aspectos diferenciales. En particular, si bien el control estatal se identifica principalmente en la dependencia respecto a las administraciones provinciales —por su carácter de propietario—, las relaciones con el Estado nacional implican una complejidad adicional en el modo en que las empresas desarrollan sus actividades que incide en su misión pública.

La elección de los casos se realizó a partir de una mirada teórica que tuvo en cuenta los objetivos de la indagación; al tiempo que se consideró un mínimo de cuatro casos, en línea con lo señalado para este tipo de abordaje por la literatura (Eisenhardt, 1989; Yin, 2014). Adicionalmente, la estrategia de selección de los casos se asimila a la del *método de casos diversos* (Seawright y Gerring, 2008), con énfasis en el conocimiento de las

variables involucradas y la identificación de posibles relaciones entre las mismas —perspectiva utilizada, por lo general, en estudios exploratorios y/o que buscan construir nuevas hipótesis—.

Sobre esta base, la selección de casos tuvo en cuenta la heterogeneidad propia del sector público empresarial de nivel provincial en Argentina (Yañez, 2022). Así, los cuatro casos seleccionados para el análisis presentan cuanto a la jurisdicción provincial, la fecha de creación, el sector económico y el tipo societario que presentan (Tabla 1).

Tabla 1. Casos de empresas públicas provinciales.

Empresa	Laboratorio Industrial Farmacéutico SE (LIF)	Catamarca Minera y Energética SE (CAMYEN)	Grupo Provincia SA (GP)	INVAP SE
Jurisdicción	Santa Fe	Catamarca	Buenos Aires	Río Negro
Año de creación	1999 [1947] (*)	2012	1997	1976
Sector	Industria farmacéutica	Energía y minería	Seguros y servicios financieros	Tecnología
Tipo societario	Sociedad del Estado	Sociedad del Estado	Sociedad Anónima	Sociedad del Estado

Fuente: Elaboración propia. (*) Se indica inicialmente la fecha de transformación del LIF en una SE, aunque la creación del laboratorio como dependencia estatal data de fines de la década de 1940.

Para cada caso seleccionado se presenta inicialmente una caracterización general de la empresa, sus antecedentes, sus objetivos prioritarios y las actividades que desarrolla. Luego, se abordan los tres ejes en que se apoya nuestra indagación:

- a) Orientación organizacional: como expresión de la hibridez organizacional, en el sentido de combinación de aspectos propios de las organizaciones del sector público y otros de las empresas del sector privado. En este sentido, se recupera particularmente el grado de incidencia de su misión pública y la presencia de objetivos comerciales —en línea al esquema reproducido en la Ilustración 2.1—.
- b) Vínculo con el Estado-propietario provincial: en referencia al tipo de relación establecida con la administración provincial, entendida como un aspecto de su gobernanza. En particular, se recupera el grado de asimilación de dicho vínculo a la típica relación jerárquica de la administración pública y/o la existencia de diversos grados de autonomía gerencial.
- c) Relación con el Estado nacional: a partir de la identificación de los aspectos más relevantes de sus interacciones con la administración nacional, incluyendo los diversos roles que esta última adopta en ese vínculo, en el escenario de lo interjurisdiccional.

Luego, se avanza en el análisis comparativo entre los casos, en función de las dimensiones señaladas y a partir de la identificación de diferencias y similitudes entre ellos, así como posibles relaciones entre dichas dimensiones, con el fin de profundizar en el conocimiento del fenómeno y su contexto.

Las fuentes utilizadas refieren tanto las de tipo primario como secundario. Por un lado, durante 2022 se realizaron un conjunto de entrevistas semiestructuradas en profundidad a directivos y directivas de las empresas seleccionadas —presidentes/as de directorio o con cargos de alta gerencia—, con el fin de dar cuenta de la actividad, los objetivos y las formas de gobernanza de cada entidad, incluyendo el tipo de relaciones establecidas con los organismos estatales de las diferentes jurisdicciones con los que se vinculan. Por otro lado, se analizaron normativas de nivel provincial y nacional, informes empresariales, documentos oficiales, notas periodísticas y otros similares, de manera de dar cuenta de los antecedentes y los marcos institucionales en que las empresas se insertan.

Casos de empresas públicas subnacionales

En los siguientes apartados se presentan los resultados más relevantes del relevamiento de los casos analizados. Para cada uno de ellos se consideran, primero, los antecedentes, actividades principales y el contexto en que desarrollan su actividad. Segundo, los tres ejes de análisis descriptos previamente: la orientación principal de su accionar y la incidencia de su misión pública; el tipo de vinculación con el Estado-propietario de nivel provincial; y las características que asume la relación con el Estado nacional.

Laboratorio Industrial Farmacéutico SE (LIF)

El origen del LIF se relaciona con la decisión del gobierno de la provincia de Santa Fe a fines de la década de 1940 de constituir un laboratorio público que se integrara al sistema de salud local. Este desarrollo se enmarcó en las políticas sanitarias de nivel nacional implementadas durante el primer y segundo gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) que incluía el impulso a la producción nacional de medicamentos (Ramacciotti y Romero, 2017).

En este sentido, la creación del LIF supuso su conformación como un instrumento de la política de producción pública de medicamentos de nivel provincial, con el objetivo inicial de atender necesidades locales. Como reseñan Iramain y Zappino (2023), esta entidad fue conocida como Laboratorio Industrial Farmacéutico hasta 1987, cuando por ley provincial N°10069 se instituyó como el Laboratorio Productor de Fármacos Medicinales (LPPM); constituido luego, en 1989, como Dirección General de Producción de Fármacos Medicinales (DGPFM). A continuación, en 1999, por ley provincial N°11657 se transformó al LPPM en una Sociedad del Estado (SE) —formato societario que continúa ostentando hasta la actualidad—; y, finalmente, recuperó su denominación histórica de LIF en 2007.

Por lo demás, el LIF se inscribe en un movimiento más general de desarrollo de la política pública de producción de medicamentos como forma de atender las necesidades del sistema de salud desde una perspectiva disímil, aunque no necesariamente contradictoria, a los parámetros de mercado de la actividad de la industria farmacéutica privada. Así, en diversas jurisdicciones y a través de diversos instrumentos y organizaciones, en las últimas décadas se ha consolidado la intervención estatal mediante laboratorios públicos, tanto en la producción como en el plano de la investigación y desarrollo de medicamentos (Santos, 2017; Zubeldía y Hurtado, 2019).

De acuerdo con su objeto social, definido en la ley de creación de la SE, el LIF apunta a la industrialización y comercialización de productos químicos, industriales y medicinales. En particular, se define que la producción de medicamentos debe destinarse prioritariamente a los servicios de salud provinciales, municipales y comunales; así como a prestadores sanitarios no gubernamentales sin fines de lucro.

En este sentido, —tal como lo exponen Iramain y Zappino (2023)— se le da fundamental relevancia a la atención y provisión gratuita de medicamentos en los centros de salud locales, siendo el propio Estado provincial quien adquiere la gran mayoría de la producción del LIF para su posterior distribución. Otra parte importante de la producción tiene como destino la provisión de alguno de los planes de medicamentos gratuitos del Estado nacional (como el Plan Remediar) y los sistemas de salud de otras provincias.

Asimismo, el LIF ha puesto cierto énfasis en el área de investigación y desarrollo para la puesta en producción de nuevas especialidades que atiendan necesidades emergentes. Aquí se destaca la producción de misoprostol y su provisión para el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva — medicamento utilizado para la interrupción del embarazo, en el contexto de la reciente aprobación legal de la interrupción voluntaria del embarazo—; pero también la producción de aceite de cannabis en sus diferentes variantes, con un creciente grado de integración y

producción de los diferentes insumos necesarios a nivel de la propia empresa. Adicionalmente, se destacan otro tipo de productos desarrollados recientemente, como el de repelentes de insectos, con el fin de asegurar la prevención de enfermedades transmitidas por vectores como mosquitos, tales como el dengue.

En este marco, la misión pública del LIF, en tanto su actividad se configura como un aporte concreto a la salud de la población, aparece claramente como preponderante.

El laboratorio es el ejemplo de una política pública que trasciende en el tiempo, donde cada gobierno pudo ver la importancia de tener un laboratorio público en cuanto a lo que tiene que ver con la construcción de soberanía sanitaria, como nos gusta a nosotros remarcar, porque hoy contar con un laboratorio público que fabrica más de 40 especialidades medicinales que se distribuyen de manera gratuita en todo el territorio de la provincia de Santa Fe. (Directiva/o LIF, comunicación personal, 01/09/2022)

Esta decisión más general se expresa en el sostenimiento mediante recursos fiscales del funcionamiento del LIF, en tanto proveedor del sistema de salud provincial. Por caso, el LIF recibe un porcentaje del Fondo de Asistencia para la Salud Pública, creado por ley N°10520 de 1990, con recurso provenientes, principalmente, de los juegos de azar controlados por la lotería provincial. En este marco, se tiene, por un lado, un aporte continuo para las políticas que se llevan adelante mediante el LIF que permiten darle cierta continuidad en el tiempo. Por otro lado, por ese mismo medio se acerca aún más la relación con las políticas provinciales para el área.

Esto no quita que, también, en su participación del abastecimiento de otras jurisdicciones —en el caso de las especialidades que cuentan con la aprobación de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (ANMAT)— y la generación de “ingresos propios”, aparece algún margen de maniobra para el desarrollo de actividades complementarias.

A nosotros el Estado provincial nos asigna un presupuesto determinado para lo que es la planificación anual de esas más de 40 especialidades. Después, hay una oportunidad de generar ingresos propios a través del fideicomiso, que tiene que ver con ventas fuera de la provincia, al Programa Remediar [...] o a otras provincias, las especialidades medicinales que tienen certificación ANMAT. De las más de 40 especialidades, la mitad tiene certificación ANMAT, el resto tiene solo la certificación provincial, digamos. Es ahí, con esos ingresos propios, es el margen [...] que nos da para poder innovar, para poder crear, para poder tener nuevos desarrollos. (Directiva/o LIF, comunicación personal, 01/09/2022)

Más allá de este aspecto y las implicancias para la incidencia del carácter público sobre el privado en su actividad, el tipo jurídico adoptado por la empresa tiene consideraciones, igualmente, disímiles. Si, por un lado, se adoptó el formato de SE con el fin de lograr una mayor flexibilidad en el desarrollo de su actividad productiva, por otro lado, existen algunos énfasis y, eventualmente, limitaciones en su accionar derivadas de su vinculación con el ámbito estatal.

[El carácter estatal influye] en el tema de contrataciones y de planificación [...] al ser Sociedad del Estado, tenemos procedimientos administrativos para resguardar el uso de los fondos públicos. No es lo mismo que una empresa privada. Y eso es un *plus* que, a la hora de la dinámica de la empresa, de la planificación y de la organización de las campañas, tenemos que tener en cuenta los tiempos de contratación, de control interno, de control externo, que son más largos que en una empresa privada. (Directiva/o LIF, comunicación personal, 01/09/2022)

En definitiva, ese doble carácter también se explicita en el reconocimiento de la incidencia del sector público y de las formas propias del sector privado en el seno de la empresa. En ocasiones, además, se pone en juego en ese reconocimiento posibles prejuicios o ideas previas.

Creo que [las actividades del LIF] son ejemplos claros de la eficiencia en el Estado y del valor de lo público. Vos sabés que acá, cuando entramos [con la gestión], los trabajadores me decían: “acá es una mezcla de público y privado”; y yo decía “¿dónde está lo privado?”. Y eso lo fuimos cambiando, porque ellos lo decían

como “somos públicos, pero mezcla con privado, porque somos eficientes” [...] Y yo les decía “No, somos público”. El valor de lo público. O sea, se puede ser público y eficiente, y el LIF es un claro ejemplo de eso. (Directiva/o LIF, comunicación personal, 01/09/2022)

En términos institucionales, además de la potestad de designar a las personas integrantes del directorio y la sindicatura de la empresa por parte del Poder Ejecutivo provincial, su control sobre la conducción de la empresa también se expresa por la definición incluida en la normativa legal respecto a que es la ministra o el ministro de salud quien ejerce la presidencia del directorio. Esta prescripción aparece como un refuerzo de la continuidad de criterios y políticas entre la conducción de la política sanitaria general de la provincia y el accionar del LIF.

Asimismo, se valora el accionar en general con otras dependencias del Estado provincial, en cuanto permite potenciar la acción del LIF en algunos aspectos transversales, como las relacionadas al área de comunicación, lo que expresa también que la integración con la administración provincial es relativamente alta.

[Es importante] el entramado que generamos con el resto de las áreas. Por darte un ejemplo: el laboratorio estos años tuvo una difusión y una publicidad que nunca había tenido y no gastamos un peso en eso. Lo trabajamos con [el área de] Comunicación del Gobierno [provincial] y del Ministerio de Salud para potenciar lo que ya tenemos. (Directiva/o LIF, comunicación personal, 01/09/2022)

En definitiva, se refuerza, por un lado, la perspectiva de la existencia de una relación jerárquica respecto al Estado-propietario. Por otro lado, se valora la capacidad de accionar coordinadamente con otros organismos públicos, como forma de mejorar el desempeño de la empresa.

Por su parte, las principales relaciones con el Estado nacional se establecen por dos vías. Por un lado, en tanto proveedor de los planes nacionales de provisión gratuita de medicamentos, como el mencionado Plan Remediar y el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. En este plano, el carácter regulador del nivel nacional, por parte de la ANMAT, también influye en la capacidad de participar en el abastecimiento de los sistemas de salud de otros estados provinciales. Como se mencionó, solo una parte de la producción del LIF tiene certificación de la ANMAT, lo que permite su comercialización fuera del territorio santafecino.

Por otro lado, como parte de la política de investigación y desarrollo, en su articulación con diferentes organismos que procuran la producción de nuevas especialidades medicinales y productos. En este caso, el desarrollo de los productos derivados del cannabis implica la relación con instituciones nacionales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), pero también con la Universidad Nacional del Litoral, el Ministerio de Salud de la Nación y la propia ANMAT.

El tema del cannabis está bueno no solo para mostrar lo que implica un proceso de desarrollo de cero, sino también la articulación con el resto del Estado, con el resto de las otras áreas del Estado y con el sector científico tecnológico, porque nosotros, una vez que tuvimos el lote trabajamos de manera muy cercana con [el Ministerio de] Producción y con el INTA. (Directiva/o LIF, comunicación personal, 01/09/2022)

En este sentido, la relación con el Estado nacional aparece principalmente como de colaboración; además de su rol de regulación y, en otro plano, como cliente, en tanto el LIF se erige como proveedor de diversos planes nacionales.

Catamarca Minera y Energética SE (CAMYEN)

La empresa CAMYEN nace en 2012 a partir de la sanción de la ley provincial N°5354, como empresa pública minera provincial, habilitada así mismo para participar en el sector energético.

La empresa se crea en el año 2012, cuando Lucía Corpacci era la gobernadora de Catamarca [(2011-2019)], con el fin de que se desarrolle la minería y las energías renovables [y así] aportar al desarrollo de la provincia, mejorando la calidad de vida de quienes viven y habitan, en especial donde se hacen las obras. Eso fue la iniciativa inicial, teniendo como prioridad la explotación de una mina que se llama Capillitas, en

Andalgalá, que es una mina de rodocrosita, una piedra semi preciosa. (Directiva/o CAMYEN, comunicación personal, 16/10/2022)

La mina de rodocrosita en Capillitas está, desde mediados del siglo XX, bajo control de la empresa Fabricaciones Militares SE, dependiente del Ministerio de Defensa nacional, quien acordó su explotación a la empresa minera catamarqueña.²

La creación de CAMYEN se inscribe, por lo demás, en el impulso dado a las empresas públicas dedicadas a la explotación de recursos naturales —especialmente, en el sector hidrocarburífero y minero— por parte de los gobiernos provinciales desde las últimas décadas del siglo XX. Este proceso se vio reforzado a partir de la sanción de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, por el cual se normó que el dominio originario de los recursos naturales correspondía a las provincias (Mugía y Godfrid, 2019).

La explotación de la mina de rodocrosita en Capillitas se constituyó en la principal actividad de CAMYEN en sus primeros años; sin embargo, en los últimos tiempos se avanzó en una serie de proyectos en otras áreas. Por un lado, la reforma del Código de Procedimientos Mineros de la provincia de 2020 otorgó al Ministerio de Minería provincial la capacidad de definir la concesión de explotaciones mineras de manera más directa, debiéndose ofrecer a CAMYEN la posibilidad de asumir la concesión de una mina ante cada nueva disponibilidad de sus derechos mineros. Por lo general, CAMYEN ha solicitado la asignación de los derechos vacantes desde entonces, lo cual ha ampliado los posibles emprendimientos en los que puede intervenir. Asimismo, se ha avanzado en la posibilidad de concretar un emprendimiento dedicado a la explotación de litio, en el cual se destaca la colaboración con la empresa YPF, cuya mayoría accionaria está bajo control del Estado nacional. Finalmente, existen diversos proyectos de energías alternativas, en el área de la energía solar y la geodesia, que también se encuentran en etapa de planificación.

En línea a estas actividades, CAMYEN tiene por objeto, de acuerdo con su norma de creación, “promover el desarrollo de la minería catamarqueña, a través del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de la conservación del ambiente en función del desarrollo social”, con énfasis en su impacto en las comunidades del interior donde realice su actividad empresarial (art. 4°). Con ese fin, habilita su participación, por sí o en conjunto con terceros, de las diferentes etapas de la actividad de la minería en sus diferentes ramas, además de la intervención en el sector hidrocarburífero y, especialmente, en el ámbito de las energías renovables.

En función de sus objetivos originarios, CAMYEN aparece fuertemente influenciada por su misión pública, en tanto se constituye —según su propia definición— como una herramienta del gobierno provincial para el desarrollo económico y social de la jurisdicción y, en particular, de las zonas mineras. En particular, la relevancia dada al rol estatal y sus organismos también se incorpora en la perspectiva de cada área de actuación de CAMYEN, como sucede con los proyectos de energías renovables.

[En la transición energética] es muy importante que el Estado esté presente, porque también el Estado es el generador de todo el resto, digamos, de los organismos de servicios públicos [...] Está EC SAPEM [Energía de Catamarca Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria], que es la empresa de energía, son los encargados de la generación y el transporte. En la generación de energía, ahora tener una empresa que se dedique a las energías alternativas, en un mundo en donde se ve el impacto del cambio climático, es muy relevante [...] Que la sociedad comience a asimilar y a utilizar estos recursos como como propios; entonces, creo que es fundamental el rol del Estado a través de una empresa del Estado, hoy es una prioridad. (Directiva/o CAMYEN, comunicación personal, 16/10/2022)

² Vale mencionar que la provincia de Catamarca participaba de la gestión de la mina en base a un acuerdo previo con Fabricaciones Militares y mediante la empresa Sociedad Minera Catamarca de Economía Mixta (SOMICA DEM). Esta última, a su vez, subcontractaba su explotación a una empresa privada. SOMICA había sido creada en 1986 como un emprendimiento conjunto entre capitales públicos y privados. Ante la falta de concreción de los fondos comprometidos por éstos últimos, el gobierno provincial decidió proceder a su disolución en la segunda mitad de la década de 1990. Sin embargo, SOMICA tuvo un nuevo impulso a partir de 2004, hasta la creación de CAMYEN. En cualquier caso, este antecedente evidencia la pretensión del Estado provincial de contar con una herramienta en el sector minero (El Esquiú, 24/07/2014).

Este énfasis en su misión pública no implica una desatención de las cuestiones presupuestarias; por el contrario, existe cierto énfasis en que la empresa debe lograr sustentar sus actividades a partir de su actividad comercial.

La empresa dependía netamente del Estado, el último ingreso [de fondos provinciales] que tuvo la empresa fue en febrero de 2020. Se utilizó ese fondo y, cuando ingresamos nosotros, tuvimos como estrategia y objetivo no pedirle más dinero al Estado, porque tenemos la plena convicción que una empresa, sociedad del estado, con una explotación, lo que tiene que buscar generar los ingresos necesarios para solventar la empresa. Si nosotros no podemos hacer eso, la verdad es que es otro apéndice el Estado que tome los recursos que deben tener cada una de las áreas para servir a otra cosa, se desvirtúa el objeto de creación de la empresa misma. La autosustentabilidad es el camino de la empresa. [...] Cuando yo pienso en una empresa, pienso en una en una rentabilidad positiva [...] entonces creo que en eso tenemos que ser como muy claros en el objetivo y la persona que esté a cargo debe tener las capacidades claras para poder gerenciar y llevar adelante este negocio de la mejor forma posible. (Directiva/o CAMYEN, comunicación personal, 16/10/2022)

Asimismo, se incorpora —ya desde su concepción— la pertinencia de la asociación con empresas privadas para llevar adelante los diversos proyectos.

Por su parte, la inquietud sobre las posibilidades de que la empresa no dependa de fondos presupuestarios para su funcionamiento también ha habilitado la proyección de algunos posibles desarrollos en la configuración de la empresa como prestadora de servicios a otras entidades, incluyendo a las propias organizaciones de la administración provincial.

Estuvimos trabajando con el gremio y con el Ministerio de Minería [con el proyecto para] que CAMYEN sea una empresa que ofrezca servicios, de prospección [...] todo lo que hace a servicios en la industria minera. Porque si no, como Estado, terminás contratando a otras empresas, cuando podrías contratar también al mismo Estado. Seríamos uno más, no digo suplantar al Estado con las cuestiones privadas [...] El mercado es para todos, entonces, sería un complemento. A nosotros nos consultan mucho las empresas privadas, porque nos conocen, lógicamente, y tienen mucha confianza en nosotros. (Directiva/o CAMYEN, comunicación personal, 16/10/2022)

Asimismo, la mencionada relación con el Estado también da cuenta del tipo de vínculo que existe con la administración provincial. De acuerdo con la normativa, la designación de los tres integrantes del directorio es realizada por el gobierno provincial, mediante el Ministerio de Minería. Pero más allá de este aspecto formal, en la práctica existe un trabajo coordinado con dicha dependencia, en diferentes etapas del negocio minero. En general, CAMYEN se presenta, como se ha mencionado, en tanto una herramienta del Estado provincial y de las políticas jurisdiccionales en el área de minería y energías renovables. Así, la relación subordinada respecto a la administración catamarqueña emerge como una característica de la empresa.

Sobre las vinculaciones con el Estado nacional existen diferentes aspectos y situaciones concretas. Por un lado, en perspectiva de mediano plazo, el propio impulso a las concesiones mineras deriva de la consolidación a nivel nacional de las normativas que otorgan potestades relevantes a los estados provinciales en la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios. A la ya mencionada reforma constitucional de 1994 debe agregarse la normativa minera de nivel federal, la cual pone de relieve el rol de cada provincia en la regulación de la actividad.

Por otro lado, si nos centramos en la coyuntura reciente, las relaciones con el Estado nacional sumen diferentes sentidos. En general, existe un nivel marcado en el plano de la cooperación, como lo expresa la continuidad de los acuerdos para la explotación de la mina de rodocrosita en Capillitas con Fabricaciones Militares y en el ámbito de la explotación del litio a través del proyecto conjunto con YPF. Sin embargo, en el caso de la mina de Capillitas, también existe un reclamo aún no resuelto respecto a la devolución del control de la mina y su incorporación al patrimonio de la provincia, que deje de lado la participación actual de Fabricaciones Militares.

Grupo Provincia SA (GP)

El Grupo Provincia SA (GP) —anteriormente, Grupo Banco Provincia SA— nace en 1997 como una empresa holding propiedad del Banco de la Provincia de Buenos Aires con el fin de integrar y centralizar bajo su órbita a las diferentes sociedades que, en los años previos, la entidad bancaria pública provincial había ido creando con el objetivo de dar respuesta a diferentes segmentos y actividades conexas al sector financiero y del sector de los seguros. Hacia 2022 controlaba ocho empresas que es posible agrupar en dos áreas: por un lado, tres aseguradoras y, por el otro, cinco empresas relacionadas a diversos servicios financieros. En ese mismo año se concretó la separación entre las empresas dedicadas a cada una de esas áreas en dos holdings diferenciados: por un lado, el GP quedó a cargo de las tres empresas de seguros; por otro, se creó un nuevo holding dependiente directamente del Banco Provincia, Provincia Servicios Financieros SA (PSF), al que se le transfirió la propiedad de las restantes empresas (Tabla 2).³

Tabla 2. Empresas controladas por Grupo Provincia SA y Provincia Servicios Financieros SA, 2022.

Empresa <i>holding</i> controlante hasta 2022	Empresas controladas	Empresas <i>holding</i> controlantes desde 2022
Grupo Provincia SA	Provincia Seguros	Grupo Provincia SA
	Provincia Vida	
	Provincia ART	
	Provincia NET	Provincia Servicios Financieros SA
	Provincia Fideicomisos	
	Provincia Fondos	
	Provincia Bursátil	
	Provincia Leasing	

Fuente: elaboración propia.

El objetivo inicial de la creación del GP fue generar una nueva herramienta que organizara y centralizara la gestión por parte del Banco Provincia de las empresas en que era accionista mayoritario, en los segmentos conexas a su actividad principal. Así, el GP y PSF tienen, en principio, el objetivo, en el plano organizacional, de alcanzar una mejora en la gestión coordinada de las diferentes entidades bajo su control. Luego, se debe considerar, por un lado, el objetivo más general del Banco Provincia, en tanto entidad bancaria pública y en su carácter de controlante, de priorizar “la inclusión financiera y el desarrollo económico y social de las y los bonaerenses acompañando las políticas emanadas desde el gobierno de la Provincia” (Banco Provincia, 2022, p. 15). Por otro lado, cada compañía tiene, en su ámbito de actuación, objetivos específicos, considerando tanto su aporte a la misión pública general como aquellos enmarcados en la sostenibilidad de cada entidad y su participación en el mercado específico.

En este sentido, si nos detenemos en su carácter híbrido tomado de conjunto, se destaca que las empresas del GP y PSF se encuentran influidas por el ámbito de actuación en los que participan.

³ La recolección de datos sobre el GP se desarrolló cuando transcurría el proceso de escisión y la creación de PSF. En este sentido, se lo trató como un caso único, incluyendo las referencias a ambos holdings y las aclaraciones pertinentes según correspondiese. Por lo demás, el propio proceso de escisión expresa un tipo particular de vinculación con el Estado nacional —tal como se expone más adelante en este mismo apartado—, lo cual contribuye a los objetivos de este trabajo.

Las empresas que conforman el Grupo Provincia [...] se vinculan con un mercado competitivo y, en algunos casos, muy competitivos, como el del sector de seguros y demás. Eso es una particularidad y es una rareza, hay pocas empresas públicas, en términos relativos, que se inserten en mercados competitivos y no vinculados, por ejemplo, a la provisión de servicios públicos. Es una particularidad que tiene estas compañías y los holdings [GP y PSF] que los organizan. (Directiva/o GP, comunicación personal, 12/09/2022)

Ese doble carácter, por lo demás, también se expresa en la forma en que se vincula con el sector público y, luego, en las posibles debilidades y fortalezas derivadas de tal relación. Entre éstas últimas, por ejemplo, la administración pública provincial como cliente le da cierta estabilidad en los pagos; lo cual no sucede necesariamente con los clientes privados, afectados, igualmente, por las posibles inestabilidades de la economía argentina.

En este marco, la incidencia de objetivo de interés público general de aportar al desarrollo provincial, derivado de las prescripciones propias del Estado-propietario, está tensionado con la propia actividad de las empresas integrantes del holding.

Tenés problemáticas asociadas a las compañías propiamente dichas y problemáticas vinculadas a la coordinación y a la organización en sentido estratégico de esas compañías. [Porque] estás hablando de sociedades; o sea, tienen que tener recursos, ingresos, facturación para pagar sus sueldos, para pagar sus gastos, y no dependen de un presupuesto, que es lo que es diferente a la administración central, donde vos tenés garantizado de movida que hay determinados ingresos y gastos que vas a poder que cubrir y, si no te dan el presupuesto, no vas a poder expandir la actividad. Bueno, en las empresas éstas no está ese presupuesto, no está garantizado. No puede descuidar ni los márgenes de rentabilidad, ni los márgenes de ganancias [...] porque estás hablando de compañías que tienen que ser autosostenidas. [...] Entonces, esa relación entre la sostenibilidad económica de la compañía y la complementariedad con la política es una relación en que hay que encontrar la diagonal. (Directiva/o GP, comunicación personal, 12/09/2022)

Ahora, esta característica distintiva de las empresas del GP tienen, asimismo, influencia en la forma en que se ejerce el control estatal por parte de la administración provincial de las compañías y su accionar concreto.

En términos institucionales, el Banco Provincia, como accionista mayoritario del GP y, en la actualidad, también de PSF, ejerce los derechos de propiedad y, por caso, designa a los integrantes de su directorio. A su vez, el Banco Provincia está constituido, según su estatuto regido por el decreto ley N°9434/79, como una institución autárquica de derecho público y (según el art. 8° de dicha norma) el Estado provincial concuerda en otorgarle “completa autonomía, quedando el gobierno de éste a cargo exclusivo del Directorio”. Respecto a este último, el presidente y los ocho vocales del directorio son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del senado provincial (art. 18°); mientras que las relaciones con la administración bonaerense son canalizadas por medio del Ministerio de Economía provincial (art. 13°).

Esta configuración particular agrega un aspecto adicional al formato de control estatal, en tanto define algunos grados de separación entre la administración provincial y las compañías controladas por el GP y PFS. Sin embargo, esto no implica, necesariamente, una desconexión de los objetivos de las políticas públicas jurisdiccionales. En todo caso, le agrega una complejidad a ese doble carácter ya mencionado por los holdings y sus compañías controladas: por un lado, el ser una entidad con un propietario estatal, con objetivos de interés público; y por otro, la actividad propia de cada empresa, en el marco de mercados competitivos que incentivan objetivos comerciales.

Lo que buscamos es que el carácter público de la compañía, de la propiedad de esas compañías, porque son sociedades anónimas, pero, en última instancia, tiene un dueño que es público, más allá que las sociedades sean privadas y se rigen por el derecho privado, le aporte algún diferencial específico y que permita ser funcional a una estrategia vinculada a las políticas públicas [...] Entonces, hay como una estrategia de vinculación [con el Estado provincial] que en algunos casos se da más naturalmente y en otros menos naturalmente, y no deja de ser una relación compleja por este doble carácter. Vos tenés un objeto de la sociedad y de tu negocio que es muy específico que está en el marco de una determinada encuadramiento y regulación, y por otro lado vos tenés, en última instancia, que además en el caso de las compañías tenés muchos grados de separación, porque está el Grupo Provincia, después está el Banco, y después la

Provincia, un dueño final que es público y que te obliga a pensar cuál es el diferencial que en estos segmentos podés aportar. Y eso no siempre es sencillo. (Directiva/o GP, comunicación personal, 12/09/2022)

En particular, esas relaciones con el Estado provincial se dan a través de cada compañía de diversas formas y en diversos grados. Por caso, se puede tratar de la provisión de servicios especialmente diseñados para el sector público provincial y municipal, como seguros para el personal, así como servicios de leasing o la administración de fideicomisos —a través de las compañías controladas Provincia ART, Provincia Leasing y Provincia Fideicomisos, respectivamente—. En definitiva, sin asumir que el involucramiento es igual en todas las compañías, sí se destaca que, desde una concepción global, emerge la idea de complementación de la actividad de las empresas del GP con las políticas públicas provinciales.

Entonces, los vínculos con la política pública provincial y municipal es compleja, porque a veces sos proveedor, a veces sos cliente, a veces te utilizan como una herramienta complementaria para brindar determinado servicio a la población. Es muy vasto el proceso de complementación y esa es un poco la forma en la cual vas viendo cómo te insertas en ese entramado complejo de políticas. (Directiva/o GP, comunicación personal, 12/09/2022)

En cuanto a la relación con el Estado nacional, la misma se establece principalmente a partir de su rol de regulación de las entidades del sector financiero y el consiguiente papel de los organismos nacionales que rigen las actividades del GP. En especial, esto se da por la incidencia del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en la actividad del Banco Provincia, pero, también, del resto de organismos y marcos legales que rigen las actividades desarrolladas por las empresas controladas por el GP y Provincia SF; por ejemplo, la Comisión Nacional de Valores (CNV) en el ámbito bursátil y la Superintendencia de Servicios de Seguros en la actividad aseguradora.

Al respecto, un hecho importante dado por la regulación federal sobre el Banco Provincia es el propio proceso de escisión del GP y la creación de PSF, que se encuadran dentro de un Plan de Regularización y Saneamiento establecido por el BCRA para la entidad.

El Central le prohíbe a los bancos tener aseguradoras [...] básicamente porque los riesgos inherentes de la actividad aseguradora son diferentes a los riesgos de la actividad bancaria. [...] Lo que el Central te dice es: “Date un proceso de adecuación”. Como parte de ese proceso lo que genera es la división entre las compañías que son complementarias a la actividad bancaria, y por lo tanto el Banco puede mantener bajo su órbita, y aquellas que no son complementarias. Entonces, la escisión tiene que ver con un primer paso [...] para después dar un segundo paso que es poder transferir, vía una ley provincial, las actividades no complementarias a la Provincia de Buenos Aires. Es decir, que el control indirecto que ejerce la Provincia a través del Banco, lo pase a ejercer de manera directa. (Directiva/o GP, comunicación personal, 12/09/2022)

En este sentido, la relación con el Estado nacional aparece como mayormente circunscripta a su rol de regulación y, por lo demás, con incidencia relativa en la orientación cotidiana de las actividades del GP y PSF y sus empresas.

INVAP SE

INVAP es una empresa de tecnología nacida formalmente en 1976, centrada inicialmente en responder a las necesidades del sector nuclear estatal de nivel nacional, pero que luego fue diversificando sus áreas de negocios e internacionalizando los mercados en los que participa. Depende funcionalmente de la provincia de Río Negro, que es propietaria del 100% de la empresa, al tiempo que tiene participación en su gestión la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) (Seijo y Cantero, 2012; Thomas, Versino, y Lalouf, 2008; Zappino, 2021).

En la actualidad, INVAP cuenta con cuatro áreas de negocios principales, con antecedentes relevantes en cada una de ellas, que comprenden, a su vez, un conjunto de proyectos en diferentes estados de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional (Tabla 3).

Tabla 3. Áreas de negocios, antecedentes y principales proyectos de INVAP, 2022.

Área	Antecedentes y capacidades	Principales proyectos nacionales e internacionales
Nuclear	Diseño, construcción y puesta en marcha de reactores nucleares, plantas de producción de radioisótopos y la provisión de ingeniería especializada en materia nuclear.	<i>Nacionales:</i> reactor de investigación RA-10, planta de producción de radioisótopos y otros (CNEA). <i>-Internacionales:</i> reactor de investigación Pallas (Países Bajos); planta de radioisótopos (India); trabajos para proyectos previos en Australia, EEUU, Brasil, Arabia Saudita, Egipto y Argelia.
Espacial	Capacidad de generar proyectos satelitales completos, desde el concepto de la misión hasta la puesta en órbita del satélite y su operación, con una experiencia de provisión de ocho satélites, tanto de observación de la tierra como de comunicaciones.	<i>-Nacionales:</i> satélites de observación de la tierra SABIA-MAR y SAOCOM 2 (Comisión Nacional de Actividades Espaciales, CONAE); satélite de comunicaciones ARSAT-SG1 (Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA, ARSAT). <i>-Internacionales:</i> satélite SmallGeo, en alianza con Turkish Aerospace Industries, para la empresa conjunta GSATCOM (Turquía).
Defensa, seguridad y ambiente	Capacidad de diseño, fabricación e instalación de radares, incluyendo radares secundarios para uso civil y comercial, radares primarios para defensa y radares meteorológicos para el monitoreo y prevención de catástrofes climáticas. Adicionalmente, desarrollo de proyectos de vehículos aéreos no tripulados.	<i>-Nacionales:</i> radares primarios para el monitoreo de fronteras (Ministerio de Defensa); radares meteorológicos (Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica); radares de control aéreo (Empresa Argentina de Navegación Aérea SE); helicópteros no tripulados (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y a la Armada Argentina) <i>-Internacionales:</i> radares secundarios (Nigeria)
Sistemas médicos	Vasta experiencia en la construcción llave en mano de centros de medicina nuclear y de construcción y mantenimiento de equipos de radioterapia y otros relacionados.	<i>-Nacionales:</i> diversos centros de medicina nuclear, incluyendo el Centro Argentino de Protonterapia (CNEA). <i>-Internacionales:</i> tres centros de medicina nuclear (Bolivia).

Fuente: elaboración propia en base a INVAP (2022).

Desde sus orígenes, INVAP tiene un fuerte énfasis institucional en cuanto a la misión pública que busca atender. Adicionalmente, tiene la particularidad que surge desde el sector científico-tecnológico, con un enfoque particular en el aporte que puede realizar al desarrollo del país y una determinada relación con el sector estatal que mantiene su impronta hasta la actualidad.

INVAP nace a principios de los setenta por iniciativa del Grupo de Física Aplicada en el área nuclear, en el Centro Atómico Bariloche, [que toma como base la idea] de la tecnología como motor del desarrollo económico de un país. Y ahí se da el desafío que para lograr ese objetivo necesitaba tener el contexto de una empresa, o sea, tener clientes, hacer cosas que tengan una proyección productiva y termina apareciendo INVAP [...] obviamente en ese momento focalizado en proyectos del área nuclear. Tuvo el apoyo de las autoridades de CNEA y también tuvo la suerte, y no sé si la coincidencia, en que en ese momento el plan nuclear en Argentina había posibilidad de hacer inversión, había un entendimiento de cuál era el rol

estratégico de esa inversión. Entonces al constituirse la empresa se constituye con una pata provincial, como Sociedad del Estado. Sociedad del Estado implica que sus accionistas tienen que ser entes públicos. Y obviamente la otra pata donde aparecían los conocimientos, el intangible vamos a decir, y donde aparecían los proyectos, la CNEA. Entonces hoy nuestros accionistas están representados por esos dos roles, por esas dos entidades. La provincia, que es dueña del 100% de las acciones, pero le transfiere parte del control de esas acciones a la CNEA y es por eso que la asamblea la componen esas dos entidades. (Directivo/a INVAP, comunicación personal, 28/06/2022)

Esta relación con el Estado nacional, en el marco de los planes de desarrollo nuclear, implicó una fuerte dependencia en su carácter de proveedor del mismo durante sus primeros lustros de vida. Sin embargo, con el correr del tiempo, las vicisitudes económicas y en la disponibilidad de fondos nacionales implicaron incentivar la diversificación y la internacionalización de la empresa, en función del paulatino desarrollo de proyectos de exportación de bienes tecnológicos. En particular, la crisis ocasionada por la reducción del presupuesto del programa nuclear nacional a principios de los noventa incentivó la transformación en el carácter de la compañía.

Hay un concepto básico que tuvo desde cero la empresa, que es “nosotros vivimos de los que vendemos”. Entonces, en ningún caso forma parte de nuestro financiamiento el presupuesto nacional o el presupuesto provincial. Todo es producto de facturaciones de contratos. [...] Y la necesidad de tener continuidad en esa crisis que se dio en los noventa generó dos acciones que, de alguna manera, fueron marcando el carácter de la empresa. Uno, la diversificación, se empezó con el área espacial. Y el otro fue ser más agresivo internacionalmente, yendo a participar a licitaciones internacionales, competir por contratos en el área nuclear, donde teníamos experiencia. Entonces, esas dos iniciativas que se plantearon en ese momento producto de la crisis fueron, de alguna manera, generando una identidad sobre la forma en que la empresa trabajaba. (Directivo/a INVAP, comunicación personal, 28/06/2022)

Este proceso de diversificación e internacionalización se fue profundizando con el correr del tiempo, ante la aparición de nuevos desarrollos, como los radares de diverso tipo y los satélites de comunicaciones. Así, el modelo de negocios que fue configurándose implicó, por un lado, contribuir a los proyectos de nivel nacional, al tiempo que el aprendizaje adquirido sirvió de base para el desarrollo de proyectos de exportación.

Se expresa así una particular configuración del carácter híbrido de INVAP en cuanto a su orientación. Por un lado, una fuerte presencia de su misión pública, encarnada en la búsqueda de contribuir a la sociedad con eje en la concepción del desarrollo tecnológico como forma de aporte al desarrollo económico nacional. Por otro lado, una concepción comercial sobre su actividad, que no depende de fondos presupuestarios ni subsidios, sino que se apoya en la venta de los bienes que genera. Respecto a este último aspecto, a nivel nacional tiene una posición única, en tanto no existe otra empresa que pueda producir el tipo de bienes complejos al que INVAP se dedica; mientras que, a nivel internacional, interviene en mercados competitivos, lo cual contribuye al sostenimiento de la actividad de la empresa en el mediano plazo.

Este modelo de negocios fue de la mano de la consolidación de la autonomía de INVAP respecto a su propietario formal, la Provincia de Río Negro; lo cual, además, permitió la continuidad de la orientación de la empresa a lo largo del tiempo. Esta autonomía se expresa, asimismo, en la forma de gobernanza y los acuerdos con los actores institucionales con los que interactúa.

Una de las ventajas muy importantes que tenemos es que la continuidad, que nos cuesta producirla, pero por suerte se ha ido convergiendo a un modelo de gobernanza de la empresa que ve importante este tema de la continuidad. [...] En particular la Provincia [de Río Negro] viene hace más de una década con una política de profesionalización del directorio, donde elige cuatro de los siete miembros del directorio, CNEA pone dos y el séptimo director es elegido por el personal. Actualmente, tres de los cuatro miembros que elige la provincia fueron o son funcionarios de INVAP, [...] con lo cual, sumado al elegido por los empleados, hay una representación de los objetivos inherentes de la empresa muy grande dentro del directorio. Y eso hace que la política que tiene que definir el directorio, sumado a la CNEA que también tiene ese doble rol de accionista y cliente, que forma parte del espíritu de lo que es el desarrollo tecnológico del país, hay una fuerte presencia de lo que son los objetivos institucionales y que de alguna manera trasciende los

vaivenes políticos. [...] Para nosotros eso es fundamental, porque imagínate que cualquiera de los proyectos nuestros, un proyecto corto, dura tres años. [...] Entonces, si nosotros no tuviéramos una continuidad en la gobernanza de toda la empresa, sería imposible asumir ese tipo de responsabilidad. (Directivo/a INVAP, comunicación personal, 28/06/2022)

Lo anterior no quita que existe una vinculación clara entre la administración provincial e INVAP. En todo caso, esa relación expresa los acuerdos y procedimientos que refuerzan la autonomía de la empresa y su carácter híbrido.

[Con el Estado provincial hay] una vinculación que es a nivel del dueño, que también tiene ciertas reglas de juego muy específicas. Por ejemplo, ellos no aportan nada desde el punto de vista del presupuesto para la subsistencia de INVAP, pero tampoco retiran nada de las utilidades. Esto tiene una doble razón, una es política, de que quieren invertir en INVAP. Pero además [...] si vivimos de lo que vendemos, tenemos que tener reglas de juego más asociado a una empresa, entre comillas, “privada”, que al Estado normal. Y eso pone en la necesidad de movernos en el sistema financiero con una libertad importante. Entonces, nosotros tenemos una designación por el Banco Central [y] nos movemos como una empresa privada no financiera, que nos da el acceso a créditos bancarios sin necesidad de tener una autorización explícita de nuestros dueños, del Estado nacional o del Estado provincial, porque justamente cumplimos con ciertas reglas. Una de ellas es que el dueño no retira dividendos de las empresas, otra es que nos movemos con valores de mercado, y no recibimos ningún subsidio de ningún ente público. (Directivo/a INVAP, comunicación personal, 28/06/2022)

El otro nivel de vinculación con la administración provincial que se destaca es la que la ubica como cliente de INVAP, en particular mediante el aprovechamiento de sus capacidades en proyectos específicos —por ejemplo, en el área de digitalización y energías renovables—.

De lo anterior también puede destacarse, entonces, el tipo de vínculo que se establece con el Estado nacional. Por un lado, desde los inicios de la empresa, existe una fuerte cooperación en los proyectos que aquel requiere y que INVAP tiene la capacidad de poner en práctica; a lo que se suma la presencia institucional de la CNEA en el devenir de la compañía. Por otro, la principal forma de vinculación, que se desprende de las características de la gobernanza de INVAP y su modelo de negocios, es el de proveedor-cliente, en tanto se participa en los proyectos nacionales no como una dependencia estatal, sino como una empresa que busca satisfacer los requerimientos a través del desarrollo de productos específicos. Así, es posible destacar la incidencia del vínculo con el Estado nacional, en tanto la cooperación en torno a la misión pública de la empresa;⁴ pero también en su carácter de principal cliente de INVAP a través de diversos organismos nacionales (como los indicados en la Tabla 3).

Aproximación comparativa a los casos

El análisis comparativo de los casos abordados resalta, en primer lugar, el carácter heterogéneo de las formas concretas en que se presenta la hibridez organizacional en cada uno de ellos en función de la orientación organizacional, el tipo de vínculo con el Estado-propietario provincial y la relación con el Estado nacional. Estos aspectos están sintetizados en la Tabla 4.

⁴ Vale mencionar que la cooperación también se da en función de los proyectos de exportación; por ejemplo, el Estado nacional —y también el provincial— facilita los avales para gestionar las garantías bancarias necesarias para la participación de INVAP en las licitaciones internacionales.

Tabla 4. Casos de empresas públicas subnacionales analizadas según dimensiones de análisis.

Empresa	Orientación organizacional	Vínculo con el Estado-propietario provincial	Relaciones con el Estado nacional
LIF	Mayormente guiada por su misión pública	Jerárquico	Cooperación Regulación
CAMYEN	Mayormente guiada por su misión pública	Jerárquico	Cooperación Conflictos específicos
GP / PSF	Mayormente guiada por su misión pública, pero con incidencia comercial	Jerárquico, con algún grado de autonomía	Regulación
INVAP	Mayormente guiada por su misión pública, pero con incidencia comercial	Autonomía	Cooperación Proveedor-cliente

Fuente: Elaboración propia.

Como característica general, el análisis de los casos de empresas públicas subnacionales ha permitido identificar características acordes con su carácter híbrido, en línea con lo señalado con la literatura (Furusten y Junker, 2019; Okhmatovskiy et al., 2021). Asimismo, se destaca que la orientación organizacional de las empresas consideradas incluye una fuerte presencia de su misión pública, aunque en algunas de ellas existe algún tipo de incidencia comercial —evidenciando diversos estadios y grados de presencia de la misión pública, en línea a lo señalado por Sorrentino (2020)—.

Por un lado, en los casos del LIF y CAMYEN, la misión pública aparece como preponderante, sin que esto excluya el aspecto comercial en su actividad y la proyección de una mayor orientación en ese sentido en el futuro. Esto último emerge en particular al momento de participar como proveedor de otras jurisdicciones y a nivel nacional en el caso del LIF; y las posibilidades de acuerdos con empresas privadas en los distintos proyectos, además de la posibilidad de ofrecerse como proveedor de servicios, en el caso de CAMYEN. Por otro lado, los casos restantes presentan, de diferentes maneras, una mayor incidencia relativa de su orientación comercial, sin menoscabar necesariamente la preeminencia de su misión pública. Así, en estos casos la hibrididad organizacional se acentúa en cuanto a la participación en mercados competitivos —en el caso de INVAP, en particular a nivel internacional— y la necesidad de que su actividad sea autosustentable, incluso en la concepción del Estado (nacional y/o provincial) como cliente.

Por su parte, el vínculo con el Estado-propietario se expresa, en la mayoría de los casos, de manera jerárquica, ubicando a la empresa pública como subordinada de manera directa a las directrices de la administración provincial. En este sentido, se vinculan en mayor medida en términos de la forma jerárquica típica en que se estructura la gobernanza en el sector público —entre los polos destacados por Christensen (2015)—. Esto es así en los casos del LIF y de CAMYEN, en los que incluso se puede interpretar que se asimila la relación con el gobierno provincial a la que se establece con una dependencia propia de la administración pública. En el caso de GP, aunque existe un alineamiento claro el Estado-propietario, hay una relativa autonomía, la cual aparece reforzada a partir de los grados de separación entre el holding y sus empresas controladas respecto a la administración provincial. Por último, el caso de INVAP emerge como una excepción, dado que la norma es su autonomía gerencial como base de la continuidad en la actividad de la empresa, aspecto fundamentado en su trayectoria institucional.

Aun cuando no se pretendió aquí establecer una relación directa entre la orientación y la incidencia de la misión pública, por un lado, y el tipo de vínculo con el Estado-propietario, por otro, resulta sugerente que, en

los dos casos (GP e INVAP) en que existe de manera decidida algún grado mayor de orientación hacia objetivos comerciales —sea por el tipo de mercado en que intervienen o por la búsqueda de ser autosostenible—, también emerge, de manera más o menos clara, algún grado mayor de autonomía. Al mismo tiempo, es destacable que esa mayor autonomía se expresa principalmente en el manejo gerencial y no parece, por lo demás, necesariamente debilitar el involucramiento en determinadas políticas públicas y, más en general, en la misión pública de las empresas.

Finalmente, la relación con el Estado nacional está presente en todos los casos, aunque adquiere diferentes formas, roles y grados de incidencia. Destaca, en primer lugar, la existencia de algún tipo de cooperación con dependencias estatales nacionales en los casos analizados; con la salvedad del caso del GP, en que la incidencia mayor en tal vínculo la tiene el rol de regulador sectorial de nivel federal. Por lo demás, esas relaciones de cooperación se consolidan a partir de la perspectiva de las empresas públicas subnacionales de incorporarse como un instrumento de las políticas estatales nacionales y, en ocasiones, en el marco de la articulación interjurisdiccional. En todos los casos, esa cooperación tiende a contribuir al fortalecimiento del lugar que ocupa la misión pública de las empresas involucradas.

Al respecto, resulta relevante resaltar que, a pesar de que las empresas analizadas son propiedad de las administraciones subnacionales, el Estado nacional tiene vínculos y asume diferentes roles que inciden en el devenir de sus actividades. En este sentido, se reafirma la idea —tal como lo sintetizan Renstsch y Finger (2015)— que las vinculaciones entre las empresas públicas y el Estado asumen diferentes formas, además de la derivada de la titularidad de la propiedad; lo cual resulta aún más decisivo en los estados federales y el entramado de vínculos interjurisdiccionales.

Conclusiones

En el presente trabajo se analizaron las formas en que se presenta la hibridez organizacional en las empresas públicas subnacionales en Argentina a partir de la consideración de cuatro casos de empresas dependientes de estados provinciales. Entre las características propias de las organizaciones híbridas, se consideró especialmente la orientación organizacional y la consiguiente incidencia de la misión pública en cada caso; el tipo de vinculación con el Estado-propietario; y las relaciones existentes con el Estado nacional. Estos dos últimos aspectos se relacionan y se incorporaron al análisis como un emergente de la gobernanza interjurisdiccional de las empresas consideradas.

Con base en el análisis comparativo, se constató como una característica general la existencia de aspectos típicos de las organizaciones híbridas —en términos de la coexistencia de objetivos y formas de gobernanza característicos del sector público y de las empresas comerciales—, pero con una fuerte presencia de la misión pública de las empresas estudiadas. Asimismo, se presenta como una tendencia de la mayoría de los casos que la relación con el Estado-propietario adopta una forma jerárquica; aunque, con alguna vinculación a la presencia de objetivos comerciales más definidos, existen casos con algún grado mayor de autonomía gerencial —lo cual es una característica distintiva en el caso de INVAP—. Finalmente, existen múltiples relaciones con el Estado nacional, las que emergen como relevantes en la actividad de las entidades analizadas; además que parecen contribuir, en general, a reforzar la misión pública de las empresas consideradas, en tanto predominan las relaciones de cooperación, por caso, para la implementación de políticas públicas.

A partir de lo expuesto, es posible esbozar algunas cuestiones susceptibles de ser retomadas en futuras investigaciones, con el fin de ampliar el campo de estudios sobre las empresas públicas subnacionales y sus especificidades y contribuir a la reflexión y el diseño de acciones con impacto en la gestión empresarial estatal.

Primero, la profundización en el estudio de la gobernanza de las empresas públicas subnacionales y las maneras en que se concreta el control por parte del Estado-propietario supone poner en discusión cómo se combinan las diferentes dimensiones de su hibridez organizacional: tanto el lugar que ocupa la misión pública y la incidencia de orientaciones comerciales, como la existencia de mayores o menores grados de autonomía o de subordinación/coordiación respecto a la administración estatal. Sobre esa base, es posible considerar la evaluación de las formas institucionales existentes —por ejemplo, los marcos legales y los dispositivos y organismos de control y coordinación—, así como las posibles mejoras de las que pueden ser objeto.

Segundo, dadas las características del federalismo en Argentina, el análisis de la incidencia de las relaciones intergubernamentales aparece como una dimensión a ser considerada cuando involucran a empresas

públicas subnacionales. En particular, la participación de éstas últimas en la implementación de políticas públicas de nivel nacional emerge como factor importante en la configuración de la misión pública que las guía y, por lo tanto, en las características concretas de su hibridez organizacional.

Finalmente, como corolario de ambas cuestiones, emerge como relevante el estudio de la gobernanza interjurisdiccional de las empresas públicas subnacionales en un contexto federal. Se trata, en definitiva, de profundizar en el conocimiento de las interacciones entre las entidades estatales de distintos niveles y los consiguientes arreglos institucionales, formales o informales, que inciden en la actividad concreta de las empresas públicas subnacionales y su desempeño.

Referencias bibliográficas

- Alexius, S., y Furusten, S. (2019). Exploring Constitutional Hybridity. En S. Alexius y S. Furusten (Eds.), *Managing Hybrid Organizations* (pp. 1-25). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95486-8_1
- Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C., y Wegorowski, P. (2020). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482-493. <https://doi.org/10.1111/puar.13052>
- Astarita, M., Bonifacio, S., y Del Cagliano, N. (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública argentina. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Eds.), *Manual de la nueva administración pública argentina* (pp. 231-283). Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Banco Provincia. (2022). *Reporte de Sostenibilidad 2022*. La Plata: Banco Provincia.
- Battilana, J., y 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>
- Bernier, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: The importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253-266.
- Bernier, L., Dutil, P., y Hafsi, T. (2018). POLICY ADRIFT: CANADIAN CROWN CORPORATIONS IN THE 21ST CENTURY. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 89(3), 459-474. <https://doi.org/10.1111/apce.12210>
- Bird, M. G. (2015). The Embedded Crowns: The Evolution of Three Provincial State-Owned Enterprises. *Canadian Political Science Review*, 9(2), 1-20.
- Blutman, G., y Cao, H. (Eds.). (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Buenos Aires: EDICON.
- 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*. Buenos Aires: Paidós.
- Bruton, G. D., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Stan, C., y Xu, K. (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92-114.
- Cao, H. (2019). Las relaciones intergubernamentales. En G. Blutman y H. Cao (Eds.), *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030* (pp. 225-240). Buenos Aires: EDICON.
- Cao, H., Blutman, G., Hoya, A., Kais, M., y 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.
- Christensen, L. T. (2015). The return of the hierarchy: SOEs in marketisation. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 307-321.

- Christensen, T., y Lægneid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Christensen, T., Lægneid, P., Roness, P. G., y Røpvik, K. A. (2007). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. London ; New York: Routledge.
- De Graaf, G., y Van Der Wal, Z. (2017). Without Blinders: Public Values Scholarship in Political Science, Economics, and Law—Content and Contribution to Public Administration. *Public Integrity*, 19(3), 196-218. <https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1269277>
- Della Porta, D. (2013). Análisis comparativo: La investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. En D. Della Porta y M. Keating (Eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: Una perspectiva pluralista* (pp. 211-236). Madrid: Akal.
- Denis, J.-L., Ferlie, E., y Van Gestel, N. (2015). UNDERSTANDING HYBRIDITY IN PUBLIC ORGANIZATIONS: UNDERSTANDING HYBRIDITY IN PUBLIC ORGANIZATIONS. *Public Administration*, 93(2), 273-289. <https://doi.org/10.1111/padm.12175>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532. <https://doi.org/10.2307/258557>
- El Esquiú. (2014, julio 24). La historia oculta de la sociedad entre Somica Dem y Dolphin S.A. *El Esquiú*. Recuperado de <https://www.lesquiui.com/politica/2014/7/24/la-historia-oculta-de-la-sociedad-entre-somica-dem-dolphin-sa-155666.html>
- Finchelstein, D., Gonzalez-Perez, M. A., y Salvaj, E. H. (2022). A comparative analysis of the internationalization of sub-national and central state-owned enterprises: Shreds of evidence from Latin America. *Multinational Business Review*, 30(2), 259-288. <https://doi.org/10.1108/MBR-05-2020-0117>
- Furusten, S., y Junker, S.-O. (2019). Variations and Dynamics of Hybridity in Different Types of Hybrid Organizations. En S. Alexius y S. Furusten (Eds.), *Managing Hybrid Organizations* (pp. 27-48). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95486-8_2
- Grossi, G., Papenfuß, U., y 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>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
- INVAP. (2022). *Estados financieros 2021/2022*. Bariloche: INVAP.
- Iramain, L. D., y Zappino, J. S. (2023). Empresas públicas provinciales y producción estatal de medicamentos. Los casos de las provincias de Santa Fe, Río Negro y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Parte 2. *CUINAP*, (124).
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. (pp. 209-248). Buenos Aires: Siglo XXI / Fundación Osde.
- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., y 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>
- Mair, J., Mayer, J., y Lutz, E. (2015). Navigating Institutional Plurality: Organizational Governance in Hybrid Organizations. *Organization Studies*, 36(6), 713-739. <https://doi.org/10.1177/0170840615580007>
- Mugía, D., y Godfrid, J. (2019). Continuidades y rupturas en el marco regulatorio y las políticas públicas para el sector minero metalífero argentino (1990-2019). *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 13(19), 137-170.
- Musacchio, A., Lazzarini, S. G., y 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., y Sun, P. (2021). Hybrid Governance of State-owned Enterprises. En M. Wright, G. Wood, A. Cuervo-Cazurra, P. Sun, I. Okhmatovskiy, y A. Grosman (Eds.), *The Oxford Handbook of State Capitalism and the Firm*. Oxford: Oxford University Press.
- Papenfuß, U. (2020). Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Conceptualization, challenges and perspective. En L. Bernier, M. Florio, y P. Bance (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (pp. 433-459). New York: Routledge.
- Ramacciotti, K. I., y Romero, L. (2017). La regulación de medicamentos en la Argentina (1946-2014). *Revista CTS*, 12(35), 153-174.
- Rentsch, C., y 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>
- Santos, G. (2017). Alcances y restricciones de la producción pública de medicamentos en Argentina (2002-2015). *Anuario CEEED*, 9(9), 59-90.
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the Content and Structure of Values: Theoretical Advances and Empirical Tests in 20 Countries. En *Advances in Experimental Social Psychology* (Vol. 25, pp. 1-65). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(08\)60281-6](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60281-6)
- Seawright, J., y Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Seijo, G. L., y Cantero, J. H. (2012). ¿Cómo hacer un satélite espacial a partir de un reactor nuclear? Elogio de las tecnologías de investigación de INVAP. *REDES*, 18(35), 13-44.
- Sorrentino, M. (2020). State-owned enterprises and the public mission: A multidimensional lens. En L. Bernier, M. Florio, y P. Bance (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (pp. 73-90). New York: Routledge.
- Thomas, H., Versino, M., y Lalouf, A. (2008). La producción de tecnología nuclear en Argentina: El caso de la empresa INVAP. *Desarrollo Económico*, 47(188), 543-575.
- Warner, M. E., y Aldag, A. M. (2019). Re-municipalization in the US: A pragmatic response to contracting. *Journal of Economic Policy Reform*, 1-14. <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1646133>
- 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>
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5. edition). Los Angeles London New Delhi Singapore Washington, DC: SAGE.
- Zappino, J. S. (2021). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 1. *CUINAP*, (78).
- Zubeldía, L., y Hurtado, D. (2019). Política tecnológica e industrial en contexto semiperiférico: La producción pública de medicamentos en Argentina (2007-2015). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(16), 299-327. <https://doi.org/10.18294/rppp.2019.2350>