

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1816-1930)

Lucas Daniel Iramain

74

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



CUINAP | Argentina

**Aproximación a la historia del Estado
empresario y las empresas públicas
en Argentina (1816-1930)**

Lucas Daniel Iramain

74

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1 Las empresas públicas a nivel mundial: desde sus orígenes en el Antiguo Régimen feudal hasta principios del siglo XXI	11
2 El surgimiento del Estado-empresario y las empresas públicas en la Argentina, desde la declaración de la Independencia a la Gran Depresión (1816-1930)	26
2.1 El sector financiero	29
2.2 El sector ferroviario	32
2.3 La expansión del Estado empresario hasta la crisis de 1930	38
Síntesis y conclusiones	45
Referencias	47

Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1816-1930)



**Lucas
Daniel
Iramain**

Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM), Licenciado en Sociología (UBA) y Profesor en Enseñanza Media, Superior y Especial en Sociología (UBA). Actualmente se desempeña como Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y como Profesor Adjunto Regular (IDAES-UNSAM). Ha sido becario doctoral y postdoctoral del CONICET. Contacto: lucasiramain@yahoo.com

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo caracterizar y reseñar algunos de los principales hitos en materia del surgimiento del Estado empresario en general y las empresas públicas en particular, con especial referencia para el caso argentino, durante el período que va desde las primeras décadas del siglo XIX hasta la desarticulación del llamado modelo agroexportador a partir de la crisis de 1930. A partir de una revisión de la literatura especializada, se reconstruye someramente el contexto histórico en el cual emergió la actividad empresarial del Estado en la Argentina.

En ese sentido, se muestra cómo la intervención estatal en la economía argentina estuvo presente desde los orígenes de la nación asociada a las urgencias de la consolidación de la organización institucional del país y en aras de crear el marco jurídico propicio para atraer los capitales extranjeros. Estas eran condiciones requeridas para el desenvolvimiento de las actividades económicas más dinámicas y la modernización de la estructura productiva legada por la época colonial. Asimismo, se exhibe cómo, en la medida en que la Argentina se insertaba en las corrientes internacionales de la división del trabajo, en tanto productora y exportadora de bienes primarios, se produjo una paulatina expansión de la actividad económica del Estado destinada a apuntalar ese modelo agroexportador y sus actividades conexas –entidades bancarias, ferrocarriles, obras de salubridad, etc.–. Finalmente, se evidencia el progresivo incremento de las actividades empresariales del Estado, primero, a partir del descubrimiento de petróleo en 1907 y la posterior creación de YPF en 1922, hasta llegar, ya en las postrimerías del régimen de crecimiento orientado hacia afuera, a la puesta en marcha de la Fábrica Militar de Aviones en 1927.

Palabras clave

Argentina, Estado empresario, empresas públicas, historia económica.

Abstract

This document seeks to characterize and review some of the main milestones on the rise of business-state and particularly public enterprises. It focuses on the Argentinean case from the beginning of the XIX century to the end of its agro-export model started in the 1930s crisis. After reviewing the specialized literature, it is rebuilt the historical context in which the business activity of the state in Argentina has emerged.

Therefore, it is shown how the state intervention has taken part in the economy since the origins of the Nation associated with the need to both consolidate the institutional organization of the country and create the most suitable legal framework to attract foreign investment required to the economy and the upgrade of the productive structure inherited from colonial times. In addition, it is exposed that insofar as Argentina was inserted in the international division of labor as producer and exporter of commodities, a gradual expansion of the business state was performed to support the agro-export model and its activities (banks, railways, sanitation works, etc.). Finally, the progressive growth in the business state activities is evidenced, firstly, from the discovery of petrol in 1907 and the following foundation of YPF in 1922, to the start-up of Military Aircraft Factory in 1927, late in the outward-oriented growth model.

Key words

Argentina, business state, public enterprises, economic history.

Introducción

Si bien existen valiosos aportes sobre el desempeño de algunas empresas públicas¹ –en particular– o de algunas de las etapas por las que atravesó el Estado empresario² en la Argentina³ –en general–, aún son relativamente escasas las investigaciones que aborden con detenimiento el derrotero de la actividad empresarial del Estado y de las firmas estatales en su conjunto. Esto con el objeto de dar cuenta de las diferentes fases y actividades, y su articulación con los cambios operados, a lo largo de la historia, en los regímenes de acumulación de capital y las diversas concepciones imperantes sobre el rol del sector público como productor de bienes y servicios.⁴

En ese sentido, el presente trabajo tiene un modesto alcance, ya que no procura subsanar siquiera parcialmente esa relativa carencia, ni mucho menos completar esa área de vacancia en la literatura especializada. Tan sólo se limita a presentar algunos trazos muy generales respecto de este

1 Se entiende por empresa pública «... a una organización que combina los distintos factores de la producción (esto es, desarrolla una actividad empresarial), para generar bienes o servicios y cuya propiedad del capital y/o la administración es ejercida por el sector público. Como “empresa” desarrolla su producción de bienes y servicios para el mercado (a un precio que cubre al menos una porción de sus costos) y como “pública” se encuentra sujeta a consideraciones de “bienestar público” que no incumben a las privadas bajo la influencia de burócratas, políticos y “consumidores”» (Regalsky y Rougier, 2015, pp. 14-15).

2 En consonancia con la definición precedente el enfoque del Estado empresario implica tomar «... como eje la acción empresarial del Estado, aunque sin limitarla a las empresas públicas propiamente dichas de modo de incluir su intervención en otro tipo de empresas, privadas y mixtas, que supuso variables grados de control y participación financiera. En otras palabras, un Estado con capacidades para impulsar o sostener no solo las actividades empresariales propias sino también otras de naturaleza privada y en las que participa no siempre directamente en una fase inicial» (Regalsky y Rougier, 2015, pp. 15-16).

3 En especial sobresalen, entre otros, los trabajos de Bleger y García (1988); Boneo (1980); Bour y Sturzenegger (1984); Dromi (1997); Fernández (1976); Kaplan (1965) y (1967); Llach (1990); La Scaleia (2011); Odisio (2011); Pampin (2011); Regalsky (2011); Regalsky y Rougier (2015); Rougier (2009); Schwarzer (1979) y (1986); Serrani (2013); y Ugalde (1983).

4 Con la excepción del sector hidrocarburoífero, cuyo derrotero en clave histórica ha sido analizado profusamente en Barrera (2012) y (2014); Barrera, Sabbatella y Serrani (2012); Bernal (2005); Kozulj y Bravo (1993); Mansilla (2007); Salas (2007); San Martín (2006); Silenzi de Stagni (1983); Solberg (1986); etc.

derrotero y de cuestiones básicas del estado del arte sobre la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: una primera sección está destinada a presentar, de modo somero, la génesis del Estado empresario y las empresas públicas a nivel mundial, desde las postrimerías del régimen de producción feudal hasta el comienzo del siglo XXI; una segunda sección, se aboca a presentar el derrotero del Estado empresario y las empresas públicas para el caso argentino, desde la declaración de la Independencia (1816) hasta la crisis de 1930. Finalmente, se resumen los hallazgos más relevantes y se presentan algunas reflexiones que surgen del análisis de la evidencia empírica y la bibliografía académica citada.

Las empresas públicas a nivel mundial: desde sus orígenes en el Antiguo Régimen feudal hasta principios del siglo XXI

Uno de los primeros señalamientos que cabe efectuar tiene que ver con el rol que el Estado moderno desempeña en el modo de producción capitalista. En ese sentido, tal como indican Belini y Rougier (2008), el Estado moderno cumple, al menos, tres funciones esenciales: en primer lugar, es el encargado de establecer el marco jurídico y las instituciones políticas básicas, las cuales regulan las relaciones sociales y los derechos de propiedad e instauran la vigencia e imperio de la ley; en segundo lugar, en el ejercicio de sus funciones, el Estado moderno también interviene en la distribución de la riqueza y los ingresos entre los distintos agentes sociales, por ejemplo, a través de las distintas políticas públicas y, en especial, a través del régimen tributario; y, en tercer lugar, el Estado moderno promueve el crecimiento económico (Belini y Rougier, 2008, p. 21). No obstante, a medida que las sociedades se fueron complejizando en términos sociodemográficos y el propio crecimiento económico fue creando nuevas necesidades y demandas sociales, el Estado moderno vio cómo se ampliaban sus funciones en tanto proveedor, ya no sólo de educación, salud y asistencia, sino también en la provisión de distintos bienes y servicios. Esto ha llevado a que el Estado moderno asuma, en diferentes ocasiones, diversas funciones empresariales.

Ahora bien, desde el surgimiento de los Estados nación y de la emergencia, desarrollo y consolidación del sistema capitalista a nivel mundial, la intervención estatal y de las empresas públicas, en materia económica, han sido objeto de diversos análisis y controversias académicas y políticas. Tal como señalan Comín y Díaz Fuentes (2004)⁵, es posible rastrear antecedentes de los orígenes del Estado empresario y las empresas públicas modernas en las postrimerías del Antiguo Régimen feudal y en los albores del modo de producción capitalista en la Europa del siglo XVIII. A partir de ese momento, la intervención económica del Estado a nivel general y de las empresas públicas en particular ha recorrido distintas fases, tanto en el plano internacional como en el plano local. En efecto, tras largos años de predominio del ideario neoliberal en el escenario mundial, cuya génesis puede situarse a fines del decenio de 1960 y comienzos de la década de 1970, signados por el auge de dicho ideario y su propuesta de desregulación de los mercados y privatización de las empresas públicas, recientemente ha resurgido el interés por el estudio del papel del Estado en la economía en general y de las empresas públicas en particular. En especial, a partir de la crisis financiera desatada en 2007-2008 y la actual crisis global derivada de la pandemia de COVID-19 se ha puesto otra vez en el centro de la escena el rol del Estado como agente impulsor de políticas de desarrollo, entendidas en una amplia acepción.

En ese sentido, cabe señalar que el Estado, en mayor o menor medida, con aciertos o errores, siempre ha desempeñado funciones esenciales en la producción y reproducción de las sociedades modernas. Tal como lo han puesto de manifiesto diferentes investigaciones, entre las que es dable destacar las contribuciones de Karl Polanyi ([1944] 2007), lejos de ser un «obstáculo» para el desenvolvimiento de la economía capitalista y

5 Citados por Ascencio (2020), p. 8.

las empresas privadas, el Estado ha sido, en términos históricos, una de las condiciones de posibilidad fundamentales en el surgimiento y desarrollo de las modernas relaciones sociales de producción capitalistas. La aparición de la idea de un mercado «autorregulado», que tiende «naturalmente» al equilibrio y a la óptima asignación de los recursos productivos y que, por ende, no requiere de la intervención de ningún factor «externo» para lograr un desempeño «eficiente», es una construcción socio-cultural e ideológica, relativamente reciente, y típica del liberalismo económico y político, surgido al calor de la Revolución Industrial de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, cuyo epicentro tuvo lugar en Gran Bretaña.

En el debate teórico e historiográfico existen diversas posturas en torno al surgimiento del Estado empresario y de las empresas públicas a nivel internacional: por un lado, se hallan aquellas posiciones más ligadas a un enfoque (neo) liberal o favorable al mercado, las cuales postulan que el surgimiento de un complejo y abigarrado entramado de empresas públicas fue un producto derivado de las concepciones keynesianas y del intervencionismo económico estatal, que cobró auge tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial; por otro lado, están aquellos enfoques que, desde una reconstrucción empírica minuciosa, han demostrado los orígenes de las firmas públicas a partir de constatar las fábricas de armamentos, que habían sido instauradas por las diversas monarquías europeas, en el ocaso del Antiguo Régimen feudal. En esta última línea argumentativa, tal como señala Comín (1999) con especial énfasis en el caso español, resulta posible rastrear los orígenes de las empresas públicas modernas durante el siglo XVIII, cuando en buena parte de Europa, bajo las reminiscencias de la doctrina mercantilista, se les otorgaron a las fábricas, los estancos, las minas, los astilleros y los arsenales de la realeza un lugar destacado de prestigio político, de estrategia militar, de gestión del patrimonio público y de incipiente industrialización de las actividades económicas.

En efecto, tal como asevera Andrieu (1975), el mercantilismo consistía en una doctrina teórico-política que propiciaba la intervención del Estado en todas las etapas de la producción y circulación de bienes y servicios, cuando la relevancia estratégica de éstos no pudiera ser confiada a los particulares; de ahí que, en aras de asegurar el orden económico-social, la seguridad y la paz interior, se requería una fuerte intervención y reglamentación pública sobre la elaboración y distribución de esos mismos bienes y servicios.

Siguiendo a Ascencio (2020) y a Comín (1999), una segunda fase en la historia de las empresas públicas europeas se sitúa entre fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. Esta fase tuvo como punto de partida el proceso socio-histórico que derivó en la Revolución Francesa (1789) y que, a su vez, estuvo relacionado con el advenimiento de las doctrinas liberales y la aplicación de políticas privatizadoras de las manufacturas reales, de las minas estatales y de varios bienes nacionales. En consecuencia, tal como sostiene Andrieu (1975), fue partir de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX en el cual se produce cierto declive de las empresas públicas en Europa; esto fue, en parte, como reacción de las doctrinas liberales contra lo que juzgaban como el excesivo reglamentarismo estatal de la etapa anterior.

Tal es así que el liberalismo supuso una suerte de ruptura por parte de la burguesía ascendente en detrimento del absolutismo monárquico en lo político y del intervencionismo mercantilista en lo económico. Ahora bien, pese a esta pérdida de importancia relativa de las firmas estatales, algunas empresas lograron subsistir, tales como el correo y los servicios postales, e, incluso, de manera paulatina se fueron gestando nuevos emprendimientos y entidades públicas de conformidad con los procesos definitivos de consolidación de los Estados-nación modernos. Aquí sobresale la puesta en marcha de una nueva red de infraestructura y servicios ligada, a su vez, con los requerimientos de unificación política nacional o cuestiones de seguridad

interna. Por lo cual, tal como puntualizan Ascencio (2020) y Millward (2015), lo que prevalecieron fueron aspectos estratégicos, geopolíticos y de defensa nacional, antes que cuestiones meramente ideológicas.

Una tercera etapa, que va desde mediados del siglo XIX y comienzos del siglo XX, está vinculada con un tímido resurgimiento de las empresas públicas como un instrumento más de la política económica. No obstante, el recelo de las clases políticas y empresariales hacia la intervención económica estatal ponía límites concretos a esa incipiente recuperación del rol de las firmas públicas ante la creciente desconfianza que suscitaba la idea de un mercado «autorregulado», concebido como entidad «natural» (Andrieu, 1975, p. 55). Tal es así que, ya en vísperas del estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), habían comenzado a surgir ciertas miradas críticas que planteaban, pese a la oposición de las clases dirigentes, la necesidad de una participación más activa del Estado a la hora de enfrentar ciertas coyunturas delicadas en términos económicos y sociales.

Luego de esa primera conflagración mundial, se produciría otro hito que marcaría un nuevo giro en materia de las concepciones sobre la intervención del Estado en los asuntos económicos. En efecto, la crisis desatada a partir de 1929 y la Gran Depresión de la década de 1930 fue otro de los acontecimientos que implicó el desprestigio del pensamiento liberal y de la idea de la supuesta tendencia del mercado a encontrar el equilibrio, mediante el «libre» juego de la oferta y la demanda. Cabe recordar, que tras el *crac* de la Bolsa de Wall Street en octubre de 1929 se produjo el comienzo de un largo proceso recesivo que dio lugar a una de las más profundas crisis de la historia del capitalismo; la cual, habría de prolongarse, como mínimo, hasta el decenio de 1940.

Este proceso recesivo se caracterizó por una severa deflación en un sentido amplio, dado que generó restricciones monetarias y financieras, bajas de precios y salarios y retroceso de las actividades económicas. Fenómenos que se manifestaron a través de reacciones en cadena, puesto que la caída de la producción industrial indujo a una contracción de los mercados internacionales y a una disminución de la demanda de las materias primas, cuyos precios bajaron acentuadamente (Rapoport, 2020, p. 191).

De resultas de ello, la crisis se expandió con celeridad por todo el entramado productivo. Esto generó, además del descenso de los niveles de la producción industrial, fuertes caídas en los niveles de consumo y un incremento de las tasas de desocupación y de las cifras de quiebras de firmas comerciales e industriales (Rubinzal, 2010, p. 137). A partir de allí se produciría, tal como indica Rapoport (2020), el pasaje de un tipo de capitalismo liberal a otro capitalismo de corte más nacionalista e intervencionista. Asimismo, progresivamente irían apareciendo nuevas líneas de pensamiento económico que pondrían en tela de juicio a los supuestos conceptuales de la escuela neoclásica. Entre esas nuevas líneas de pensamiento cobraría un rol protagónico el enfoque teórico-metodológico propuesto por el notable economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946). Este autor en su obra cumbre, la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), adjudicaba un papel central a las políticas económicas públicas a la hora de corregir las deficiencias que el mercado no era capaz de resolver.

En un contexto de profunda depresión económica y elevados niveles de desempleo, las ideas teóricas de Keynes apuntaban al núcleo de las doctrinas económicas convencionales que suponían la existencia de una suerte de «mano invisible» del mercado susceptible de armonizar los intereses individuales con el bienestar general. Por el contrario, la crítica de Keynes señalaba que el pleno empleo de los factores productivos, en

especial de la mano de obra, no se hallaba necesariamente garantizado por el mercado; por ende, se podían verificar situaciones de desempleo no sólo transitorias, sino permanentes. Esto era debido a la insuficiencia de la demanda, la progresiva disminución de la propensión al consumo y el incremento de la preferencia por la liquidez (Rapoport, 2020, p. 193). Es así como, desde la concepción keynesiana, el Estado asume la responsabilidad por la orientación y el volumen de la inversión y por el sostenimiento de la demanda global y los niveles de ocupación de la fuerza de trabajo (Andrieu, 1975, p. 58). De allí que el keynesianismo se haya erigido en uno de los basamentos teóricos de los llamados Estados de Bienestar, los cuales desplegaron los países industrializados, en los treinta años que se sucedieron tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

En ese marco de posguerra, tanto los Estados Unidos como los principales países europeos se vieron obligados a afrontar el proceso de reconstrucción económica y social de Europa occidental. Este proceso implicaba, no sólo la dimensión estrictamente económica, sino que conllevaba dimensiones geopolíticas y militares estratégicas para el gobierno estadounidense, ante el avance de las tropas soviéticas sobre los países de Europa oriental. Por tal motivo, el gobierno de Estados Unidos pergeñó y puso en práctica el denominado «Plan Marshall», el cual supuso la instrumentación de un vasto programa de inversiones y de ayuda económica destinado a los países de Europa occidental (Andrieu, 1975, p. 61). Asimismo, se sentaron las bases de la cooperación monetaria y financiera internacional a fin de crear organismos multilaterales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dichos organismos, fueron el fruto de las negociaciones que se entablaron en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial; las cuales tuvieron como propósito central erradicar bruscas fluctuaciones cambiarias y promover un crecimiento equilibrado con pleno empleo (Nemiña y Larralde, 2018, p. 278). Para ello se establecieron

una serie de medidas, entre las que cabe destacar: el sistema de tipos de cambios fijos a fin de evitar las devaluaciones competitivas; los controles a los movimientos internacionales de capitales; un sistema de financiamiento público internacional a cargo del FMI, con el objetivo de morigerar los efectos sociales y políticos de los desequilibrios de pagos externos; y un mecanismo de otorgamiento de créditos para la reconstrucción a cargo del Banco Mundial (Arceo, 2011, p. 45).

No obstante, la expansión del Estado empresario y las empresas públicas en los países desarrollados no fue, solamente, el fruto de cuestiones meramente ideológicas como las que se empezaban a dirimir a partir del contexto de la llamada «Guerra Fría», sino que, también, tuvo que ver con respuestas, a veces más planificadas y otras veces con un cariz más pragmático, por parte de algunos de los gobiernos europeos ante las falencias de los mercados; las cuales exhibían un comportamiento con tendencia a la constitución de monopolios, mediante fusiones, colusiones y acuerdos sobre precios (Ascencio, 2020, p. 18).

De esta manera la segunda posguerra trajo aparejada una importante ola de nacionalizaciones masivas y la consolidación de otras estatizaciones realizadas en períodos previos. Tal como destaca Andrieu (1975), en Gran Bretaña la orientación socialdemócrata del gobierno de signo laborista estimuló a conservar en manos del poder público las minas de carbón, que habían sido confiscadas durante la Segunda Guerra Mundial, y también impulsó a nacionalizar, mediante un decreto puesto en vigencia en 1951, los activos de las ocho firmas más relevantes en la producción de hierro y acero. De modo análogo, en Francia también se llevó a cabo la nacionalización de los recursos carboníferos, al mismo tiempo en el que se concretó la estatización de los servicios de gas y electricidad. Para 1945, el gobierno francés también había resuelto la incautación de la mayor empresa automotriz del país, la

Renault, que había sido acusada de colaboracionismo con la ocupación alemana durante la Segunda Guerra Mundial (Andrieu, 1975, p. 62).

En las naciones del Eje, tales como Italia y Alemania, en donde la proporción de destrucción de los medios de producción en general y de la capacidad industrial instalada en particular era muy elevada, se robusteció la presencia activa del Estado mediante diferentes instrumentos y organismos. En el caso alemán, específicamente, se destaca el desenvolvimiento de una amplia estrategia de planificación estatal del desarrollo y de la implementación de diversos mecanismos de concertación con los principales grupos económicos privados; sin embargo, también se propició la estatización de la firma automotriz Volkswagen. Por su parte, en el caso de Japón se priorizó la constitución de emprendimientos mixtos, en los cuales el Estado se asociaba con los grandes grupos económicos, sin perjuicio de que también se puede constatar la estatización del 25 % de la producción de un insumo industrial estratégico como el acero (Andrieu, 1975, p. 62)

Incluso, esa tendencia de la segunda posguerra hacia una mayor participación estatal en la economía, ya sea mediante la orientación general de las políticas macroeconómicas o bien mediante la creación de empresas públicas, también se dio, aunque en menor medida, en el caso de los Estados Unidos; quienes desarrollaron inversiones públicas de gran magnitud, en especial, en el llamado complejo industrial-militar. En ese sentido:

... en 1957 el gobierno norteamericano poseía todavía 19.771 establecimientos industriales con un activo total de 11.804 millones de dólares y un personal ocupado de 266.521 personas; 357 empresas del área de defensa, contaban con 169.677 personas, entre ellas fabricación de pintura, 9 plantas de recuperación de aluminio, 29 de chatarra, otras de soda cáustica, cemento, cloro, oxígeno,

argón, neón, treón, y acetileno (Esteban y Tassara, 1958, citados por Andrieu, 1975, p. 59).

Esta situación de fuerte intervención del Estado en la economía en general y de una significativa presencia de las empresas públicas en los países desarrollados empezaría a ser cuestionada, de manera cada vez más intensa, desde fines de la década de 1960 y comienzos del decenio de 1970, cuando se producen una serie de acontecimientos que marcarían el rumbo de la economía mundial de allí en adelante. En efecto, tras varias décadas de crecimiento económico, la ruptura de los acuerdos monetarios de Bretton Woods, en agosto de 1971, y el estallido de la crisis del petróleo, en 1973, marcaron, de manera conjunta, el final de la llamada «etapa de oro» del capitalismo de posguerra. A partir de ese momento, se iniciaba una nueva fase del modo de producción capitalista, signada, en lo económico, por la expansión de la globalización o mundialización financiera y, en lo político-ideológico, por la hegemonía del pensamiento neoliberal (Anderson, 2001, p. 17; Arceo, 2011, p. 25; Chesnais, 1999; p. 20; Harvey, 2015, p. 7; Palazuelos y Vara, 2015, p. 35).

Esta hegemonía del pensamiento neoliberal marcaría un punto de inflexión; dado que produciría un cuestionamiento creciente y una crítica cada vez más acerba hacia la intervención económica del Estado y una prédica en pos de la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas públicas. En ese sentido, se suscitó una ruptura con respecto al paradigma económico prevaleciente en los países centrales, desde la crisis de 1930 y en especial desde el «período dorado» del capitalismo de posguerra. Tal como señalan Ferrer y Rougier (2008) los líderes políticos de esa transformación a escala global fueron Margaret Thatcher, primera ministra de Gran Bretaña a partir de 1979, y el presidente Ronald Reagan, quien comenzó su gestión al frente del gobierno de Estados Unidos en enero

de 1981. Ambos mandatarios dispusieron la puesta en marcha, entre otras varias medidas, de políticas basadas en la hegemonía del mercado, el abandono o reducción de las políticas sociales del Estado de Bienestar, la liberalización de los flujos financieros y, en particular, la privatización de las actividades y empresas que estaban en manos del sector público (Ferrer y Rougier, 2008, pp. 379-380; Harvey, 2015, pp. 29-31).

Las privatizaciones de empresas estatales bajo la administración de Thatcher en Gran Bretaña, a partir de la década de 1980, fueron consideradas, por parte de la literatura especializada y los organismos multilaterales de crédito, como la instauración de un nuevo «paradigma» susceptible de ser aplicado, de manera homogénea y sin dificultades, en todos los países; el cual obtendría los mismos «buenos» y «eficientes» resultados que había tenido en ese país. (Ascencio, 2020, pp. 16-17). Sin embargo, cabe subrayar que a nivel global la década de 1980 estuvo caracterizada por una gran inestabilidad en la economía internacional, manifestada en las grandes fluctuaciones de las tasas de crecimiento del producto, de los precios y de los flujos de comercio y de capitales.

De todos modos, con la caída del Muro de Berlín (1989) y la disolución de la Unión Soviética (1991) –con el consecuente derrumbe de los llamados «socialismos reales»–, se configuró un nuevo escenario de consolidación y expansión del capitalismo a escala planetaria, bajo el liderazgo de EE.UU. y, en menor medida, de Japón y Europa Occidental. La expresión cabal de esa mutación en el tablero geopolítico y económico, se plasmó en un discurso globalizador, de cuño neoliberal, conocido como el «Consenso de Washington», término acuñado en 1989 por el economista John Williamson. El eje de dicho discurso giraba en torno de la retirada del Estado y en la creencia de que el «libre» juego de las fuerzas del mercado lograría, por sí

solo, el crecimiento económico sostenible, el bienestar social y la estabilidad política.

Es en ese contexto de expansión a escala planetaria del «Consenso de Washington» cuando se crearon las condiciones de posibilidad, para una intensa difusión, de lo que Clifton, Comín y Díaz Fuentes (2006) denominaron como el «paradigma británico», basado en una preferencia ideológica por la propiedad privada, la desconfianza en la intervención económica del Estado y la fe en que la eficiencia genera necesariamente beneficios. Asimismo, dicho paradigma se insertó en el seno de una concepción ideológica que supuso, tal como señala Harvey (2015), entre otras cosas, la reducción de impuestos, la creación de un «clima de negocios» propicio para atraer la inversión extranjera, atacar el poder de los sindicatos, desmantelar o revertir los compromisos del Estado benefactor de la segunda posguerra y privatizar distintas firmas y activos públicos, incluida la vivienda social (Harvey, 2015, p. 29).

Tras varios años de implementar políticas económicas de corte neoliberal en distintos países del mundo –en particular en varias naciones de América Latina– bajo el paradigma del citado «Consenso de Washington», ante la evidencia de sus magros resultados y ciertas «falencias» en su enfoque⁶ surgió una serie de miradas críticas sobre dicho paradigma. Entre esas miradas críticas, cabe destacar a la perspectiva neoestructuralista –en la que el economista Luiz Carlos Bresser Pereira se destacó como uno de sus principales exponentes– y a la perspectiva neoinstitucionalista –representada, entre otros, por el economista Joseph Stiglitz–, e incluso a una «revisión»

6 Reflejadas en las crisis financieras sistémicas acaecidas no sólo en América Latina, a partir de la crisis en México y del denominado «efecto tequila» a fines de 1994, sino también por las que tuvieron lugar en el sudeste asiático a partir de 1997.

del «Consenso de Washington» surgida del propio seno del ideario (neo) liberal, como fue la propuesta de John Williamson de 1996.⁷

Si bien estos enfoques presentaban algunas diferencias y matices entre sí, principalmente en lo atinente a la tradición teórico-ideológica de la cual provenían, no obstante, ostentaron un claro «denominador común» que los amalgamó conceptualmente y que permitió la emergencia de un «nuevo consenso». Este último se basó en la «revitalización» del papel del Estado, en tanto institución clave por antonomasia, y su intervención estratégica en la «segunda ola» de procesos de cambio y «reformas estructurales» que debían llevarse a cabo, por ejemplo, en América Latina de ahí en adelante; ya que el excesivo énfasis otorgado, por el «Consenso de Washington», a las «fuerzas del mercado autorregulado» y la «libre empresa» como pilares de la organización social había dado lugar a una «asignación subóptima» de los recursos y al surgimiento de mercados «no competitivos», pese a los procesos de apertura y desregulación de la economía encarados a comienzos del decenio de 1990.⁸ Esto sucede al mismo tiempo que dicho énfasis se había revelado «insuficiente» para garantizar el desarrollo, el equilibrio y la paz social (Bresser Pereira, 1998, p. 524).

De allí que la configuración de ese «nuevo consenso» básico se centrara no tanto en el «tamaño» del Estado, sino en la calidad de la intervención estatal. Si bien no había que desdeñar los logros alcanzados básicamente en materia macroeconómica –en particular la reducción del déficit fiscal y la estabilidad monetaria–, el «nuevo consenso» procuraba recuperar dicha

7 El tema del papel del Estado en los procesos de cambio y reformas estructurales de «segunda generación» también fue motivo de preocupación del Banco Mundial, quien le dedicó su informe anual de 1997 y delineó buena parte de los aspectos centrales de un «nuevo consenso» o «Consenso Post-Washington».

8 A pesar de que el «Consenso de Washington» propugnó una ampliación de la esfera del mercado y el «achicamiento» del Estado, en la práctica, la instrumentación de las políticas neoliberales implicó una constante y decisiva acción estatal a favor de determinados intereses particulares.

intervención para, entre otras cuestiones, morigerar las denominadas «fallas de mercado» y las «asimetrías de información», en especial las suscitadas en el sector financiero y las empresas públicas privatizadas a partir de la transparencia institucional (Bresser Pereira, 1998, p. 541) y el diseño de un adecuado marco de supervisión y regulaciones prudenciales (Stiglitz, 1998; Williamson, 1996, p. 7); lo cual permitiría dotar de mayor competitividad a las economías emergentes mediante mayores inversiones en educación, ciencia y tecnología (Stiglitz, 1998; Williamson, 1996, p. 11) y promover el cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente en colaboración con el sector privado (Bresser Pereira, 1998, p. 536; Stiglitz, 1998; Williamson, 1996, p. 11).

Empero, será recién con la irrupción de la crisis económica y financiera internacional de 2007-2008 que se dará inicio a cierta parcial reversión del ideario neoliberal en general y del paradigma privatista en particular. Las consecuencias de dicha crisis marcaron un nuevo punto de inflexión en torno al debate sobre el rol del Estado en la economía^{9/10} y de las empresas públicas. De hecho, tuvo lugar una nueva ola de estatizaciones en buena parte de los países más desarrollados como respuesta a la crisis, cuyo epicentro se dio en el sector bancario y financiero. En efecto, tal como señala Ascencio (2020):

9 Para más detalle sobre el papel relevante de la intervención del Estado en la economía en general y en los mercados financieros en particular (incluso en el caso de los Estados Unidos durante el lapso 2008-2010), consúltese el trabajo de Palazuelos (2015). Allí se destaca como el Estado norteamericano, a través del Tesoro y la Reserva Federal, entre otros organismos, puso una monumental cuantía de recursos públicos a disposición de los bancos y desplegó toda una batería de medidas a fin de propiciar el restablecimiento de los mercados financieros justo en el preciso momento en que estos se veían aquejados por la debilidad, la desconfianza y la incertidumbre (Palazuelos, 2015, pp. 329-331).

10 En el mismo sentido, Arceo (2011) destaca como la Reserva Federal de los Estados Unidos, al igual que los principales Bancos Centrales de Europa, adoptaron un conjunto de medidas análogas como «salvataje» del sector financiero. De ahí que las bancas centrales de los países más desarrollados, en un contexto de gran incertidumbre y parálisis del sistema financiero, hayan asumido el papel de «prestamistas de primer y único recurso» (Arceo, 2011, p. 316).

Tras décadas de consenso (limitado) en torno a los beneficios de la privatización, el impacto de la crisis financiera sacudió el mito del sector privado como garante del éxito económico y conllevó las nacionalizaciones de emergencia de los principales bancos, compañías de seguros y agencias hipotecarias. Pero las nacionalizaciones de emergencia fueron sólo el aspecto más evidente de la ola «estatizante» en el nuevo siglo (Ascencio, 2020, p. 23).

Asimismo, tal como puntualiza la misma autora, esa reaparición de una fuerte intervención económica del Estado y de un renovado protagonismo de las empresas públicas cobra mayor dimensión si se considera la experiencia de las llamadas naciones «emergentes», tales como China, Rusia, los Estados árabes del Golfo Pérsico y varios de los países latinoamericanos, entre otros. En estos casos, sobre todo en China y Rusia, el Estado tiene un rol muy significativo, en especial a partir de la presencia de importantes firmas públicas que controlan buena parte de las principales actividades económicas de esas naciones. Entre los variados rubros, en los cuales la participación de las empresas estatales es sumamente relevante, se destacan, además de firmas industriales, aquellos sectores vinculados al control de recursos estratégicos, como el petróleo y el gas (Ascencio, 2020, pp. 23-24).

2

El surgimiento del Estado-empresario y las empresas públicas en la Argentina, desde la declaración de la Independencia a la Gran Depresión (1816-1930)

Tras las décadas que siguieron a las luchas por la independencia, a comienzos del siglo XIX, en América Latina, cabe destacar que, con el período que se abre desde el decenio de 1870 hasta la crisis de 1930, se empezó a consolidar la organización estatal de los países de la región, en un marco de relativa estabilidad política. Si bien los conflictos internacionales no desaparecieron, al igual que muchas de las disputas internas, lo cierto es que, progresivamente, se fue afianzando un marco sociopolítico e institucional compatible con la instauración paulatina de las modernas relaciones sociales de producción capitalistas (Bértola y Ocampo, 2013, p. 128). En efecto, a partir de ese momento se fueron estableciendo las bases de un entorno jurídico y político susceptible de articularse, no sin tensiones, con las actividades económicas que signaron la inserción de las jóvenes naciones latinoamericanas en las corrientes de la división internacional del trabajo, en tanto productoras y exportadoras de materias primas en el mercado mundial.

Fue en ese contexto, de consolidación del plexo normativo, que los Estados nación de la región adquirieron lentamente distintas funciones; las cuales, en el plano económico, propiciaron la creación de las condiciones de

posibilidad para el desenvolvimiento de aquellas actividades ligadas al sector primario-exportador. Aunque, también, cabe señalar que el progresivo fortalecimiento estatal no sólo estuvo ceñido a sentar las bases del marco legal necesario para el desarrollo de las relaciones capitalistas, tales como el respaldo y la protección jurídica a los derechos de propiedad, sino que:

... desempeñó en muchos casos un papel central en la protección de la incipiente industria manufacturera, el desarrollo de la banca nacional y la construcción de infraestructura, dando lugar al nacimiento temprano de empresas públicas en la mayoría de los países. Los gobiernos también intervinieron en la distribución y utilización de las rentas provenientes de los recursos naturales, en los vínculos que se desarrollaron entre las exportaciones y las actividades económicas internas y desde comienzos del siglo XX, en la determinación de las instituciones laborales y de desarrollo social (Bértola y Ocampo, 2013, p. 168).

De hecho, el crecimiento de muchas actividades económicas, incluidas las prestaciones del sector público, exhibieron una estrecha interrelación y complementariedad con las actividades desarrolladas por el sector privado, incluido el sector primario-exportador. En ese sentido, se destacan las conexiones entre el desenvolvimiento de las producciones primarias, destinadas a la venta en el mercado mundial, con la instalación y el desarrollo de actividades, entre otras, del transporte ferroviario, los servicios públicos, la construcción de infraestructura y la administración gubernamental, por ejemplo (Bulmer-Thomas, 2010, p. 143).

Si bien el desarrollo de aquellas actividades vinculadas con la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, cuyas erogaciones formaban parte de los rubros presupuestarios convencionales –gastos en administración central, defensa, servicios de la deuda pública, etc.–, no es equiparable al

tipo de intervención económica del Estado que tendrá lugar en América Latina a partir de la crisis de 1930. No obstante, también es cierto que, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, la acción del Estado iba adoptando, de manera paulatina, un cariz diferenciado respecto de la imagen de un supuesto liberalismo a ultranza y un *laissez faire*, con el que suele ser asociado el período de vigencia del modelo de crecimiento liderado por las exportaciones primarias. Por el contrario, el Estado, de manera creciente, iba destinando parte de sus recursos presupuestarios a partidas vinculadas con las erogaciones en infraestructura, transportes, educación, etc. (Bértola y Ocampo, 2013, pp. 168-169). De allí que, tal como señala Andrieu (1975), durante la vigencia del modelo de crecimiento «hacia afuera»:

A pesar de que la letra y la palabra proclaman a cada instante la ideología y los principios liberales, los estados nacionales no serán meros espectadores, sino que adoptarán una actitud activa, y la expansión del esquema así lo impongan, pero lo hace respetando siempre el rol central de la iniciativa privada y el del capital extranjero, llegando, si es el caso, a ceder a estos sectores, inversiones públicas florecientes (Andrieu, 1975, p. 329).

Sin embargo, tal como destaca la CEPAL (1971), la actividad del Estado, en la mayoría de los casos, no sobrepasaba una tarea de control y fomento de ciertas actividades, como los ferrocarriles, los puertos, el servicio de electricidad, agua potable, etc.; las cuales, en muchas ocasiones, estaban directamente a cargo de empresas de origen extranjero, sobre todo, británicas. En otros casos, el papel del Estado y las empresas públicas se limitaba a brindar ciertos estímulos para el desarrollo de actividades o regiones, en donde el interés de los capitales extranjeros era escaso o nulo, o bien donde la iniciativa de los capitales privados nacionales no alcanzaba para obtener los volúmenes de inversión requeridos, las escalas de producción y un nivel de rentabilidad satisfactorio (CEPAL, 1971, reproducido por

Andrieu, 1975, p. 364). Será recién durante los años de la Gran Depresión, de la década de 1930, que el rol del Estado asumirá un protagonismo, aún mayor, en distintas esferas de la vida social, tanto a nivel mundial como a nivel regional, de la mano de tendencias nacionalistas y autarquizantes en materia política y económica.

2.1 El sector financiero

En el caso argentino, la actividad empresarial del Estado se remonta a los mismos orígenes de la Nación (Schvarzer, 1979, p. 7; Ugalde, 1983, p. 39), aunque sus causas, motivaciones y alcances hayan variado a través del tiempo. En efecto, luego de la declaración de la Independencia el 9 de julio de 1816, a poco más de diez años de ese crucial acontecimiento en la vida política e institucional de la Nación, se ponen los cimientos del primer banco estatal, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y, en paralelo, se crea la empresa de Correos, sobre la base del antiguo servicio de postas de la época colonial (Ugalde, 1983, pp. 38-41). Sin embargo, dicha iniciativa no logró concretarse, dado el contexto en el cual se encontraba el país, embarcado en las luchas por su independencia. Sería recién en enero de 1822, cuando el entonces ministro de Hacienda de la provincia de Buenos Aires, Manuel José García, decidió retomar ese proyecto y convocar a un encuentro con comerciantes argentinos y extranjeros, a los efectos de viabilizar la constitución de un establecimiento bancario. Así fue que, un mes más tarde, en febrero de 1822 quedó constituida la sociedad de capital privado llamada Banco de Buenos Aires o Banco de Descuentos. Asimismo, la legislatura bonaerense le concedió una serie de prerrogativas, entre las que cabe destacar la exclusividad bancaria y el monopolio de emisión de dinero por el plazo de 20 años, al mismo tiempo que le otorgó, entre otras atribuciones, la exención del pago de contribuciones a las propiedades invertidas en el paquete accionario del banco, el privilegio de la realización

de operaciones hipotecarias y pignoraticias y la facultad para actuar como entidad depositaria judicial (García Vizcaíno, 1975, p. 104).

El estatuto de esta entidad fue redactado tomando el ejemplo de las instituciones bancarias por entonces existentes a nivel mundial. Estas, a su vez, se habían inspirado en el modelo proporcionado por el Banco de Inglaterra, el cual había sido creado en 1694 (García Vizcaíno, 1975, p. 102). En ese sentido, la constitución del Banco de Buenos Aires siguió las concepciones imperantes en esa época, tomando como ejemplos los casos del Banco de Francia –creado en 1718–, el Banco de Hamburgo y Real Casa de Prusia (1765), el Banco de Norteamérica (1781) y el Banco de Austria (1816). Pese a un comienzo relativamente auspicioso, el Banco de Buenos Aires afrontó dificultades financieras derivadas de la conjunción de diversos factores, los cuales estaban vinculados, entre otras cosas, con las limitaciones y los extensos plazos de las actividades económicas que eran financiadas a través suyo y que le impedían cobrar en tiempo y forma las deudas que sus clientes tenían con dicha entidad.

A esas dificultades se les añadían otros obstáculos más severos como los derivados de la guerra con el Brasil; la cual, desde 1821, exigía utilizar una gran cantidad de recursos monetarios para abonar el sustento de las tropas, el abastecimiento de municiones, víveres y otros pertrechos bélicos, que impactaron negativamente sobre las arcas en dinero metálico que poseía el Banco de Buenos Aires. Debido a esos inconvenientes, en 1826 se le confirió el carácter de institución mixta. Luego, en 1854 se convirtió plenamente en un banco público y, más tarde, en 1863, cambió su denominación a la de Banco de la Provincia de Buenos Aires (San Martín, 2012, p. 163; Ugalde, 1983, pp. 39-40).

Por otro lado, durante el período en que la provincia de Buenos Aires estuvo segregada de la Confederación Argentina –la cual tenía asiento en la ciudad de Paraná– provocó que, al verse privada de la disponibilidad de los recursos del Banco de Buenos Aires, se abocara a la creación de un establecimiento bancario para todo el territorio que se hallaba bajo su jurisdicción. Las iniciativas en esa línea provinieron de Mariano Fraguero, quien inspiró la sanción de una ley por parte del Congreso General Constituyente, fechada el 17 de diciembre de 1853, por medio de la cual se estableció el *Estatuto para la Organización de la Hacienda y el Crédito Público*. Asimismo, este marco normativo preveía la creación de una institución bancaria, la cual se designó con el nombre de Banco Nacional de la Confederación, que contaría con una efímera duración; dado que, a los pocos meses de entrar en funcionamiento, se dispuso su liquidación a través de una ley del 26 de septiembre de 1854 (García Vizcaíno, 1975, pp. 115-116; Ugalde, 1983, p. 40).

No obstante, pese a esos esbozos de actividad empresarial estatal en la Argentina, en especial en el sector bancario y en el servicio postal, la intervención del Estado fue bastante limitada y estuvo circunscripta a concretar la organización nacional definitiva; en particular, a partir de la configuración de un marco legal y jurídico capaz de asegurar, en primer lugar, la paz social interna. Sin embargo, las necesidades de integrar la reciente nación, proveer servicios básicos y controlar la intervención extranjera impulsaron la actividad empresaria, motivada también por la ausencia de capitales privados nacionales que pudieran encararlos en su totalidad (Ugalde, 1983, p. 39).

2.2 El sector ferroviario

Una vez encarada de manera decidida la organización nacional, mediante la Constitución de 1853/1860, y lograda la definitiva consolidación del Estado nación, a través, entre otros factores, de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires como capital de la República en 1880, se afianzarían las relaciones sociales de producción capitalistas en el país y se concretaría la inserción económica de la Argentina en las corrientes de la división internacional del trabajo. Si bien, tal como señalan Belini y Rougier (2008), el ideario liberal imperante en ese periodo de la organización nacional preconizaba el retiro del Estado de toda función económica, no obstante, éste cumplió un rol fundamental en la creación de las condiciones generales y del plexo normativo indispensables para el desarrollo de la acumulación capitalista en la Argentina. Además, asumió funciones empresariales que ya desarrollaba desde hacía tiempo en el sistema financiero (Belini y Rougier, 2008, p. 22).

Tal como puntualiza Torrado (2010), las élites ilustradas que condujeron políticamente los destinos del país, subordinadas de manera profunda a los intereses económicos de los grandes propietarios terratenientes de la Pampa húmeda y de la burguesía comercial porteña, se abocaron a la resolución de cuatro cuestiones prioritarias que eran, de algún modo, funcionales a dichos intereses y en consonancia con el desenvolvimiento del llamado modelo agroexportador: a) los esfuerzos dedicados a lograr y consolidar la unidad nacional y la organización institucional; b) el despliegue de una estrategia para atraer inversiones extranjeras que posibilitasen el desarrollo de modernas formas de producción agropecuaria y, en concomitancia, la instalación de la infraestructura básica y los medios de transporte adecuados para la movilización de los bienes primarios; c) la puesta en marcha de políticas que promoviesen la inmigración europea, en el marco de la premisa

de «poblar el desierto» y de la fórmula alberdiana de «gobernar es poblar», a fines de modificar la composición sociodemográfica heredada del pasado colonial; d) el establecimiento y el fomento de un sistema de educación universal y obligatoria, con el propósito de asemejar los recursos humanos nacionales y emular el perfil de las naciones europeas que eran tomadas como modelo a seguir (Torrado, 2010, p. 23).

Es en este marco que unos de los emprendimientos públicos, más significativos de ese período, fue la implantación de un sistema nacional de transportes con eje en el tendido ferroviario, capaz de garantizar la integración del mercado interno y la movilización de los bienes y personas que requería la nueva dinámica económica asociada al modelo agroexportador. Asimismo, tal como señala López (2016), para esta nueva élite ilustrada la política de instalación del modo de transporte ferroviario era concebida como una pieza central de la estrategia más general de consolidar la unidad nacional y de ratificar la autoridad del gobierno central, al mismo tiempo que oficiaba de herramienta eficaz para llevar adelante la modernización productiva y la transformación de la estructura social, debido a que era considerada como una necesidad imperiosa. Tal es así que la implantación de los ferrocarriles aparecía como una de las políticas esenciales que el Congreso Nacional había plasmado en el texto constitucional de 1853 (López, 2016, p. 19).

En ese sentido, el nacimiento del ferrocarril en la Argentina se produjo, tal como menciona Müller (2018), con cierto retraso relativo en comparación con la aparición de este modo de transporte en Europa Occidental y los Estados Unidos. Fue recién en agosto de 1857 que se inauguró el primer tramo ferroviario, de lo que luego se convertiría en el denominado Ferrocarril del Oeste (FCO), como parte de una iniciativa de inversores privados y dirigentes políticos de la provincia de Buenos Aires. Estos habían obtenido

una concesión, por parte del gobierno bonaerense, para la construcción del tendido de la línea del Parque –actualmente de Plaza Lavalle a Plaza Flores–, así como también se les había otorgado la autorización para la constitución de una sociedad por acciones; las cual, tal como indica López (2016), era una figura jurídica que no se hallaba contemplada en la legislación comercial de ese momento.¹¹ Posteriormente, mediante un decreto del 26 de diciembre de 1862, se autorizó al Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires para que llevase a cabo la adquisición del paquete accionario que se encontraba en manos de los inversores privados. Fue así como el FCO se convirtió en una empresa estatal, con un directorio nombrado por decreto del gobernador bonaerense (Gómez, 2007, p. 33; López, 2016, pp. 21-22).

Si bien la mayor parte de la construcción de las líneas ferroviarias fueron emprendimientos de capitales privados de origen extranjero –en particular, británicos y, en menor medida, franceses–, también es cierto que el Estado nacional y algunos gobiernos provinciales contribuyeron con el financiamiento del tendido de diversos ramales. Un caso emblemático es el ya referido FCO, que contó con el apoyo de las autoridades de la provincia de Buenos Aires. Luego de convertirse en empresa estatal, en 1862, la extensión de dicho ferrocarril fue financiada con fondos propios del gobierno bonaerense y, más tarde, en 1882, durante la primera presidencia de Julio A. Roca, se produjo una nueva ampliación del FCO, que fue concretada mediante la obtención de un empréstito (Rubinzal, 2010, p. 32).

Sin embargo, el gran salto en la extensión de la red ferroviaria se dio a partir de la década de 1870 a causa del significativo desarrollo de la actividad

11 En efecto, el antecedente de la puesta en marcha del FCO se remonta al 9 de enero de 1854 cuando la legislatura de la provincia de Buenos Aires autorizó al Poder Ejecutivo bonaerense para que otorgase una licencia para constituir una sociedad anónima a aquellos inversores particulares que se hallaban interesados en la construcción de un ferrocarril al oeste. Asimismo, la norma sancionada por la legislatura provincial facultaba la adjudicación de una extensión territorial equivalente 20.784 km. Cfr. García Vizcaino (1974), p. 213.

ganadera, ligada al mercado de carne enfriada para la exportación hacia Gran Bretaña (Müller, 2018, p. 56). En ese contexto, y dada la relevancia estratégica que ostentaban los ferrocarriles para la consecución de la tan anhelada unidad económica y política, el Estado nacional emprendió la construcción de distintas líneas ferroviarias, tales como las destinadas a conectar Córdoba con las ciudades de Mendoza, San Juan y Tucumán (Belini y Rougier, 2008, p. 22). Por su parte, los gobiernos de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe también llevaron a cabo la instalación de sus propias líneas de ferrocarriles.

Este creciente papel del Estado, en el manejo de la red ferroviaria, comenzó a revertirse a partir de 1887, bajo la presidencia de Miguel Juárez Celman cuando se promovió la transferencia de las concesiones correspondientes al FCO, al Ferrocarril Andino y a los ramales más importantes del Ferrocarril Central Norte –en especial el tramo que unía las ciudades de Córdoba y Tucumán– a capitales de origen británico. De manera simultánea, también se implementó una reducción de la tasa garantizada, que paso de un 6 % –tal como había sido fijada bajo la Administración Roca– a un 5 %. En consonancia, el gobierno de la provincia de Santa Fe dispuso la transferencia de sus líneas férreas a una empresa de capitales de origen francés (Rubinzal, 2010, p. 33).

Pese a esa creciente extranjerización de la economía en general y del espectro ferroviario en particular constatada durante la gestión de Juárez Celman, también vale señalar que, entre 1886 y 1889, se multiplicaron las concesiones ferroviarias; las cuales posibilitaron el tendido de nuevas líneas hacia los distintos puntos geográficos del país. Sin embargo, tal como consigna Todesca (2006), la expansión de la red ferroviaria no se efectuó con arreglo a ningún plan general claramente delineado, sino que, por el contrario, adoptó una peculiar configuración radial en la que

todo el sistema tendía a confluir en el puerto de Buenos Aires. Además, como prueba cabal de esa ausencia de planificación, la construcción de la red ferroviaria implicó tres trochas diferentes que convirtieron, de acuerdo a ese espectro ferroviario, a vastas regiones del país en una serie de compartimientos estancos, con su consecuente impacto económico negativo (Todesca, 2006, p. 81).

Una vez acaecida la crisis financiera de 1890, tal como destaca Rubinzal (2010), se produjo una interrupción en el desarrollo de la infraestructura ferroviaria y se impuso la necesidad de un reordenamiento de todo el sistema existente hasta entonces. En ese contexto crítico, el Estado fue el encargado de absorber y operar el salvataje de las firmas privadas que se hallaban en dificultades financieras, al mismo tiempo en que las compañías ferroviarias más pequeñas fueron adquiridas por las empresas privadas de mayor tamaño relativo. Asimismo, bajo la presidencia de Carlos Pellegrini se promovió, mediante la Ley 2.873 sancionada el 25 de noviembre de 1891¹², el dictado de un nuevo marco normativo para el sistema ferroviario (García Vizcaíno, 1974, p. 232), el cual propició que el Estado nacional asumiese diversas funciones regulatorias sobre el conjunto del sector (Rubinzal, 2010, pp. 33-34).

A partir de ese momento, y, sobre todo, a comienzos del siglo XX, el tendido del sistema ferroviario recobraría un nuevo empuje, al mismo tiempo que las inversiones públicas en los ferrocarriles pasarían a ocupar un papel destacado sobre el total de las erogaciones gubernamentales, por lo menos, hasta las vísperas de la Primera Guerra Mundial (1914) (Rubinzal, 2010, pp. 35-36). En concordancia, tal como lo ilustra el Cuadro N.º 1, la participación estatal sobre el total del espectro ferroviario fue creciendo paulatinamente

¹² Se trata de la denominada «Ley General de Ferrocarriles Nacionales». Para más detalle véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38934/norma.htm>

hasta mediados de la década de 1940, cuando llegó a representar más del 30 % del total de km de líneas férreas existentes en esa fecha.

Cuadro N.º 1: Evolución de la red ferroviaria argentina (1890-1945)

Año	Km	Km de ferrocarriles estatales	% de ferrocarriles estatales sobre el total	Capital realizado (en miles de \$ oro)
1890	12.606*	320	2,54 %	s.d.
1895	14.029	1.026	7,31 %	-
1900	16.563	2.016	12,17 %	54.958
1905	19.546	2.468	12,63 %	57.845
1910	27.922	3.490	12,47 %	91.321
1915	33.710	4.793	14,22 %	106.275
1920	35.278	6.310	17,89 %	171.335**
1925	36.101	6.877	19,05 %	265.769
1930	39.799	8.979	22,56 %	335.489
1935	40.008	9.188	22,97 %	372.750
1940	41.370	12.772	30,87 %	-
1945	42.036	12.942	30,79 %	-

*Corresponde al año 1891. **Los datos corresponden a 1921.. Fuente: Salerno (2008), p. 666.

2.3 La expansión del Estado empresario hasta la crisis de 1930

Pese a la importancia que detentaron los ferrocarriles, también es dable señalar que las tareas de instalación de un moderno sistema de transportes no fueron las únicas actividades empresariales que desplegó el Estado argentino, durante el siglo XIX y principios del siglo XX. Tal como se mencionó antes, desde el período independentista, el Estado se había encargado de la prestación del servicio de correos, así como también de la construcción de las obras básicas de salubridad. Si bien ya en 1867 se le confió a la Comisión Provincial de Aguas Corrientes, antecedente de la firma estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN), la provisión de agua corriente y desagües cloacales en la Ciudad de Buenos Aires, éstas últimas cobraron un mayor protagonismo luego de la epidemia de fiebre amarilla que azotó a dicha ciudad a comienzos del decenio de 1870 (Ugalde, 1983, p. 42).

Así, a partir del 30 de diciembre de 1892, el Estado nacional, mediante la Ley 2.927, puso en marcha la creación de la Comisión de Obras de Salubridad, en tanto organismo facultado para hacerse cargo de la concesión de las obras de saneamiento; la cual, hasta ese momento, se encontraba en manos de una firma extranjera (Belini y Rougier, 2008, p. 23). Con posterioridad, a través de la Ley 8.889, sancionada el 18 de julio de 1912, se dispuso la reorganización de la Dirección General de Obras de Salubridad a fines de transformarla en la empresa estatal OSN, encargada de la provisión de agua corriente y servicios cloacales en todo el territorio argentino.¹³

La década de 1870, además de alumbrar el despegue de la actividad ferroviaria y de las obras de salubridad, también asistió a la creación, en 1872, del Banco

13 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259831/norma.htm>

Nacional con carácter de entidad mixta. Tal como reseña Ortiz (1964), en conjunción con el desarrollo de los ferrocarriles, la producción agropecuaria y con la incipiente transformación de las nacientes manufacturas locales, debido al incremento de la población total que experimentó la Argentina entre 1861 y 1872, se iban gestando, de manera paulatina, las condiciones de posibilidad para la instalación de un establecimiento bancario de alcance nacional. Esto con el objeto de, regular y ampliar la emisión monetaria y el conjunto de las operaciones crediticias, que demandaba el aumento del volumen global de negocios. Fue con este propósito que se llevó a cabo la creación del Banco Nacional, el cual perduró en funciones hasta la crisis financiera de 1890; dado que esta obligó a la liquidación del banco de manera definitiva (Ortiz, 1964, p. 149).

Empero, con anterioridad a la eclosión de esa crisis, ya se habían verificado algunos inconvenientes a la hora de reunir el mínimo de capital social requerido para su constitución. Luego de superadas esas dificultades iniciales, el Banco Nacional comenzó a operar el 4 de noviembre de 1873; sin embargo, al poco tiempo de iniciadas sus actividades, el banco se enfrentó con nuevos escollos. Estos eran derivados del hecho de que, en gran medida, la suscripción por parte de su paquete accionario de inversores privados se había efectuado con móviles exclusivamente especulativos; esto conllevó a que el Banco Nacional registrara incumplimientos de los accionistas particulares, para desembolsar las cuotas de capital pendientes de pago. A ello se sumaron diversos litigios judiciales y las divergencias que se desprendían de una falta de coordinación de la política crediticia con el Banco de la Provincia de Buenos Aires (García Vizcaíno, 1975, p. 118); todo ello en el marco de una crisis económica mundial que, como la de 1873, implicó, entre otras cosas, una reducción en el precio de los productos de exportación de la Argentina y también una disminución de las importaciones de manufacturas provenientes de Gran Bretaña que

impactaron de manera negativa sobre los ingresos de la Aduana argentina (Todesca, 2006, pp. 68-70).

Por su parte, tras la crisis financiera de 1890, el Congreso Nacional, mediante la Ley 2.841 sancionada el 15 de octubre de 1891, dispuso la creación del actual Banco de la Nación Argentina¹⁴; el cual, hasta la constitución del Banco Central en 1935, fue la institución encargada de desempeñar algunas de las funciones típicas de una banca central, como las operaciones de redescuento, ser la entidad depositaria de las reservas de divisas y cumplir el rol de establecimiento administrador de la cámara compensadora (Ugalde, 1983, p. 40).

Luego de superada dicha crisis, y de verificarse un importante crecimiento económico hasta las primeras décadas del siglo XX, el Estado nacional se hallaba definitivamente consolidado, la economía exhibía signos de prosperidad y el ideario liberal se había tornado hegemónico; por lo cual, no se concibieron nuevas iniciativas, en el ámbito empresarial, de gran magnitud del sector público. Sin embargo, cabe señalar la instauración de algunas entidades que, en su momento, llegaron a tener cierta envergadura en el campo de la industria, en la comercialización de la carne y en la elaboración de productos agroquímicos. Aquí se destaca, por un lado, la creación en 1901 del Mercado Nacional de Hacienda, el cual desempeñó un rol importante en la concentración del ganado bovino y porcino destinado tanto al consumo interno o de exportación. Asimismo, por iniciativa del Ministerio de Agricultura de la Nación, en 1912 se dispuso la creación de la Fábrica de Insecticidas y Plaguicidas, con el objetivo de contribuir a las campañas de sanidad vegetal (Ugalde, 1983, p. 43).

14 Cfr. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/280000-284999/284045/norma.htm>

No obstante, esta situación de crecimiento económico y de relativa estabilidad institucional experimentaría un importante traspie con el estallido de la Primera Guerra Mundial; debido a que se comenzó a erosionar, en cierta medida, la confianza en el pensamiento liberal imperante, en la idea de progreso indefinido y en la particular inserción de la economía argentina como productora y exportadora de materias primas en el mercado mundial (Belini y Rougier, 2008, p. 23).

El nuevo escenario internacional signado por el conflicto bélico (1914-1918), la Revolución Rusa (1917) y el ascenso del fascismo en Italia (1922) acicateó la intervención económica de los Estados en distintas esferas. En el caso argentino, la década de 1920 sería testigo de la puesta en marcha de dos firmas estatales; las cuales habrían de tener una singular relevancia. Uno de esos hitos en la historia del Estado empresario, en la Argentina, está asociado con la creación en 1922, durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen, de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). En donde posteriormente será designado, bajo la gestión del presidente Marcelo T. de Alvear, el coronel (luego ascendido a general) Enrique Mosconi. En efecto, tal como subraya Solberg (1986):

El ejército argentino fue un poderoso aliado de YPF en la década del 20 y proporcionó la dirección dinámica y emprendedora que revitalizó a la moribunda compañía petrolera estatal. Convencidos de que el país precisaba un cambio económico y de que ellos poseían las habilidades técnicas necesarias para conducir ese cambio, oficiales influyentes del ejército comenzaron a abogar por la industrialización de la Argentina. Estos «generales empresarios», como los llamó el sociólogo José Luis de Imaz, comprendían que el petróleo era vital para la Argentina industrializada y autosuficiente que imaginaban y optaban por las soluciones estatales para desarrollar la industria petrolera del país (Solberg, 1986, p. 123).

Ya en 1907, algunos años antes de ese crucial acontecimiento en el desarrollo del Estado empresario argentino, se había producido otro hecho de gran relevancia; este fue el descubrimiento de petróleo en la localidad de Comodoro Rivadavia, que estuvo motorizado por la División de Minas, Geología e Hidrología dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación (Bernal, 2005, p. 38). Si bien existe una controversia historiográfica acerca de si lo que se buscaba en Comodoro Rivadavia era agua o petróleo, lo cierto es que desde hacía largo tiempo que algunos científicos sospechaban que en la costa patagónica existía, con altas probabilidades, un significativo reservorio de petróleo.

Así, en el decenio de 1920, tras el descubrimiento de petróleo, acaecido el 13 de diciembre de 1907, y la ulterior constitución de YPF, en 1922, se fue gestando un clima de ideas propicio para la emergencia de un pensamiento de corte nacionalista en el terreno económico; el cual, a su vez, fue impregnando a parte de los oficiales del Ejército argentino, al convencerlos de la importancia estratégica de contar con una base industrial sólida en vistas de la defensa nacional y la seguridad militar.

Si bien la crisis de la economía argentina, durante el período de la Primera Guerra Mundial, contribuyó a que los militares efectuaran una reconsideración de los problemas económicos y productivos que afectaban al país, tales como la excesiva dependencia con relación a las exportaciones de productos primarios, lo cierto es que, más bien, fue la prédica de un sector de intelectuales argentinos la que difundió las ideas económicas nacionalistas entre las filas castrenses. Así, progresivamente, se iría constituyendo un ideario básico del nacionalismo económico, el cual giraría en torno a temas como la industrialización, la autosuficiencia económica, cierta aversión al capital de origen extranjero y la necesidad de contar con una activa

participación del Estado en el fomento de las empresas públicas (Solberg, 1986, pp. 130-132).

Será en ese clima de época que también germinaron las condiciones de posibilidad para la instalación de la Fábrica Militar de Aviones en 1927, la cual estaba orientada, inicialmente, a la elaboración exclusiva de materiales bélicos para aprovisionar al Ejército argentino, sobre la base de licencias y componentes importados. Posteriormente, se dio inicio, a partir de la crisis de 1930, a la fabricación de aviones con diseño propio; la cual, más tarde, en la segunda posguerra, se transformó en la plataforma para el desarrollo de líneas de productos industriales de uso civil (Belini y Rougier, 2008; p. 24).

Cuadro Nº. 2: Principales empresas públicas y año de creación (Argentina, 1826-1927)

Año	Empresa	Sector de actividad
1826	Banco de Buenos Aires	Servicios financieros
1826	Dirección General de Correos, Postas y Caminos	Servicios postales
1862	Ferrocarril Oeste	Transporte ferroviario
1872	Ferrocarril Andino	Transporte ferroviario
1876	Ferrocarril Central Norte	Transporte ferroviario
1891	Banco de la Nación Argentina	Servicios financieros
1897	Ferrocarril Argentino del Norte	Transporte ferroviario

Año	Empresa	Sector de actividad
1901	Mercado Nacional de Hacienda	Comercialización de productos ganaderos
1910	Administración General de Ferrocarriles del Estado	Transporte ferroviario
1912	Obras Sanitarias de la Nación	Servicios públicos de agua y saneamiento
1912	Fábrica de Insecticidas y Plaguicidas	Industria agroquímica
1914	Caja Nacional de Ahorro y Seguro	Servicios financieros
1922	Yacimientos Petrolíferos Fiscales	Energía
1927	Fábrica Militar de Aviones	Industria bélica

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por Belini y Rougier (2008), p. 25; García Vizcaíno (1974), pp. 211-240; Solberg (1986), pp. 87-122; Ugalde (1983), pp. 39-44.

Como consecuencia de ello, será con la irrupción de la Gran Depresión de la década de 1930 y, más específicamente, durante el decenio de 1940, que se producirá una ampliación y una intensificación del papel del Estado en la esfera económica. Esto será con el fin de mitigar, en primer lugar, los efectos que la crisis internacional supuso para la economía argentina y, en segundo término, para atender las consecuencias que implicó la Segunda Guerra Mundial. A partir de allí, se dispondrá la implementación de una serie de medidas de política económica, así como también la creación de un conjunto de organismos públicos; los cuales reforzarán el rol de la intervención estatal en la producción de bienes y servicios y en la regulación de diversas actividades.

Síntesis y conclusiones

La presencia del Estado en la economía argentina estuvo presente desde los orígenes de la nación, en un primer momento, en consonancia con la urgencia de consolidar la organización institucional del país y bajo el marco de la primacía de un ideario de tinte liberal. Esta presencia estuvo abocada a proporcionar las bases normativas y jurídicas capaces de propiciar el desenvolvimiento de las actividades económicas –en particular aquellas vinculadas al sector primario exportador– y de atraer los capitales extranjeros que se requerían para modernizar la estructura productiva heredada de la época colonial.

Sin embargo, el Estado fue desempeñando, de manera paulatina, una intervención económica, la cual trascendía los umbrales de la mera generación de un clima favorable para los negocios del sector privado; además, fue estableciendo los cimientos de una actividad empresarial directa, a través de un conjunto de organismos y firmas públicas cada vez más importantes. Si bien durante buena parte del siglo XIX esa intervención estuvo ceñida a determinados rubros, que estaban ligados con la instalación del modo de transporte ferroviario, la creación de entidades bancarias nacionales y provinciales y la construcción de la infraestructura básica, de a poco se irían ampliando los límites del accionar estatal en la esfera económica.

En efecto, ya en las postrimerías del modelo agroexportador, durante las primeras décadas del siglo XX, se fueron forjando los pilares para una mayor injerencia en actividades productivas de carácter estratégico. Así, tras el descubrimiento de petróleo en 1907, se dispuso la constitución de un organismo oficial para la explotación de dicho recurso, que derivaría años más tarde en la creación de YPF.

A su vez, tras la Primera Guerra Mundial, en un contexto signado por la irrupción de crecientes críticas al marco ideológico liberal y a la confianza excesiva en la capacidad del mercado de «autorregularse», se produciría un nuevo clima de ideas políticas y económicas susceptible de cristalizar en nuevas actividades, tal como lo ilustra la creación de la Fábrica Militar de Aviones en 1927. Estas prepararon el camino para una mayor intervención económica del Estado a partir de la crisis de 1930 y, sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, tal como se espera abordar en próximos trabajos, el rasgo distintivo de esta intensificación del accionar económico gubernamental, del crecimiento del Estado empresario y de las empresas públicas, durante el decenio de 1940, tendrá epicentro en la producción industrial y, en particular, en el sector siderúrgico.

Referencias

- Anderson, P. (2001). Neoliberalismo: un balance provisorio. E. Sader y P. Gentili, (Comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. CLACSO/EUDEBA
- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas: el rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. El Coloquio.
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini/Cara o Ceca.
- Ascencio, D. (2020). Empresas públicas, intervención económica estatal y transformaciones estructurales. Un análisis de las capacidades y los desempeños de las firmas estatales bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983) [tesis de Maestría]. Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.
- Barrera, M. (2012). El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de la reforma de los noventa. *Realidad Económica*, (267), 19-43.
- Barrera, M. (2014). *La entrega de YPF. Análisis del proceso de privatización de la empresa*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini/Cara o Ceca.
- Barrera, M., Sabbatella, I. y Serrani, E. (2012). *Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF*. Capital Intelectual.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bernal, F. (2005). *Petróleo, Estado y soberanía. Hacia una empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*. Biblos.
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bleger, L. y García, A. (1988). *El Estado y las empresas públicas en la economía argentina*. Instituto de la Cooperación.
- Boneo, H. (1980). Regímenes políticos y empresas públicas: algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal. *Estudios CEDES*, 3(7), 1-33.

- Bour, E. y Sturzenegger, A. (1984). *Empresa pública e interés público: rol y regulación de la empresa pública en la Argentina*. Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP).
- Bresser Pereira, L.C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517-550.
- Bulmer-Thomas, V. (2010). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Chesnais, F. (1999). Introducción general. Chesnais, F. (Comp.), *La mundialización financiera. Génesis, costos y desafíos*. Losada.
- Clifton, J., Comín, F., y Diaz Fuentes, D. (2006). La privatización de las empresas públicas en la UE: ¿La vía británica o la senda europea? *Revista de Economía Mundial*, 15, 121-153.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1971). Las empresas públicas en América Latina. Su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo. Andrieu, P, *Empresas públicas el rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. El Coloquio.
- Comín, F. (1999). Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española. *Revista Asturiana de Economía*, 17(16), 163-190.
- Dromi, R. (1997). La reforma del Estado. *Revista del INCAP*, 1(1), 97-101.
- Fernández, R. (1976). *Las empresas públicas en Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferrer, A. y Rougier, M. (2008). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- García Vizcaíno, J. (1974). *Tratado de política económica argentina*. Tomo I. EUDEBA.
- García Vizcaíno, J. (1975). *Tratado de política económica argentina*. Tomo II. EUDEBA.
- Gómez, T. (2007). Diseñando la primer gran empresa argentina. El FC Oeste y sus cambios organizacionales (1854-1889). Schvarzer, J., Gómez, T. y Rougier, M. *La empresa ayer y hoy. Nuevas Investigaciones y Debates*. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Harvey, D. (2015). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Kaplan, M. (1965). *Desarrollo económico y empresa pública*. Macchi.

- Kaplan, M. (1967). Significado y crisis de la empresa pública argentina. *Revista de Derecho Público*, 7, 203-221.
- Kozulj, R. y Bravo, V. (1993). *La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos*. Centro Editor de América Latina.
- La Scaleia, L. (2011, 23-25 de noviembre). Estado empresario y desarrollo eléctrico en Argentina, 1955–1962. Ponencia presentada en las V Jornadas de Historia Económica, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, República Oriental del Uruguay. Recuperado de <http://www.audhe.org.uy/estado-empresario-y-desarrollo-electrico-en-argentina-1955-1962.html>
- Llach, J. J. (1990). La nueva economía institucional y la desestatización de las empresas públicas: la experiencia argentina en los sectores de telefonía (ENTEL), aeronavegación (Aerolíneas Argentinas) y energía eléctrica (DEBA). Instituto Torcuato Di Tella, Economía de las empresas públicas: funcionamiento, desregulación, privatización, [tesis].
- Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Centro Cultural de la Cooperación.
- Millward, R. (2015). *The state and business in the major powers: An economic history 1815–1939*. Routledge.
- Müller, A. (2018). *La cuestión ferroviaria en la Argentina*. Biblos.
- Nemiña, P. y Larralde, J. (2018). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944–2015). *América Latina en la Historia Económica*, 25(1), 275-313.
- Odisio, J. (2011, 23-25 de noviembre). Pequeñas anécdotas sobre las instituciones: La articulación de Petroquímica General Mosconi con YPF. Ponencia presentada en las V Jornadas de Historia Económica, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, República Oriental del Uruguay. Recuperado de <http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/odisio%20-%20final.pdf>
- Ortiz, R. (1964). *Historia económica de la Argentina*, Tomo I. Ediciones Pampa y Cielo.
- Palazuelos, E. (2015). Estructuras de dominio y dinámicas resultantes: 2008-2015. Palazuelos, E. (dir.). *Economía Política Mundial*. Akal.

- Palazuelos, E. y Vara, M. J. (2015). El surgimiento de una nueva etapa de la Economía Mundial. Palazuelos, E. (dir.), *Economía Política Mundial*. Akal.
- Pampin, G. (2011, 23-25 de noviembre). Estado empresario-Estado promotor. El impulso a la industria química básica en la Argentina en los años setenta. Ponencia presentada en las V Jornadas de Historia Económica, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, República Oriental del Uruguay. Recuperado de <http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/pampin%20jornadas%20Uruguay%202011%20mesa%2021.pdf>
- Polanyi, K. ([1944] 2007). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Regalsky, A. (2011, 23-25 de noviembre). Estado empresario, Estado promotor, Estado regulador. El Banco de la Nación Argentina, el sistema bancario y las finanzas públicas en la crisis de 1914. Ponencia presentada en las V Jornadas de Historia Económica, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, República Oriental del Uruguay. Recuperado de <http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/ponencia%20de%20regalsky.pdf>
- Regalsky, A. y Rougier, M. (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. EDUNTREF.
- Rougier, M. (2009) ¿Elefante o mastodonte? Reflexiones sobre el tamaño del Estado empresario en la «edad de oro» de la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina. Müller, A. (comp.), *Industria, Desarrollo, Historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer*. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Rubinzal, D. (2010). *Historia económica argentina (1880-2009). Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Salas, H. (2007). *Centenario del Petróleo Argentino: 1907-2007*. Instituto Argentino del Petróleo y el Gas.

- Salerno, E. (2008). Los Ferrocarriles del Estado en Argentina y su contribución a la ciencia. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 15(3), 657-678. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/p3CtvFwfnBkGZhp34Dyb3Qg/?lang=es&format=pdf>
- San Martín, J. (2006). *El petróleo y la petroquímica en la Argentina (1914-1983)*. Ediciones Cooperativas.
- San Martín, A. E. (2012). El Archivo y Museo Históricas del Banco Provincia y las fuentes para los estudios históricos. *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, 3, 162-180.
- Schvarzer, J. (1979). *Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina*. CISEA.
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica.
- Serrani, E. (2013). Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012. *Revista de Gestión Pública*, 1(2), 247- 280. Recuperado de http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_1/Serrani.pdf
- Silenzi de Stagni, A. (1983). *Claves para una política petrolera nacional*. Theoría.
- Solberg, C. (1986). *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Hyspamérica.
- Stiglitz, J. (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso post-Washington. *Desarrollo Económico*, 38(151), 691-722.
- Todesca, J. (2006). *El mito del país rico. Economía y política en la Historia Argentina*. Emecé.
- Torrado, S. (2010). Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social. Torrado, S. (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Tomo I. Edhasa.
- Ugalde, A. (1983). *Las empresas públicas en la Argentina. Su magnitud y origen*. Documento de Trabajo 3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Williamson, J. (1996). *The Washington Consensus Revisited*, IIE (mimeo).

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 – N.º 74 – 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
CP: C1035AAA – Tel.: 4343 9001 – Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Juan A. Sala Clara

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Septiembre 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina