

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 2 • **2021** | Cuadernos del INAP

Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo I. Algunos elementos conceptuales

Jorge Salvador Zappino

75

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



CUINAP | Argentina

**Empresas públicas y mixtas, tecnología
y desarrollo I. Algunos elementos
conceptuales**

Jorge Salvador Zappino

75

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

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 teorías del crecimiento	13
2 Empresas públicas en la Argentina. Conceptos clave y breve desarrollo histórico	35
3 Recapitulando: ¿qué relevancia poseen INVAP, Nucleoeléctrica Argentina, Dioxitek y CONUAR?	43
Referencias bibliográficas	45

Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo I. Algunos elementos conceptuales



**Jorge
Salvador
Zappino**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA) y Magíster en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF).

Ejerció como docente universitario en la UBA y desarrolló diversas actividades en otras universidades públicas y privadas del país. Actualmente se desempeña como investigador en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP.

Resumen

En las naciones desarrolladas, el desarrollo económico fue el resultado de la intervención focalizada de los Estados y la puesta en marcha de políticas públicas que fomentaban la creación de sectores estratégicos. Y muchas veces fueron las empresas públicas las que traccionaron el desarrollo.

En la Argentina existen ejemplos de empresas públicas, o mixtas, como YPF, Astilleros Río Santiago, Trenes Argentinos, INVAP, Nucleoeléctrica Argentina y Conuar y Dioxitek, entre otras, que aportan integración nacional, generación de demanda en sectores estratégicos, creación de puestos de trabajo y un estímulo innovador que se traslada al resto del entramado productivo.

Cuando se profundiza en el estudio de la segunda mitad del siglo XX, se encuentran varias experiencias de inversiones en tecnologías intensivas en conocimiento en sectores, como aeronáutica, nuclear, biotecnología, siderúrgica y aeroespacial. El estudio de algunas de estas experiencias resulta imprescindible para evaluar las posibilidades de producir esas tecnologías intensivas en conocimiento en la Argentina.

En esta línea de pensamiento, presentamos un trabajo en cinco etapas sobre el sector nuclear argentino. La presente, en la que se plantea el marco conceptual del problema del crecimiento y el desarrollo y un breve recorrido histórico de las empresas públicas en la Argentina. En las siguientes tres etapas analizaremos cuatro casos de empresas: INVAP S.E., Nucleoeléctrica Argentina S.A., Dioxitek S.A. y CONUAR S.A. Finalmente, en la quinta etapa se analizarán las cuatro empresas en conjunto, a fin de destacar los aspectos centrales que las convierten en actores relevantes del desarrollo nacional.

Palabras clave

Estado, políticas públicas, tecnología, desarrollo, conocimiento, innovación.

Abstract

In developed nations, economic development was the result of targeted intervention by states and the implementation of public policies that encouraged the creation of strategic sectors. And usually it was the public companies themselves that drove this development.

In Argentina there are examples of public or mixed companies, such as YPF, Astilleros Río Santiago, Trenes Argentinos, INVAP, Nucleoeléctrica Argentina, Conuar, Dioxitek, among others, which provide national integration, generation of demand in strategic sectors, creation of jobs and an innovative stimulus that is transferred to the rest of the productive network.

When the study of the second half of the 20th century is deepened, there are several experiences of investments in knowledge-intensive technologies, in sectors such as aeronautics, nuclear, biotechnology, steel and aerospace. The study of some of these experiences is essential to evaluate the possibilities of producing these knowledge-intensive technologies in Argentina.

Following this line of thought, we present a paper in five stages on the Argentine nuclear sector. The present one, where the conceptual framework of the problem of growth and development and a brief historical overview of public companies in Argentina is presented. In the following three, we will analyze four cases of companies, namely: INVAP S.E., Nucleoeléctrica Argentina S.A., Dioxitek S.A. and CONUAR S.A. Finally, in the fifth stage, the four companies will be analyzed together, highlighting the central aspects that make them relevant actors in national development.

Key words

State, public policies, technology, development, knowledge, innovation.

Introducción

En los años cincuenta y sesenta, el estructuralismo latinoamericano teorizaba sobre lo que denominaba heterogeneidad estructural de los países de la región. La heterogeneidad se hacía visible en la menor productividad de esos países frente a las naciones desarrolladas, cuya causa se adjudicaba a la coexistencia de distintos niveles de productividad hacia el interior de esas economías, que resultaba en una producción con altos costos y bajo (o nulo) valor agregado. Esta situación provocaba una desigual distribución de los ingresos que llevaba a muy bajos niveles de calidad de vida de la población y a una estructura de retraso económico. Sin embargo, ese retraso económico no era producto de la naturaleza misma de esos países sino resultado de políticas públicas erróneas, basadas en el corto plazo y la insuficiente (o inexistente) intervención estatal en la economía con el objetivo del desarrollo económico.

En las naciones desarrolladas, el crecimiento económico fue el resultado de factores, como la intervención focalizada de los Estados y la puesta en marcha de políticas públicas que fomentaban la creación de sectores estratégicos. Y muchas veces fueron las empresas públicas las que traccionaron ese desarrollo, como la empresa petrolera Equinor en Noruega, las actividades espaciales de la NASA en los Estados Unidos, la Corporación Estatal de la Red Eléctrica de China, las empresas estatales del Sudeste Asiático y Corea del Sur. En 2019, Forbes señalaba que Estados Unidos era el país con mayor cantidad de grandes empresas públicas, seguido por China y Japón.¹

¹ Fuente: <https://www.forbes.com.mx/ranking-forbes-global-2000-las-empresas-publicas-mas-grandes-del-mundo/>

En este trabajo no se pretende ingresar en el viejo debate entre empresas públicas o privadas, sino que se intenta mostrar la necesidad de combinar ambas para lograr el postergado desarrollo económico de las naciones en desarrollo.

Por un lado, en la Argentina existen varios ejemplos de empresas públicas o con participación mayoritaria del Estado nacional, como YPF, Astilleros Río Santiago, Trenes Argentinos, INVAP, Nucleoeléctrica Argentina, Conuar y Dioxitek. Estas empresas evidenciaron contar con potencialidades de integración nacional, de generación de demanda en sectores estratégicos, de creación de numerosos puestos de trabajo y con un estímulo innovador que se trasladó a buena parte del entramado productivo.

Por otro lado, se considera que el sistema de ciencia y tecnología en la Argentina es insuficiente y con baja inversión en los sectores de alto contenido innovador, comparado con las potencialidades que tendría el país en ese aspecto.

Durante décadas, las crisis económicas por las que atravesó la Argentina llevaron a que se dejara de lado la incorporación de conocimientos tecnológicos esenciales para el desarrollo productivo. En ese contexto, era muy común la importación de tecnologías externas, el cortoplacismo en la inversión productiva y en I+D, la poca o nula participación estatal en esas áreas y casi inexistentes políticas de ciencia y tecnología vinculadas a la producción de bienes y servicios.

Sin embargo, cuando se profundiza en el estudio de la segunda mitad del siglo XX, se encuentran varias experiencias de desarrollos e innovaciones producto de inversiones en tecnologías intensivas en conocimiento; por ejemplo, en aeronáutica, energía nuclear, biotecnología, siderúrgica y, en

los últimos años, en los desarrollos aeroespaciales. El estudio de estas experiencias es imprescindible para evaluar las posibilidades de producir esas tecnologías intensivas en conocimiento en el país en contextos no siempre favorables. Más importante aún, es que esas capacidades locales no fueron utilizadas solo por empresas del sector privado sino también por empresas del sector público.

En esta línea de pensamiento, presentamos un trabajo en cinco etapas. La primera etapa, donde se plantea el marco conceptual del problema del crecimiento y el desarrollo y un breve recorrido histórico de las empresas públicas en la Argentina. En las siguientes tres etapas se analizan cuatro casos de empresas, tres públicas y una, mixta, con participación del Estado nacional: la primera es INVAP S.E., cuyo capital accionario pertenece a la provincia de Río Negro;² la segunda es Nucleoeléctrica Argentina S.A., en la cual el capital accionario se reparte entre el Ministerio de Economía con un 79 %, la Comisión Nacional de Energía Atómica con un 20 % e Integración Energética Argentina S.A. (IEASA) con el 1 %;³ la tercera empresa es Dioxitek S.A., cuyo capital accionario está conformado por el 51 % de acciones suscriptas íntegramente por el Estado nacional, que ejerce sus derechos a través de la Secretaría de Energía, el 48 % pertenece a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y el 1 % restante es propiedad de la provincia de Mendoza;⁴ la cuarta empresa es CONUAR S.A., una sociedad anónima mixta cuyo capital se halla constituido por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) con un 32,7 % y el Grupo Pérez Companc con un 67,3 %.⁵

2 <https://www.invap.com.ar>

3 <https://www.na-sa.com.ar/es>

4 <https://www.dioxitek.com.ar>

5 <http://www.conuar.com/>

Finalmente, en la quinta etapa, se analizan las cuatro empresas en conjunto y se destacan los aspectos centrales que las convierten en actores relevantes del desarrollo nacional.

El objetivo de este trabajo es identificar aquellos paradigmas y factores que permitieron que se crearan y desarrollaran empresas públicas y mixtas de estas características en la Argentina, con énfasis en la inversión pública en desarrollo y conocimiento, y en los instrumentos que posee el Estado para el cumplimiento de esos objetivos, entre ellos, el poder de compra utilizado para incentivar la producción de tecnología.

Este trabajo presenta dos capítulos: en el capítulo 1 haremos una revisión de las teorías sobre el crecimiento y el desarrollo. Luego, analizaremos el modelo de la Triple Hélice de Etzkowitz y Leydesdorff y lo complementaremos con el modelo del triángulo de Sábato-Botana (2011). Respecto de la importancia del papel del Estado en el proceso de inversión en I+D y, como consecuencia, en el desarrollo, seguiremos el trabajo de Mazzucatto (2014).

En el capítulo 2 realizaremos un breve recorrido por la evolución histórica de las empresas públicas en la Argentina. Luego, a modo de conclusión, plantearemos los factores que convierten a estas cuatro empresas en actores de un modelo de desarrollo tecnológico acorde a las teorías más modernas que relacionan el desarrollo económico y social de una nación con el desarrollo de la economía del conocimiento y su vinculación con el aparato productivo.

Las teorías del crecimiento⁶

1.1 Crecimiento, inversión y ahorro en Solow

Las teorías del crecimiento provienen de la macroeconomía y centran su preocupación en el crecimiento económico, es decir, en la evolución del ingreso per cápita. Sus primeros modelos económicos postulaban que el crecimiento económico dependía básicamente de la acumulación de capital.

Según el modelo Harrod-Domar, para acelerar el crecimiento era necesario incrementar las tasas de ahorro e inversión. El énfasis en el aumento de la inversión como elemento primordial para el crecimiento económico permite comprender el diagnóstico sobre las causas del subdesarrollo y las políticas destinadas a superarlo. Así, el problema fundamental de los países subdesarrollados sería la escasez de capitales, por lo tanto, la promoción del desarrollo requería de la atracción de inversión externa, políticas de estímulo a la inversión privada y la realización de proyectos que involucraran fuertes inversiones públicas.

⁶ Agradecemos al Dr. Leonardo Grottola por su colaboración en este capítulo, especialmente en el punto 1.1 sobre las teorías del crecimiento, en el que seguimos su trabajo *¿Fortuna o Virtud? Desarrollo e instituciones económicas en la Argentina de poscrisis (2002/2007)*, 2011.

Estas ideas se modificaron con el surgimiento del modelo de Solow, según el cual, con rendimientos marginales decrecientes de los factores de producción y una tasa de depreciación determinada, el proceso de crecimiento de la producción per cápita basado en la acumulación de capital necesariamente se interrumpe cuando la depreciación del capital iguala a la inversión, y se llega al denominado «estado estacionario». De ahí se derivó que no es posible un crecimiento económico sostenido en el largo plazo únicamente basado en la acumulación de capital. Una vez producido el estancamiento, solo sería posible dar nuevo impulso a este tipo de crecimiento si se incrementa la tasa de ahorro de la economía, lo que permitiría alcanzar el «estado estacionario» a un nivel de producción mayor, pero de ninguna manera eludirlo (Solow, 1956).

Además, al introducir el cambio tecnológico, Solow pudo demostrar que, en el largo plazo (estado estacionario), el crecimiento de la producción resultaría equivalente al crecimiento de la población (fuerza de trabajo) y al progreso tecnológico que se verifique en la economía. En consecuencia, la conclusión más importante que se deriva del modelo es que el crecimiento económico sostenido en el largo plazo está determinado por los avances tecnológicos capaces de volver cada vez más productivos al capital y la fuerza de trabajo (Solow, 1956).

Las derivaciones teóricas del modelo de Solow encontraron una importante corroboración empírica en otro trabajo del mismo autor publicado al año siguiente. El propósito de Solow era determinar cuánto de las variaciones de la producción per cápita eran debidas al cambio tecnológico y cuánto a modificaciones en la disponibilidad de capital per cápita.⁷ A partir de

7 Vale aclarar que en el trabajo de Solow, la expresión «cambio técnico» aludía a todo tipo de cambio en la función de producción. Se trataba de un residuo que abarcaba todo crecimiento de la producción per cápita no explicado por la acumulación de capital per cápita. En este caso, toda mejora en la educación y la capacitación de la fuerza de trabajo resultaba incluida en el residuo (Solow, 1957).

información estadística disponible sobre los Estados Unidos para el período 1909-1949, el autor encontró que el 87,5% de la duplicación de la producción por hora hombre que experimentó ese país durante el período se debió a cambio técnico (es decir incrementos en la productividad de los factores) y solo el 12,5% restante, a la acumulación de capital que tuviera lugar en esa etapa (Solow, 1957).

La teoría del crecimiento experimentó un nuevo avance a partir del perfeccionamiento del modelo de Solow, que devino en el modelo de Solow aumentado o modelo Solow-Mankiw, gracias al aporte de Mankiw, Romer y Weil (1992). El modelo aumentado incluye la acumulación de capital físico (maquinaria y equipos) y humano (educación y capacitación de la fuerza de trabajo). De esta forma, la acumulación de capital humano ingresó a la función de producción, medida a través de un indicador del porcentaje de población en edad escolar y con edad para trabajar matriculado en la escuela secundaria. Según los autores, el nuevo modelo permite explicar la divergencia en el ingreso per cápita de las naciones, es decir, la no convergencia entre países desarrollados y subdesarrollados, en función de sus diferencias en materia de tasa de ahorro, educación de la fuerza de trabajo y crecimiento de la población (Mankiw, Romer y Weil, 1992).

1.2 Hirschman, Schumpeter y la crítica al crecimiento equilibrado

Los primeros economistas en ocuparse de la cuestión del desarrollo económico, que se apartaron del estudio de los determinantes macroeconómicos del crecimiento en el largo plazo, concibieron lo que se denominó «teoría del crecimiento equilibrado». Esta teoría fue ampliamente aceptada y el crecimiento equilibrado se convirtió en un objetivo primordial tanto para países desarrollados como subdesarrollados (Streeten, 1959). Consistía en la

necesidad de un incremento simultáneo de la inversión y la producción en diferentes ramas de actividad, acompañado por un aumento equivalente, tanto de la demanda de productos finales por parte de los consumidores como de insumos por parte de los otros productores de bienes. La necesidad de que el crecimiento tuviera un carácter equilibrado se fundaba en «la relación de complementariedad que se verifica entre necesidades, entre factores, y entre factores y productos en diferentes etapas de producción» (Streeten, 1959, p. 170).

No obstante, su predominio inicial, la teoría del crecimiento equilibrado comenzó a ser cuestionada por autores, como Hirschman (1961) y Streeten (1959). Ambos sugirieron la posibilidad de un crecimiento desequilibrado como vía al desarrollo a partir de considerar que los cuellos de botella que pudieran generarse como producto del desequilibrio habrían de constituirse, dadas ciertas condiciones, no en obstáculos sino en estímulos para el crecimiento de las actividades rezagadas. De acuerdo con esta visión, el progreso económico no implica solo satisfacer las necesidades vigentes y llenar las brechas tecnológicas existentes, sino que consiste fundamentalmente en el descubrimiento y la generación de nuevas necesidades y brechas tecnológicas (Streeten, 1959). En el marco de un proceso de crecimiento desequilibrado, los adelantos que tienen lugar en un sector resultan imitados por otros sectores que tratan de alcanzar idénticos avances. Se produce un encadenamiento de inversiones inducidas tal que la sucesión de desequilibrios lleva a la transformación de la economía subdesarrollada. Hirschman (1961) identificó un conjunto de mecanismos de inducción del crecimiento desequilibrado a los que denominó eslabonamientos, que pueden ser tanto anteriores (surge la producción de insumos para la actividad predecesora) como posteriores (los productos se convierten en insumos para nuevas actividades).

Los aportes de Hirschman no se limitaron al esbozo de su estrategia de crecimiento desequilibrado. También formularon críticas a ciertas políticas asociadas a las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones y protección de la industria incipiente. Sus críticas a esta modalidad en América Latina resultaron precursoras para la época y se vieron en parte corroboradas por las exitosas experiencias de desarrollo de los países del Este asiático.

Hirschman (1961) señaló el carácter dual de las importaciones en el proceso de desarrollo y objetó el poco énfasis en la promoción de las exportaciones. El carácter dual de las importaciones tiene que ver con que, si bien en una primera etapa alientan la creación de nuevas industrias que buscan abastecer la demanda surgida a partir de la introducción de nuevos productos provenientes del exterior, luego se resisten a ser desplazadas por la producción local a raíz de los intereses comerciales vinculados al proceso importador y de las preferencias de los consumidores, que suelen desconfiar de la calidad de la industria nacional. La necesidad de un fuerte impulso a las exportaciones se explica porque desempeñan un papel valioso en el financiamiento de las importaciones, necesarias para abastecer de insumos a las industrias existentes y en virtud de su rol de señalización en la primera etapa del desarrollo industrial. «Por lo tanto, no existe una verdadera diferencia entre la promoción de las exportaciones y la sustitución de las importaciones. La primera puede ser muchas veces la única forma práctica de lograr la segunda» (Hirschman 1961, p. 129).

Joseph Schumpeter es otro autor que se aparta de los enfoques centrados exclusivamente en los aspectos macroeconómicos del crecimiento y de la concepción según la cual consistiría en un proceso armónico, exento de desequilibrios. Schumpeter (1984) se destaca por proponer un estudio del desarrollo capitalista centrado en el comportamiento de los agentes

económicos (emprendedor) y las organizaciones creadas por ellos (empresa privada) que promueven las instituciones del sistema (propiedad privada, mercado). El desarrollo del capitalismo es dinámico y está signado por la sucesión de ciclos económicos de auge y estancamiento. La dinámica cíclica del capitalismo se explica en virtud de un proceso aparentemente paradójico de «destrucción creativa». La lucha entre los emprendedores por la supervivencia en el mercado da lugar al surgimiento de nuevos productos, métodos de producción y formas de organización, es decir, innovaciones, que Schumpeter denomina revoluciones. El proceso de eliminación de competidores es el mismo que impulsa el crecimiento económico. Esto explica que el desarrollo capitalista sea inherentemente contradictorio e inestable.

1.3 Modernización y desarrollo: Rostow y Germani

La teoría de la modernización tiene entre sus más destacados exponentes a Rostow (1961) y a Germani (1962a y 1962b), quienes aplican este enfoque al estudio de América Latina. A diferencia de las teorías macroeconómicas que solamente estudiaban el crecimiento, estos autores conciben el desarrollo como un proceso de transformación (modernización), caracterizado por el crecimiento económico, la diversificación de la producción, la industrialización, etc., que va acompañado por cambios en las instituciones políticas, modificación de costumbres y valores socialmente aceptados y la adopción de nuevas pautas culturales y de consumo. La teoría de la modernización distingue entre sociedades tradicionales, modernas y en transición, además individualiza una serie de etapas que es preciso atravesar secuencialmente hasta adquirir las propiedades de la sociedad moderna desarrollada.

Rostow (1961) define cinco etapas del crecimiento: sociedad tradicional, condiciones previas para el impulso inicial, impulso inicial, marcha hacia la madurez y era de gran consumo en masa.

La sociedad tradicional cuenta con una estructura económica rudimentaria, sustentada en una serie limitada de funciones de producción basadas en la ciencia, la técnica y una actitud newtoniana en relación con el mundo físico, que ponen un tope al nivel de producción obtenible per cápita, es decir, limitan su productividad. Las condiciones previas para el impulso inicial coinciden con las que caracterizaron a la etapa de transición del feudalismo al capitalismo y de formación del Estado nacional moderno. Es un período en el que cierta modernización tecnológica convive con métodos de producción tradicionales escasamente productivos, valores sociales anticuados e instituciones políticas regionales que no se compatibilizan con el nuevo mercado nacional.

Una vez reunidas las condiciones necesarias, se produce el impulso inicial. En ese momento se superan los últimos obstáculos para el crecimiento, que deviene entonces un hecho permanente. Luego del impulso inicial, tiene lugar un período de transición hacia la madurez, en el que se extiende progresivamente la aplicación de la tecnología moderna en la economía. La etapa final del desarrollo, que Rostow llama «era del alto consumo en masa», se caracteriza por el predominio de la producción de bienes durables de consumo y la amplia difusión de los servicios. Según el autor, esta última fase del desarrollo ya había sido alcanzada por los Estados Unidos al momento de escribir su ensayo en la década del sesenta, mientras que los países de Europa occidental y Japón se aprestaban por ingresar a ella.

El enfoque propuesto por Germani es similar al esbozado por Rostow, ya que coinciden en cuanto a la concepción del proceso de desarrollo como

pasaje de la sociedad tradicional a la moderna, mediado por una sucesión de etapas de transformación social progresiva, con cambios económicos, tecnológicos, demográficos, políticos y culturales relacionados entre sí.

Sin embargo, la perspectiva de Germani es más compleja y difiere en varios aspectos de las ideas de Rostow. Las diferencias entre ambos autores radican en el interés de Germani por el caso de América Latina y, en particular, por desentrañar el porqué de la divergencia en la transición latinoamericana a la modernidad (transición tardía) respecto de experiencias occidentales anteriores (transición temprana). De hecho, los principales aportes teóricos del autor surgen a partir de su intento por explicar las razones del desvío de América Latina respecto del camino recorrido por los países de Europa occidental y los Estados Unidos. Si bien Germani coincide con la necesidad de una sucesión de etapas determinadas en la transición hacia la modernidad, reconoce que los procesos de desarrollo pueden y, como lo testimonia el caso latinoamericano, suelen ser diferentes entre sí (Germani, 1962a).

1.4 El estructuralismo cepalino y la teoría de la dependencia

El estructuralismo surgió en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada en 1948 por resolución del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Su precursor fue el economista argentino Raúl Prebisch. El estructuralismo cepalino se caracterizó en sus diferentes variantes por la promoción de políticas de industrialización como medio para superar el subdesarrollo y la pobreza. De acuerdo con la corriente estructuralista, «el desarrollo es un proceso de cambio estructural global, un proceso de cambio social, (...) un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades

que poseen patrones más elevados de bienestar material» (Sunkel y Paz, 1984, pp. 34 y 39). El desarrollo no es ni un proceso lineal de crecimiento ni una sucesión de etapas que conducirían a un modelo predeterminado de sociedad desarrollada.

El aporte de la CEPAL se concibió a sí mismo como un cuerpo analítico específico aplicable a condiciones históricas de la periferia latinoamericana (Bielschowsky, 1998). La perspectiva estructuralista surgió a partir de las consideraciones de Prebisch, quien entendía que el desarrollo latinoamericano se veía condicionado por una estructura económica e institucional subdesarrollada, heredada del período exportador (Bielschowsky, 1998). La especificidad de la estructura económica latinoamericana constituía una derivación del concepto fundamental de la teoría formulada por Prebisch: la distinción entre centro y periferia.

Los países latinoamericanos, periféricos y subdesarrollados, tienen una inserción subordinada en el mercado mundial respecto de los grandes centros económicos, industrializados y desarrollados. La periferia produce y oferta bienes primarios de demanda inelástica. A su vez, en virtud de su propio proceso de crecimiento, requiere aceleradamente bienes y servicios importados y adopta prematuramente patrones de consumo vigentes en los países centrales. La especificidad estructural de las economías periféricas explica las divergencias entre el desarrollismo estructuralista y la modernización rostowiana. Las particularidades de la estructura periférica impiden que los países subdesarrollados repitan el proceso atravesado por los países centrales, por consiguiente, resulta quimérico pensar en un conjunto de etapas universales de transición al desarrollo (Bielschowsky, 1998).

Prebisch (1957) rechazó el esquema ricardiano de división internacional del trabajo, que alentaba la especialización productiva de los países de acuerdo con sus ventajas comparativas. Según este esquema, el papel de América Latina en el comercio mundial debería consistir en la producción y la exportación de alimentos y materias primas destinados a los grandes centros industriales, abocados a la producción de manufacturas. Según la teoría ricardiana, la industrialización de los países periféricos resultaría innecesaria y contraproducente. La no convergencia entre países centrales y periféricos demuestra, según Prebisch, lo erróneo de los postulados de la visión clásica sobre la división internacional del trabajo.

El planteo en pro de la industrialización de América Latina no iba en detrimento, como a menudo se ha considerado, del desarrollo de la producción primaria y las exportaciones. Prebisch (1957), en coincidencia con Hirschman, reconocía el papel decisivo de las exportaciones (en este caso, agropecuarias) en la generación de divisas que permitieran financiar las importaciones de bienes de capital que demandaba el desarrollo industrial y evitar desequilibrios en la balanza de pagos, uno de los principales obstáculos para el crecimiento de las economías latinoamericanas. El autor coincidía con el énfasis en la acumulación de capital como factor determinante del crecimiento sostenido y, si bien no descartaba recurrir a la atracción de inversiones extranjeras para proporcionar recursos en ese sentido, señaló la necesidad de valerse de mecanismos alternativos que posibilitaran reducir la incidencia del financiamiento externo. Una opción, que se desprendía del análisis de Prebisch, consistía en reorientar consumos suntuarios, incompatibles con el subdesarrollo, protagonizados por elites de gran poder adquisitivo, hacia el ahorro y la inversión.

Además de la distinción entre centro y periferia, de la que se sigue el postulado sobre la especificidad de la estructura económica latinoamericana,

el otro componente fundamental de la teoría de Prebisch es la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de los países exportadores de producción primaria. La constatación empírica de esta tendencia le permitió explicar la causa de la no convergencia y justificar su crítica a la división internacional del trabajo ricardiana y su planteo a favor de la industrialización de los países subdesarrollados (Prebisch, 1957). Además, este planteo se fundaba en el efecto benéfico de la sustitución de importaciones, alentada por el proceso de industrialización, sobre el sector externo, que sumado a un incremento de las exportaciones permitiría conjurar el peligro de la tendencia al desequilibrio estructural de la balanza de pagos (Bielschowsky, 1998).

A partir de la formulación original de la teoría de Prebisch, en los años sesenta surgió una variante estructuralista más radicalizada, la teoría de la dependencia, que reelaboró y profundizó los aportes iniciales de la CEPAL e introdujo conceptos novedosos. Esta vertiente teórica enfatizó la importancia de las relaciones de poder (internacionales y al interior de la sociedad) derivadas de la interacción de grupos, clases, actores sociales que favorecen o se oponen al proceso de desarrollo. La contribución principal de este enfoque consistió en la introducción del concepto de dependencia, que explicaría la modalidad de inserción en el mercado mundial de los países subdesarrollados y los límites que enfrentaba su proceso de desarrollo, incluso en los que habían experimentado avances en su industrialización (Cardoso y Faletto, 1971).

El enfoque dependentista retomó la dicotomía centro-periferia y planteó la necesidad de relacionar el estudio de variables económicas con el de la actuación de grupos y clases sociales. El desarrollo fue definido como «el resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación que les es propio y por tanto intereses y valores distintos, cuya

oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico» (Cardoso y Faletto, 1971, p. 18).

El aporte principal de Cardoso y Faletto fue la introducción del concepto de dependencia. Los autores señalaron que la situación de subdesarrollo tenía un carácter históricamente dado, por lo que era preciso estudiar el modo en que los grupos internos dominantes condujeron el proceso de inserción en el mercado mundial de las sociedades periféricas. La dependencia es una forma de dominación derivada del modo en que se produjo la vinculación entre periferia y centros desarrollados, que supuso la subordinación de las decisiones de producción y consumo de las economías periféricas a los intereses del capitalismo desarrollado y dio lugar a la conformación de una estructura económica internacional con funciones y posiciones desiguales (Cardoso y Faletto, 1971).

La propuesta analítica de la dependencia implicó en su momento una crítica precursora y poderosa a la modernización de Germani-Rostow. Según Cardoso y Faletto, un enfoque como el de la modernización resultaba incompatible con el intento de dar preponderancia en el análisis a la especificidad latinoamericana, dado que toda peculiaridad regional (tanto de la estructura económica como en la interacción de grupos y clases sociales) habría de ser percibida por esta mirada como una desviación respecto del patrón de transición a la modernidad. Además, como lo señalamos, los países subdesarrollados no solo se encontrarían en una etapa diferente del desarrollo del sistema productivo, sino que ocuparían funciones y posiciones diversas en una estructura desigual. La inserción periférica de los países subdesarrollados se tradujo en relaciones de subordinación respecto de los centros económicos mundiales, que impidieron que la evolución experimentada por estos últimos se repitiera en la periferia. Por lo tanto, sería un error considerar que la divergencia en el desarrollo de

países centrales y periféricos es un comportamiento desviado (Cardoso y Faletto, 1971).

Otra de las variantes del estructuralismo que se ocupó de la situación de dependencia fue la que sostuvieron Sunkel y Paz (1984), quienes definieron el desarrollo como un proceso de cambio estructural global. Este enfoque comparte con los anteriores la dicotomía centro-periferia, la preocupación por construir una teoría apropiada para la realidad latinoamericana y, en particular con la propuesta de Cardoso y Faletto, el señalamiento de la situación de dependencia que define el subdesarrollo y la importancia otorgada a la interacción entre actores sociales como factor determinante de los resultados del proceso de desarrollo. Más aún, advierten que la participación de actores sociales excluidos o marginados en el marco del subdesarrollo es fundamental para que el proceso de desarrollo pueda concretarse con éxito. Los autores propusieron un esquema conceptual basado en las nociones de proceso, estructura y sistema. Desarrollo y subdesarrollo fueron concebidos como subprocesos que integran un proceso histórico global de desarrollo. En tanto que dos caras de un mismo proceso, desarrollo y subdesarrollo suceden simultáneamente, interactúan y se condicionan entre sí. Esta coexistencia tiene su expresión concreta en un doble dualismo, por un lado, la división entre países desarrollados y subdesarrollados, y por el otro, entre grupos sociales y actividades avanzadas y atrasadas dentro de un mismo país. Al enunciar su concepción de desarrollo como proceso, los autores rechazaron la idea de desarrollo como evolución tanto continua (teorías del crecimiento) como discontinua (teoría de la modernización) (Sunkel y Paz, 1984).

1.5 El consenso desarrollista en crisis. Consenso de Washington, Neoliberalismo y desarrollo sin Estado

Las décadas de los ochenta y noventa representaron una etapa de profundas transformaciones en la teoría del desarrollo. Previamente, entre los años cuarenta a los años setenta, las visiones clásicas se caracterizaron por concebirlo como un proceso estrechamente vinculado a la industrialización por sustitución de importaciones.

Una serie de acontecimientos políticos y económicos pusieron definitivamente en crisis este paradigma. Entre ellos, el avance de actores políticos comprometidos con un programa de liberalización económica (los gobiernos de Reagan y Thatcher en el mundo desarrollado, el Chile de Pinochet en la periferia), la crisis de la deuda con estancamiento económico de América Latina (que llevaron a la CEPAL a bautizar a los ochenta como la «década perdida») y el colapso del socialismo realmente existente, que consolidó un clima ideológico promercado y restringió notablemente las oportunidades para experimentar variantes del capitalismo ajenas al *laissez-faire* en la periferia.

La crisis del paradigma sustitutivo arrastró las diversas corrientes de la teoría del desarrollo que habían florecido durante su apogeo. No solo las vertientes clásicas predominantes fueron puestas en cuestión, sino que se vio amenazado el concepto de desarrollo, al punto de tender a obviárselo hasta prácticamente abandonarlo. En su reemplazo, se emplearon términos de alcance más modesto y acotado, como crecimiento, y se promovió una agenda de políticas definidas ambiguamente como reformas (Orlansky, 2005).

En este período surgió la privatización de empresas estatales, la liberalización y la apertura, hasta consolidarse como visión dominante en América Latina el Consenso de Washington, con su agenda centrada en la estabilización macroeconómica (Williamson, 1993), opuesta a la propuesta de industrialización sustitutiva que, con matices, compartían las teorías clásicas.

El Consenso fue presentado explícitamente como un producto del aprendizaje alcanzado a partir del fracaso de los intentos desarrollistas anteriores. Consistía en el conjunto de políticas que, según Williamson, el Gobierno de los Estados Unidos e instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendaban como reformas económicas para ser llevadas a cabo en los países latinoamericanos (Williamson, 1993). Entre estas medidas estaban la disciplina presupuestaria; la reforma tributaria; la liberalización financiera; el tipo de cambio unificado, estable y competitivo; la liberalización comercial; la eliminación de restricciones a la inversión extranjera directa; privatizaciones de empresas públicas y procesos de desregulación (Williamson, 1993).

Más allá de las intenciones de Williamson, como él mismo reconoce, el Consenso fue interpretado por sus críticos como un manifiesto de política neoliberal. Es innegable que, a pesar de los alegatos en contrario del autor, con excepción de algunos elementos (reorientación del gasto público, política cambiaria y acceso a derechos de propiedad por parte de actores de la economía informal) aquellas políticas (liberalización comercial y financiera, apertura de la cuenta capital, privatización de empresas públicas y desregulación de los mercados) tienen un parentesco con lo que suele denominarse economía ortodoxa, neoliberalismo o neoconservadurismo.

Este conjunto de recomendaciones de políticas pareció hacer honor a su pretensión de aquiescencia generalizada durante los años noventa en

América Latina. En ese momento, el conjunto de los países de la región, con variantes y matices, llevaron a la práctica el núcleo duro de sus postulados, y reemplazaron así la estrategia de desarrollo vía industrialización por sustitución de importaciones, hegemónica por décadas, mediante la adopción de la nueva agenda de reformas para el crecimiento.

1.6 El «neodesarrollismo»: ¿copiar al Sudeste Asiático?

Entre los aportes más recientes orientados a la formulación de estrategias de desarrollo, se destaca el encabezado por Bresser Pereira (2009), quien ha procurado establecer qué aspectos del desarrollismo estructuralista pueden ser recuperados y cuáles deben ser modificados e incorporados para dar con una estrategia «neodesarrollista» exitosa.

Como señalamos, el desarrollismo estructuralista predominó hasta los setenta, cuando su crisis ya era visible. El paradigma sustitutivo se agotó por no haber sido reformulado a tiempo, es decir, una vez que se completó con éxito la primera etapa de industrialización. La estrategia desarrollista requería una redefinición, no su reemplazo por la «ortodoxia convencional».

Habiéndose alcanzado cierto desarrollo industrial, era preciso dotar a la industria de orientación exportadora y vocación de competencia en el mercado internacional. En efecto, el «nuevo desarrollismo» no plantea la vuelta del proteccionismo sino la conformación de un sector industrial capaz de competir con éxito en los mercados internacionales. Este objetivo se vio obstaculizado por la demora en el pasaje, acorde con la experiencia asiática, de la industrialización sustitutiva a la de orientación exportadora, que contribuyó a legitimar la también contraproducente opción posterior por la apertura comercial indiscriminada (Bresser Pereira, 2009).

El «nuevo desarrollismo» se propone incorporar las enseñanzas de experiencias exitosas, como la del Este asiático y los recientes hallazgos de la literatura económica heterodoxa, como la propuesta tendiente a la adopción de un régimen de tipo de cambio real «competitivo y estable» (Bresser Pereira, 2009).

Asimismo, Bresser Pereira introduce una cuestión adicional: la necesidad de prevenir la «enfermedad holandesa⁸». Por ende, dicha situación constituiría un obstáculo por sortear para viabilizar el proceso de desarrollo.

Apartándose de la práctica desarrollista histórica, Bresser Pereira plantea que la conservación del equilibrio fiscal constituye un objetivo deseable. El superávit fiscal contribuye decisivamente al fortalecimiento de las capacidades del Estado y a garantizar su autonomía política, dado que, de conservarse niveles de endeudamiento público moderados, no está sujeto a condiciones fijadas por sus acreedores (Bresser Pereira, 2009).

1.7 Las relaciones entre el Estado, la estructura productiva y el conocimiento científico-tecnológico

En los últimos 25 años, la revolución de las tecnologías de información (TIC), el surgimiento y uso masivo de internet, los avances en nanotecnología, robótica y biotecnología, entre otros, configuraron nuevos paradigmas de desarrollo para las naciones. En este marco, surgieron numerosos estudios que vinculan estos aspectos con el desarrollo económico y social de los países y la presencia del Estado, ya sea en forma de regulaciones

8 El término surge en los años sesenta cuando los ingresos en divisas de los Países Bajos aumentaron considerablemente debido al descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural en el norte del país. Como resultado, la moneda vigente en ese momento en los Países Bajos, el florín, se apreció en forma pronunciada y perjudicó la competitividad de las exportaciones no petroleras.

o en forma de inversiones en I+D, empresas públicas y diversos tipos de políticas cuyo objetivo es que esos desarrollos generen impactos positivos en las sociedades y las economías nacionales.

1.7.1 La «Triple Hélice» de Etzkowitz y Leydesdorff

El enfoque de la Triple Hélice de relaciones Universidad-Industria-Gobierno puede verse como un complemento sociológico de los modelos económicos en los estudios de la innovación, en los cuales el interés se fue desplazando desde la I+D en las décadas de la segunda posguerra, hasta el actual énfasis en la innovación como motor generador de riqueza en el siglo XXI (González de la Fe, 2009). El origen de estos cambios está en la crisis del petróleo de los años setenta y la recesión de los ochenta del siglo XX, que replanteó el papel de la ciencia y la tecnología como solución para la dependencia energética y el desarrollo económico (Shinn, 2002).

El modelo de Triple Hélice se propone como complemento sociológico del enfoque de la economía evolutiva del cambio tecnológico y toma como elementos la reflexividad y la comunicación (Leydesdorff, 2005). La imagen de una triple hélice se transforma, de esta manera, es una visión que expresa una alternativa dinámica al modelo de innovación imperante en las políticas de los años ochenta del siglo XX, al tiempo que visualiza la complejidad inherente a los procesos de innovación (Etzkowitz, 2003).

Para este modelo, el concepto principal es la innovación, a la que considera como un proceso inestable que, por definición, opera en la interfaz. El centro del análisis está puesto, de esta manera, en los sistemas de innovación, que tienen lugar en contextos de economías basadas en el conocimiento (Leydesdorff y Etzkowitz, 2001).

El modelo adopta como punto de partida que «la innovación no es una unidad estable de análisis, sino una unidad de operación en un interfaz» (Leydesdorff, 2001, p. 2). Los sistemas de innovación son el resultado de las interacciones efectuadas en los intersticios de los tres subsistemas implicados. Esa interfaz está compuesta por los subsistemas de la universidad, de las industrias basadas en el conocimiento y de los gobiernos, que constituyen las tres palas de la hélice.

En este sentido, los motores de la innovación son las interacciones entre estos subsistemas, es decir, el mecanismo por el cual cada motor adopta roles de los otros dos y, como consecuencia de ese accionar, produce el surgimiento de organizaciones híbridas en un contexto que fomenta y realimenta esos procesos de cambio. En la Triple Hélice, el papel de las universidades es estratégico, ya que les corresponde contribuir al desarrollo económico y social mediante innovaciones basadas en conocimientos.

En resumen, según Leydesdorff y Etzkowitz, las universidades, el gobierno y la industria aprenden a fomentar el crecimiento económico a través del desarrollo de «relaciones generativas», es decir, relaciones recíprocas libremente vinculadas e iniciativas conjuntas que persisten a lo largo del tiempo y que dan lugar a cambios en el modo en que los agentes llegan a concebir su entorno y la manera de actuar dentro de él.

1.7.2 El «Triángulo» de Sábato y Botana

El modelo del Triángulo de Sábato y Botana (2011) es un sistema de relaciones establecido entre el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica, que inserta este proceso en las posibilidades de desarrollo de un país subdesarrollado, como la Argentina. La experiencia histórica demuestra que este proceso constituye el resultado de la acción

múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales en el desarrollo de las sociedades contemporáneas: el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica. Se puede imaginar, entonces, que entre estos tres elementos se establece un sistema de relaciones en forma de triángulo, donde cada uno ocuparía uno de los vértices.

Para ilustrar el funcionamiento, los autores definen el vértice «estructura productiva», en un sentido general, como el conjunto de sectores productivos que provee los bienes y servicios que demanda una determinada sociedad. El vértice «gobierno» comprende el conjunto de roles institucionales que tienen como objetivo formular políticas y movilizar recursos desde y hacia los vértices de la estructura productiva y de la «infraestructura científico-tecnológica», a través de los procesos legislativos y administrativos.

Las relaciones que configuran el triángulo tienen múltiples dimensiones. El triángulo se definiría por «las relaciones que se establecen dentro de cada vértice, a las que los autores denominan intrarrelaciones; por las relaciones que se establecen entre los tres vértices del triángulo, a las que identifican como interrelaciones y, finalmente, por las relaciones que se establecen entre el triángulo constituido, o bien, entre cada uno de los vértices con el contorno externo del espacio en el cual se sitúan, a las que llaman extrarrelaciones» (Sábato y Botana, 2011, p. 220 y ss.). Se trata, entonces, de un estudio que amplía el modelo de la Triple Hélice, al identificar los factores que impiden el desarrollo de la infraestructura científico-tecnológica de las naciones subdesarrolladas.

En resumen, el acceso a una sociedad moderna, uno de los objetivos que se pretenden alcanzar con el desarrollo, supone una acción decisiva en el campo de la investigación científico-tecnológica. En otras palabras, la investigación científico-tecnológica y su aplicación productiva «es una

poderosa herramienta de transformación de una sociedad» (Sábato y Botana, 2011, p. 215).

1.8 El Estado como creador del mercado. Mazzucato y el Estado como emprendedor tecnológico

Discutiendo con las tendencias dominantes del neoliberalismo económico de las tres últimas décadas, el principal planteo de Mazzucato (2014) es la posibilidad (necesidad) de invertir la visión según la cual el Estado debe ser solamente un apoyo para la iniciativa privada. Según la autora, el sector público debe transformarse en el elemento esencial que dinamice la economía y sea la verdadera fuente de la innovación tecnológica.

Según el pensamiento neoliberal, como vimos al analizar el Consenso de Washington, solo la iniciativa privada puede llevar a un mayor desarrollo y, por ende, a una mayor prosperidad de la sociedad. Y esto solo será posible si se halla libre de regulaciones e impuestos. En esta visión, el Estado solo debe establecer las bases para que el mercado pueda desarrollar su actividad e intervenir solamente cuando se produzcan las llamadas «fallas del mercado» que dificulten la innovación por parte de las empresas privadas.

Al poner en discusión este paradigma, Mazzucato plantea que el Estado lejos de ser un lastre para la innovación debe convertirse en su principal motor. El Estado puede y debe asumir los riesgos y, de hecho, así lo ha realizado con los principales desarrollos y avances en los últimos 30 años. La condición para ese desarrollo en tecnologías innovadoras pasa por un Estado que adopta el papel que el mercado no adopta, pues, según la autora, «el capital riesgo, en realidad, no asume riesgos. Las empresas de capital

riesgo se limitan a entrar en las industrias cuando han superado las peores etapas, los famosos valles de la muerte» (Mazzucato, 2014, p. 134 y ss.).

Mazzucato demuestra empíricamente que los países donde el sector público asumió un papel central han conseguido desarrollar las tecnologías que revolucionaron el mundo moderno. Al estudiar el caso de los Estados Unidos, paradigma del liberalismo, demuestra que ese país es el principal ejemplo al poseer un sector público que ha sido el verdadero emprendedor e innovador, y que mediante su accionar ha desarrollado muchas de las principales tecnologías actuales.

En este aspecto, Mazzucato realiza estudios sumamente detallados y describe el origen y el desarrollo de los sectores más dinámicos de los últimos años: las TIC, la biomedicina y los avances en la industria farmacéutica y el desarrollo de nuevas energías renovables, asimismo, verifica que todos tienen en común en su desarrollo el papel central del Estado.

Resumiendo, el principal argumento de Mazzucato es que el sector público debe marcar el camino en las economías modernas. El papel de la innovación financiada con fondos públicos y la investigación y el desarrollo de empresas públicas han sido minimizados por la teoría económica neoliberal. La autora reconoce que es necesaria una resignificación del papel del sector público para llegar a una nueva caracterización donde el Estado traspase la línea tradicional de corrector de fallas y se convierta en creador y modelador del mercado (Mazzucato, 2014).

Empresas públicas en la Argentina. Conceptos clave y breve desarrollo histórico

En los últimos años se reavivó el debate sobre las empresas públicas y su papel en el desarrollo económico. En este sentido, esa discusión mostraba una fuerte polarización de ideas que postulan visiones contradictorias sobre los modos de estructurar y gestionar la actividad económica. Esos polos se focalizan en cuestiones, como la eficiencia o no de las empresas públicas, los costos de su mantenimiento y su importancia para liderar o no estrategias de desarrollo económico.

Chang (2009) argumenta que, aunque los mercados pueden ser buenos mecanismos de difusión del desarrollo, en muchos casos no promueven una justa distribución de la riqueza imprescindible para un desarrollo inclusivo y sostenible; por ejemplo, la cuestión de los bienes públicos, cuya universalidad no está garantizada por una exclusiva lógica de mercado. Para pretender un desarrollo de largo alcance y políticamente sostenible es preciso hallar mecanismos que den respuesta a las necesidades básicas de todos.

Las empresas públicas tienen una importante significación social y económica. En numerosos países de la región, los Estados son propietarios y/o ejercen el control sobre muchas entidades activas en muy diversas

áreas. Un estudio de la OCDE, basado en información proveniente de las diez principales economías de América Latina, demuestra que las empresas públicas constituyen un pilar esencial de las economías y las sociedades en América Latina (OECD, 2015).

Sin embargo, el pensamiento neoliberal mantuvo sus principales planteos de críticas a la intervención del Estado en la economía, en general, y a la creación y el desarrollo en empresas públicas, en particular. En efecto, existe una profusa bibliografía teórica que sitúa el foco en las «fallas» de las empresas públicas y su supuesta ineficiencia frente a sus pares del sector privado. Sin embargo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señalaba en 2020 que, en la última década, la importancia de las empresas estatales se ha duplicado entre las mayores compañías del mundo, y destacaba su aporte a la economía (IMF, 2020).

Ascencio (2021) realiza un amplio recorrido a través de la bibliografía y los debates actuales sobre empresas públicas y desarrollo. Entre sus conclusiones, plantea que en la bibliografía sobre el tema se muestra importante evidencia empírica que cuestiona los mitos sobre las empresas públicas y su surgimiento a partir de propósitos ideológicos de gobiernos «intervencionistas». En este sentido, en diversos estudios europeos se parte de analizar el proceso de privatizaciones y se reconstruye la historia de las empresas públicas desde sus orígenes.⁹

Asimismo, releva estudios de historiadores latinoamericanos que emprendieron, como sus pares europeos, una reconstrucción historiográfica del origen de las empresas públicas en sus países. En estos trabajos se

9 Entre estos estudios Ascencio cita a Comín (1999), Comín y Díaz Fuentes (2004), Millward (2005, 2011 y 2015), Bouneau y Fernández (2004), Foreman Peck y Millward, (1994) y Clifton, Comín y Díaz Fuentes (2006).

muestra que estas empresas crecieron en cantidad y dinamismo con independencia de los ciclos políticos.¹⁰

Asimismo, otros estudios latinoamericanos ponen el énfasis en aspectos de la calidad institucional, el tipo de gestión y el problema de la eficiencia.¹¹

Para el caso argentino, Ascensio (2021, p. 19) destaca el proceso del *Estado* empresario argentino durante el siglo XX, donde se muestran las múltiples formas que adoptó la dimensión empresarial del Estado y su relevancia en la industrialización argentina.¹² También, se encuentran los trabajos que complejizan la oposición público-privada tradicional y dan cuenta de la diversidad institucional existente, entre los trabajos de Musacchio y Lazzarini (2013).

2.1 Un breve recorrido histórico

Si bien el propósito de este trabajo no es un desarrollo de la historia de las empresas públicas en la Argentina, vale la pena detenerse en algunos trabajos de Rougier (2008), Cippec (2016) y Thwaites Rey (2016) donde se

10 Entre otros, pueden citarse a Bertino (2011 y 2015) y Bertino *et al.* (2013) para el caso de Uruguay, Marichal (2011a, 2011b y 2012) para el caso de México, Cortés Ramos (2013), Chávez y Cortés Ramos (2013) y Cortés Ramos (2016) para el caso de Costa Rica.

11 Entre los que se encuentran Guajardo Soto (2014) sobre el caso de las empresas mexicanas Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Petróleos Mexicanos entre 1950 y 1980; el trabajo comparado de Guajardo Soto y Pech (2015) para los casos de México y Brasil entre 1950 y 2010 que analizan los casos del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y el Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES), ambos centros de investigación e innovación que trabajaron con PEMEX y PETROBRAS, respectivamente (Ascensio, 2021, p. 18).

12 Otros estudios sobre el tema se encuentran en Rougier (2015, 2011) sobre el complejo militar-industrial de posguerra, Belini (2007), Belini y Rougier (2008), Carminati (2011), Rougier (2010) y Odisio (2013 y 2015) sobre el rol del sector público en el desarrollo industrial, la Dirección General de Fabricaciones Militares y el sector petroquímico. Finalmente, el libro que compilan Rougier, Odisio, Racanello y Sember (2016) combina gran parte de estas contribuciones a partir de análisis de casos, como el Instituto de Investigaciones Científicas para la Defensa (CITEDEF), la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A. (Ascensio, 2021, p. 20).

enumeran los principales hitos de ese proceso con el fin de comprender su génesis y plantear algunas claves para lo que resta del análisis.¹³

Ya a principios del siglo XIX pueden verificarse los comienzos de la intervención estatal en la economía, esencialmente en la actividad financiera. Un hito fundamental es la creación, en 1922, del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente, se crearon el sistema de correo, numerosas líneas de ferrocarriles y algunas obras de salubridad. Esta actividad empresarial del Estado estaba vinculada esencialmente al desarrollo del modelo agroexportador que funcionó en la Argentina entre 1880 y 1930 (Iramain, 2021).

Posteriormente, «en las primeras décadas del siglo XX se creaba YPF en 1922, y la Fábrica Militar de Aviones, en 1927, que implicaron un avance del Estado en rubros “estratégicos”. Luego de la crisis de 1930, crearía una serie de regulaciones en el mercado financiero y cambiario y en los mercados de productos. Entre estas intervenciones pueden citarse la creación del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en 1935 y las diferentes Juntas Reguladoras (de granos, de carnes, etc.)» (Rougier, 2008, p. 3).

Entre 1943 y 1955 se produjo un importante crecimiento del Estado empresario argentino. Este crecimiento tuvo su base en una filosofía que buscaba otorgarle al Estado un papel protagónico en la promoción de la actividad industrial primaria y la defensa de la soberanía de los servicios y recursos públicos de carácter estratégico. Con el impulso del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el Estado adquirió

13 Existen innumerables trabajos sobre este tema. Véase, entre otros, Boneo (1980), FIEL (1976), CEPAL (1978), Ugalde (1983), López Acoto (1986) y los trabajos elaborados por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) (1982 y 1984). Además, Kaplan (1969), Andrieu (1975) y Schvarzer (1979), Rougier (2007 y 2008), Belini (2009), Belini y Rougier (2008), Bonifacio (2009), Di Tella (1962 y 1969), Fiszbein (2010), Katz y Kosacoff (1989) y Kosacoff y Azpiazu (1989).

las empresas proveedoras de servicios públicos y otras en sectores clave, como petróleo y siderurgia (ver más adelante); también creó otras, como la Flota Mercante del Estado y la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) en 1941.

Otro tipo de intervención fue la nacionalización de empresas, esencialmente del rubro de aeronavegación, que derivaron en la creación de Aerolíneas Argentinas. Al mismo tiempo, el peronismo llevó adelante una profunda reforma financiera en la que nacionalizó los depósitos bancarios y del BCRA. El Sistema del Banco Central creado incorporaba las entidades financieras oficiales tradicionales (entre ellas el Banco de la Nación Argentina, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja Nacional de Ahorro Postal, y el Banco de Crédito Industrial Argentino). A esto se sumaría el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR), el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM) y el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) (Rougier, 2008).

En el ámbito de la producción de bienes, los avances del Estado se dieron sobre todo en la industria manufacturera con la creación de SOMISA, la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), e Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) sobre la base de la antigua Fábrica Militar de Aviones (Rougier, 2008).

En la década del cincuenta, el Estado afianzó la reestructuración de las empresas públicas creadas durante la posguerra, se privatizaron algunas de las empresas incluidas en la DINIE y se firmaron diversos contratos con capitales externos, especialmente en la industria petrolera. Además, sobre la base de la Compañía Argentina de Electricidad, de propiedad extranjera, se crearía SEGBA como una sociedad anónima con mayoría del Estado.

También se crearon y adquirieron nuevas corporaciones estatales asociadas a un proceso de industrialización secundaria, como Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR), Combustibles Nucleares Argentinos (CONUAR) y Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE); y se constituyó la responsabilidad estatal sobre otras de envergadura considerable, como la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad. En la actualidad, algunas de las empresas adquiridas en este período persisten en manos del Estado, como Yacimientos Mineros Agua de Dionisio, Austral Líneas Aéreas y EUDEBA (Cippec, 2016).

En la década de los ochenta, la crisis del modelo de Estado de Bienestar Keynesiano —en sus versiones centrales y periféricas—, decanta en la emergencia del neoliberalismo y su principal propuesta: achicar el gasto público para reducir el déficit fiscal, vía privatización de empresas y actividades estatales. Este nuevo paradigma se convirtió en dominante con el apoyo de los organismos financieros internacionales, encargados de aconsejar o virtualmente imponer sus recetas a todas las economías con problemas, principalmente las economías de la endeudada periferia. La cuestión de la deuda resultó determinante, lo que llevó a que se impusieran condiciones de pago que afectaron el funcionamiento del sector público en casi toda América Latina (Nemiña y Larralde, 2018).

La caída del Muro de Berlín, en 1989, y el fin de la Guerra Fría marcaron el comienzo de la siguiente etapa, signada por la apertura económica, la desregulación y la privatización de empresas públicas que se encontraban en un significativo estado de desinversión y con servicios de calidad dispar. De esta manera, el discurso privatizador permeó en la sociedad bajo la promesa de salir de ese presente signado por la inflación y los servicios no siempre óptimos. Las reformas estructurales realizadas en América Latina impulsaron las privatizaciones, que convirtieron a la región en la que más

empresas estatales vendió en el mundo, superando a Europa y a Asia en cuanto a número de empresas enajenadas, con más de la tercera parte del total de los procesos de privatización a escala mundial y el 55 % de los ingresos totales por privatización de los países en desarrollo (Thwaites Rey, 2016).

Pasada la ola del ajuste estructural y las reformas promercado, a comienzos del siglo XXI se inició un período en el que el Estado recobró un papel relevante. El resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal dio lugar al surgimiento de estrategias políticas alternativas, genéricamente calificadas como posneoliberales, progresistas o, incluso, de izquierda (Thwaites Rey, 2016). En la Argentina, luego de la crisis económica y social de diciembre de 2001, vuelve a instalarse progresivamente en la agenda estatal el rol de la empresa pública como fuente de producción y desarrollo, en tanto instrumento estratégico de política económica. El Estado comienza a incrementar su participación en la actividad empresarial y, en consecuencia, recupera su rol, no solo como productor de bienes y servicios y promotor del desarrollo. En este sentido, se produce un crecimiento efectivo de los sectores productivos y de servicios estatales (CIPPEC, 2016).

Finalmente, cabe agregar que en los últimos años se configuró una nueva realidad, donde centenares de millones de seres humanos se incorporaron a la gestión del conocimiento, la industrialización y la innovación. De esta manera, se configuró un nuevo mercado mundial con una dinámica distinta, donde esa incorporación de millones de seres humanos al mercado ha ampliado no solo la demanda de materias primas y energía para la producción industrial (impulsada por China y otras naciones industriales asiáticas), sino también la demanda de alimentos. Y esta valorización, que se ha producido en los recursos naturales y se ha expresado en el aumento de los precios de los commodities, es una consecuencia de esta nueva realidad.

En este contexto, emerge un contrapunto con la experiencia anterior que fue objeto de análisis de Prebisch en la CEPAL, referido al estudio del deterioro de los términos de intercambio por el menor dinamismo de la producción primaria respecto al resto de la producción mundial de servicios e industria. La composición de la demanda ha cambiado definitivamente, lo cual permite desplazar producción hacia nuevas actividades y tecnologías. Si un país no tiene la versatilidad suficiente para producir esos cambios termina encerrado en una estructura primaria poco propicia para el desarrollo.

En este sentido, nos referimos a la capacidad de innovar y aplicar las nuevas tecnologías a la actividad económica, para lo cual hace falta mayor capacidad de gestión del conocimiento. La síntesis más lúcida sobre este tema la desarrollaron Jorge Sábato y Natalio Botana, quienes plantearon una suerte de «triángulo» en el que se podía representar el desarrollo: los vértices de ese triángulo eran el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el Sector Productivo y el Estado. El desarrollo es la convergencia de estos tres actores. Las políticas públicas brindan el marco y los incentivos que permiten la relación estrecha entre el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología con la actividad productiva. La capacidad científica y tecnológica está íntimamente ligada a la capacidad industrial, a la diversidad de la estructura productiva y a la incorporación en el tejido productivo de las actividades que están en la frontera.

Recapitulando: ¿qué relevancia poseen INVAP, Nucleoeléctrica Argentina, Dioxitek y CONUAR?

Del análisis realizado en este trabajo se desprende que las empresas INVAP, Nucleoeléctrica Argentina, Dioxitek y CONUAR son relevantes debido a los siguientes aspectos:

- Se trata de empresas públicas o con participación estatal.
- Operan en segmentos de alta tecnología a nivel mundial.
- Producen para el mercado local y exportan gran parte de sus productos y servicios.
- Generan integración tanto horizontal como vertical en sus correspondientes cadenas de valor.
- Posibilitan el encadenamiento productivo al configurar y participar en grandes redes de proveedores locales e internacionales.
- Producen transferencia de tecnologías que se multiplican a través de las cadenas de valor y generan nuevos productos para el mercado local e internacional.

Finalmente, configuran el mejor ejemplo de intervenciones focalizadas del Estado y la puesta en marcha de políticas públicas que fomentan la creación de sectores estratégicos. Las tres empresas analizadas realizaron y realizan

un uso amplio e intensivo de las capacidades endógenas al acumular nuevas capacidades basadas en la resolución de problemas. Además, estimulan la investigación y la innovación (I+D), la generación de cadenas de valor integradas dentro de las fronteras nacionales, la promoción de la educación y el empleo calificado. En suma, contribuyen a acelerar el camino hacia un desarrollo económico y social sustentable e inclusivo.

Referencias bibliográficas

- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas. El rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. El Coloquio.
- Ascencio, D. (2021). La empresa pública en primer plano: una revisión de la nueva agenda de investigación en Europa y América Latina. En prensa.
- Belini, C. (2007). La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958. Rougier, M. (dir.), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*. Ediciones cooperativas.
- Belini, C. (2009). *La industria peronista*. Edhasa.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bertino, M. (2011) (23 al 25 de noviembre). *Primera aproximación al estudio de los niveles de inversión en las Empresas Públicas uruguayas (1955-2010) en perspectiva comparada*. V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo.
- Bertino, M. (2015). *La reforma de las grandes empresas uruguayas y su permanencia en el ámbito estatal (1973-2013)*, Ciudad de México, CEIICH-INAP.
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M. y Vázquez, D. (2013). Cien años de empresas públicas en Uruguay, evolución y desempeño. *Revista Gestión Pública*, 2(1), 25-66.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista CEPAL*, Número extraordinario, 21-45. Recuperado el 7 de agosto de 2021. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/19373/bielchow.htm>
- Bouneau, C. y Fernández, A. (2004), *L'entreprise publique en France et en Espagne (18-20 siècles)*, Pessac, *Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine*.
- Boneo, H. (1980). Regímenes políticos y empresas públicas: algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal. *CEDES*, 7(3).
- Bonifacio, J. (2009, 27-29 de mayo). Desarrollo de capacidades estatales mediante formación. Ponencia presentada en el V Congreso Argentino de Administración Pública, San Juan, Argentina.
- Bresser Pereira, L. (2009). *From Old to New Developmentalism in Latin America. Escola de Economia de Sao Paulo Textos para Discussão*, 193, 1-37. Recuperado el 4 de junio de 2021 de: <http://www.bresserpereira.org.br>

- Cardoso, F. H. y Faletto E. (1971). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.
- Carminati, A. (2011). La dirección de SOMISA durante la última dictadura militar 1976- 1983. Del restablecimiento de la disciplina en el trabajo al fundamento de la república democrática. *H-Industria*, 5(8), 2-22.
- CEPAL (1978). *Análisis del financiamiento y del comportamiento económico de las empresas públicas*.
- Chang, H. J. (2009). *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, naciones pobres*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Chávez, D., y Cortés Ramos, A. (2013). Una empresa pública excepcional en una socialdemocracia en crisis: El Instituto Costarricense de Electricidad. *Revista Gestión Pública*, 2(1), 67-106.
- Clifton, J., Comín, F. y Díaz 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.
- Comín, F. (1999). Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española. *Revista Asturiana de Economía*, 17(16), 163-190.
- Comín, F. y Díaz Fuentes, D. (2004). La empresa pública en Europa: una perspectiva histórica. Madrid, Síntesis. *Investigaciones de Historia Económica*, 2(5), 191-192. <https://recyt.fecyt.es/index.php/IHE/article/view/70025>
- Cortés Ramos, A. (2013). Estado, empresas públicas y desarrollo en Costa Rica: Una mirada de larga duración (1850-2013). En Chávez, D. y Torres, S. (Eds.). *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnacional.
- Cortés Ramos, A. (2016). El desarrollo del poder infraestructural y electricidad en Costa Rica: El caso del ICE. En Cortés Ramos, A., Alpízar Rodríguez, F. y Cascante, M. J. (Eds.). *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Diéguez, G. y Valsangiacomo, A. (2016). El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina? Documento de Políticas Públicas / Análisis N.º 178. CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/el-pendolo-del-mercado-al-estado-que-paso-con-las-empresas-publicas-en-la-ultima-decada-en-argentina/>
- Di Tella, G. (1962). El desarrollo argentino y la teoría de la división internacional del trabajo. Separata de la *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, V época, VII.
- Di Tella, G. (1969). La estrategia del desarrollo indirecto. *Desarrollo Económico*, 8(32).

- Etzkowitz, H. (1994). Academic-Industry Relations: A Sociological Paradigm for Economic Development. En Leydesdorff y Van den Besselaar (Eds.). *Evolutionary Economics and Chaos Theory: New Directions in Technology Studies*.
- Di Tella, G. (2002). Networks of Innovation: Science, Technology and Development in the Triple Helix Era. *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, 1(1), 7-20.
- Di Tella, G. (2003). *Innovation in innovation: the Triple Helix of university-industry-government relations*. *Social Science Information*, 42(3), 293-337.
- Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29(2), 109-123.
- FIEL (1976). *Las empresas públicas en la economía argentina*. Consejo Empresario Argentino.
- Fiszbein, M. (2010). Instituciones e ideas en desarrollo. La planificación económica en la Argentina, 1945-1975. En M. Rougier (Comp.). *Estudios sobre la industria argentina*. 2.
- Foreman Peck, J. y Millward, R. (1994). *Public and Private Ownership of British Industry 1820-1990*. Clarendon press.
- Germani, G. (1962a). *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Paidós.
- Germani, G. (1962b). *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Paidós.
- González de la Fe, T. (2009). El modelo de Triple Hélice de relaciones universidad, industria y gobierno: un análisis crítico. <https://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/327>
- Grottola, L. (2011). *¿Fortuna o Virtud? Desarrollo e instituciones económicas en la Argentina de poscrisis (2002/2007)* [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires.
- Guajardo Soto, G. (2014). La alta dirección de las empresas públicas mexicanas durante el proteccionismo: Jerarquía, tecnología y mercado. 1950-1980. *Revista de Administración Pública*, 49(2), 39.
- Guajardo Soto, G. y Pech, C. (2015). La investigación y desarrollo en las petroleras públicas de México y Brasil, 1950-2010. En Guajardo Soto, G. y Labrador, A. (Eds.). *La empresa pública en México y en América Latina*. UNAM.
- Hirschman, A. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- IMF (2020). Fiscal Monitor. April 2020. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/April/English/text.ashx>

- Iramain, L. (2021). La antesala de las reformas estructurales: los ferrocarriles y la política económica (Argentina, 1976-1989). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(53). <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/CUINAP/issue/view/88>
- Kaplan, M. (1969). El Estado empresario en la Argentina. *El Trimestre Económico*, Vol. 36, N.º 141(1) (Enero-marzo de 1969), pp. 69-111.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina. Evolución, retroceso y prospectiva*. CEAL.
- Kosacoff, B. y Azpiazu, D. (1989). La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29442/LCbueG103_es.pdf
- Leydesdorff, L. (2001). Knowledge-based Innovation Systems and the Model of a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. <http://www.leydesdorf.net>.
- Leydesdorff, L. (2005). The Triple Helix Model and the Study of Knowledge-Based Innovation Systems. *International Journal of Contemporary Sociology*, 42(1), 12-27.
- Leydesdorff, L. y Etzkowitz, H. (1996). Emergence of a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Science and Public Policy*, 23(5), 279-286.
- Leydesdorff, L. y Etzkowitz, H. (2001a). A Triple Helix of University-Industry-Government Relations: 'Mode 2' and the Globalization of 'National' Systems of Innovation. *Science under Pressure, Proceedings, The Danish Institute for Studies in Research and Research Policy*. http://www.afsk.au.dk/ftp/Science_under_pressu-re/2001_1.pdf.
- López Accoto, A. (1986). *Las empresas públicas en la República Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mankiw, N. G., Romer, D. & Weil, D. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107, 407-437.
- Marichal, C. (2011a). El Estado empresarial en América Latina: Pasado y presente. *H-Industria*, 5(9), 2-9.
- Marichal, C. (2011b). Crisis de deudas soberanas en México: Empresas estatales, bancos y relaciones internacionales 1970-1990. *Historia y política*, 26, 111-133.
- Marichal, C. (2012, 23 al 25 de noviembre). Auge y declive de las empresas estatales en México: Impactos de largo plazo de la crisis de los años 1980. V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo, República del Uruguay.
- Mazucato, M. (2014). *El Estado Emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA.
- Novick, S. (1986). *IAPI: auge y decadencia*. CEAL.

- 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.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*. Cambridge: University Press.
- Millward, R. (2011). Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 375-398.
- Millward, R. (2015). *The state and business in the major powers: An economic history 1815-1939*. Abingdon: Routledge.
- Musacchio, A. y Lazzarini, S. (2013). *Leviathan envolving: New varieties of state capitalism in Brazil and beyond*. Harvard: University Press.
- Odisio, J. (2013). *Empresas públicas e industrialización: Petroquímica General Mosconi y el papel del Estado argentino en el desarrollo de la industria básica, 1969-1993*. [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires.
- Odisio, J. (2015). Del fervor a la desidia: el papel del Estado empresario argentino en la petroquímica básica entre 1970 y 1995. En Regalsky, A. y Rougier, M. (Eds.). *Los derroteros del Estado empresario en Argentina. Siglo XX*. Eduntref.
- OECD (2015). Board practices and financing for Latin American State-Owned Enterprises. <https://www.oecd.org/daf/ca/Board-Practices-Financing-Latin-American-SOEs.pdf>
- Orlansky, D. (2005). El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6, 41-61.
- Prebisch, R. (1957). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Revista de Economía Política*, 17, 296-314.
- Regalsky, A. y Rougier, M. (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. Eduntref.
- Regalsky, A. y Salerno, E. (2005). En los comienzos del Estado empresario: la inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 5.
- Rostow, W. W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, M. (2002). El Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM) y la crisis bursátil de 1949. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 23, 1.er semestre.

- Rougier, M. (comp.) (2007). *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*. Ediciones Cooperativas.
- Rougier, M. (2008). El estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria. <https://www.aehe.es/wp-content/uploads/2008/09/El-estado-y-sus-empresas.pdf>. Recuperado el 30/07/2021
- Rougier, M. (2010). El fracaso del Estado empresario. La Dirección General de Fabricaciones Militares y el desarrollo de la metalurgia del cobre, 1941-1955. *Anuario IEHS*, 25, 431-447.
- Rougier, M. (2011, 23-25 de noviembre). Militares, burocracia e industria. El desempeño del Complejo industrial-militar en la producción metalúrgica. V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo, República del Uruguay.
- Rougier, M. (2015). Empresarios de uniforme. La conformación de un complejo militar-industrial en la Argentina. En Guajardo Soto, G. y Labrador, A. (Eds.). *La empresa pública en México y América Latina: entre el Estado y el mercado*. UNAM.
- Rougier, M., Odisio, J., Racanello, M. y Sember, F. (2016). *Los desafíos del Estado emprendedor. El Polo Industrial-Tecnológico para la Defensa*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Sábato, J. y Botana, N. (2011). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. En Sábato, J. (comp.). *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Ediciones Biblioteca Nacional, Buenos Aires.
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ediciones Folio.
- Shinn, T. (2002). The Triple Helix and New Production of Knowledge: Prepackaged Thinking on Science and Technology. *Social Studies of Science*, 32(4), 599-614.
- SIGEP (1982). Producto Bruto Interno de las empresas públicas argentinas, 1950-1974, Buenos Aires, febrero.
- SIGEP (1984). Participación de las empresas públicas en la economía. Comparación internacional Buenos Aires.
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- Solow, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics*, 39, 312-320.
- Streeten, P. (1959). Unbalanced Growth. *Oxford Economic Papers*, 11, 167-190.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1984). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.

- Schvarzer, J. (1979). "Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina", *Economía de América Latina*, México, CIDE, 3.
- Thwaites Rey, M. (2016). Estado y empresas públicas en América latina: historia y desafíos actuales. En Cortés-Ramos, A., Alpizar, F. y Cascante, M. J. (coord.). *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Centro de investigación y estudios políticos, Universidad de Costa Rica.
- Ugalde, A. (1983). Las empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen. Recuperado el 10 de agosto de 2021. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28497>
- Williamson, J. (1993). Democracy and the Washington Consensus. *World Development*, 21, 1329-36.
- Zappino, J. (2007). Los avances del estatismo en la primera experiencia peronista. El caso del Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR), 1946-1952, [Tesis de maestría]. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 - N.º 75 - 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

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

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

Octubre 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina