

*Desde los orígenes hacia el auge.  
Reconstrucción historiográfica de las empresas  
públicas argentinas antes del ciclo privatizador  
(1800-1975)*

*From the origins to the boom. Historiographic  
reconstruction of Argentine public enterprises before the  
privatization cycle (1800-1975)*

**Débora Ascencio\***

RESUMEN

Las empresas públicas han tenido protagonismo en las economías del mundo desde el surgimiento de los Estados-Nación. Sin embargo, la literatura especializada coincide en señalar la escasez de trabajos sobre las firmas estatales, especialmente en América Latina y destaca la necesidad de incorporar estudios históricos desde sus orígenes, con el propósito de intervenir en debates muy vigentes sobre el papel de las empresas públicas en los procesos de desarrollo. El objetivo de este artículo consiste en retomar esta agenda de investigación a la luz del caso argentino y efectuar una reconstrucción historiográfica de las principales empresas públicas desde su creación hasta el auge del siglo XX. Para ello, se identifican las diferentes fases de su desarrollo, se recuperan las diversas motivaciones detrás de su creación y la evolución de los formatos legales y administrativos que las rigieron.

Palabras clave: empresas públicas, historiografía, Argentina, siglo XX

ABSTRACT

Public enterprises have had a leading role in world economies since the emergence of nation-states. However, specialized literature coincides in pointing out the scarcity of studies on state firms, especially in Latin America, and highlights the need to incorporate historical studies from their origins, with the purpose of intervening in current debates on the role of public companies in development processes. The objective of this article is to return to this research agenda in light

---

\* CONICET-CITRA

of the Argentine case and to carry out a historiographic reconstruction of the main public enterprises from their creation to the rise of the 20th century. To do this, we identify the different "phases" of its development, recover the various motivations behind its creation and describe the evolution of the legal and administrative formats that governed them.

Keywords: public enterprises, historiography, Argentina, 20th century

Fecha de recepción: 4 de mayo de 2020

Fecha de aceptación: 3 de noviembre de 2020

## *Introducción*

En Europa, el proceso de privatizaciones que se inicia durante el decenio de 1980 con la experiencia británica inspiró una serie de investigaciones provenientes, sobre todo, de la historia económica, que se propusieron reconstruir el origen de las empresas públicas en dicho continente, así como sus formatos y desempeños en el largo plazo (Bouneau y Fernández, 2004; Díaz Fuentes y Comín, 2001; Millward, 2005; Toninelli, 2000). Estos trabajos discutieron con el pensamiento económico liberal y los defensores a ultranza de las privatizaciones, que asociaron el surgimiento de las empresas públicas a instrumentos ideológicos implementados por gobiernos de orientación política “de izquierda”, distorsionando el funcionamiento eficiente del mercado y la propiedad privada. Las teorías que acompañaron la euforia liberal, dibujaron una imagen homogénea y optimista del proceso de privatizaciones en lo que Clifton, Comín y Díaz Fuentes, (2006) denominaron “paradigma británico”. Lejos de ser un debate resuelto, el mencionado paradigma cuenta con importantes representantes en organismos internacionales como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, que insisten en la superioridad de la propiedad privada en lo relativo a eficiencia económica y la necesidad de evitar la propiedad pública en cualquier contexto.

La crítica de la historia económica europea contiene varias aristas, pero en el debate por el origen de la empresa pública se condensan muchas de ellas. Los exponentes de las ideas “pro mercado” ubicaron el surgimiento de la empresa pública en las nacionalizaciones de la segunda mitad del siglo XX, como un instrumento de los gobiernos de orientación

intervencionista. Por el contrario, los trabajos que reconstruyeron empíricamente su surgimiento constataron que data de la época de la corona, con las fábricas reales durante el Antiguo Régimen (Comín, 1999; Díaz Fuentes y Comín, 2004) y que su versión modera surge en el siglo XIX, vinculada a la infraestructura, industrialización y urbanización, propias de los procesos de unificación nacional (Millward, 2005 y 2011). Para los autores inscriptos en esta tradición, no pueden comprenderse las nacionalizaciones y privatizaciones del siglo XX sin examinar esas experiencias previas.

Por otra parte, si bien no descartan la influencia ejercida por la orientación ideológica de las distintas gestiones, sí critican la influencia unilateral y universal atribuida por algunas lecturas a dicha variable<sup>1</sup>. En términos de Millward, (2005), la ideología ha sido vista con demasiada frecuencia como la explicación de la participación del Estado en la economía, característica de los gobiernos nacionalistas y socialdemócratas posteriores a la segunda guerra mundial. En contraste, el autor enfatiza el papel que cumplen las fuerzas económicas y tecnológicas de largo plazo en la configuración de la participación estatal en lo que él denomina como “industrias de infraestructura”. En el mismo sentido, Díaz Fuentes y Comín, (2004) problematizan el “estigma ideológico” con el que cargan las empresas públicas, por el que tiende a pensarse que los partidos conservadores son los más opuestos a ellas, mientras que los más progresistas serían los más partidarios. Para los autores, esto es una simplificación que no resiste la evidencia empírica y establecen que en la creación de empresas públicas se combinan factores múltiples: razones estratégicas de defensa de la nación, obtención de ingresos para la Hacienda a través de monopolios fiscales y minería pública, bancos públicos para cubrir el financiamiento del Estado, la existencia de monopolios naturales (infraestructura, transporte, comunicaciones, servicios públicos), sustitución ante la ausencia de iniciativa privada, motivos ideológicos, instrumento del nacionalismo para reducir la presencia extranjera, atención de demandas sociales y de ciertos grupos sindicales y el cambio tecnológico.

Tomando como punto de partida estas discusiones y hallazgos, en este trabajo se efectúa una reconstrucción historiográfica de las principales

---

<sup>1</sup> Los trabajos que hacen especial hincapié en la crítica al componente ideológico como factor explicativo de las empresas públicas se destacan: Clifton et al., (2006); Comín, 2008; Díaz Fuentes y Comín, (2004); Foreman Peck y Millward, (1994); Millward, 2005; Toninelli, (2000, 2004)

empresas públicas argentinas desde su creación hasta el auge en la segunda mitad del siglo XX, identificando las diferentes “fases” de su desarrollo histórico. Se hace especial hincapié en las diversas motivaciones detrás de su creación y la evolución de los formatos legales, administrativos y organizacionales que las rigieron.

### *Orígenes y “fases” de las empresas públicas antes del declive*

La actividad empresarial del Estado en Argentina, coincidentemente con la experiencia mundial, se remonta a los orígenes de la organización nacional. En 1826 se crean el correo y el primer banco estatal (el Banco de la Provincia de Buenos Aires) y a partir de allí se inicia un derrotero que no siempre acompañó las diferentes “etapas” de la intervención del Estado en la economía. A pesar de la presencia de numerosos gobiernos “anti-estatistas”, las empresas públicas crecieron de forma continua desde principios del siglo XIX. Sólo a partir del masivo proceso de privatizaciones del decenio de 1990 durante el siglo XX, las firmas públicas perdieron la magnitud y el peso relativo que fueron adquiriendo en la economía argentina. Los factores que llevaron a su creación fueron muy diversos, sin estar vinculados exclusivamente a posiciones ideológicas a favor del intervencionismo estatal. La baja disposición del capital privado a realizar inversiones riesgosas o de baja rentabilidad, la voluntad de empresas extranjeras de retirarse de ciertos nichos de mercado, aspectos estratégicos de defensa nacional, entre muchas otras razones, motivaron la actividad empresarial del Estado. Hasta el golpe de Estado de 1976, momento en que se inicia el declive del Estado empresario en Argentina, pueden distinguirse algunas “fases” en la intervención del Estado a través de las empresas públicas que fueron creciendo en número, actividades e inserción en la estructura productiva. A lo largo de estas etapas y a través de regímenes políticos y demandas sociales muy diversas, las empresas públicas crecieron bajo una enorme complejidad de formas, alcanzando su auge en la década de los setenta, desde una intervención parcial, basada en la necesidad de la integración nacional, hacia una intervención del Estado cada vez más influyente en la gestión de recursos y servicios estratégicos, el desarrollo industrial y en el impulso y creación de la actividad privada.

Antes de profundizar en cada una de las fases identificadas, es preciso mencionar algunos antecedentes insoslayables que permitieron su sistematización. Primero, el texto pionero de Schvarzer, (1979), en el que

distingue ocho hitos que marcaron el nacimiento y avance del sector estatal y sus empresas. Allí el autor destaca un elemento de gran coincidencia con la crítica de la historia económica europea a la “sobreideologización” del paradigma británico para dar cuenta del origen de la empresa pública: “el crecimiento del aparato productivo de propiedad pública no fue la consecuencia de una conspiración, como pretenden las lecturas “libreempresistas”, sino el resultado de un proceso histórico de requerimientos, pujas y ajustes” (Schvarzer, 1979). Durante los años setenta y ochenta, también se destacaron los esfuerzos de Fernández, (1976); FIEL, (1976) y Ugalde, (1983) por describir la evolución histórica de las firmas estatales, los factores que llevaron a su creación y los distintos formatos organizacionales y legales que las rigieron. En una versión más reciente, Regalsky y Rougier, (2015) en la introducción a su libro, recuperan las etapas propuestas por Schvarzer para contextualizar los trabajos que integran la producción sobre el Estado empresario en los servicios públicos y la industria durante el siglo XX. También Belini y Rougier, (2008), en la introducción a su libro, elaboraron una periodización que va desde el Estado como empresario durante el predominio de la dinámica agroexportadora (1860-1940), hasta el avance del Estado empresario en la segunda posguerra. Aquí hay que aclarar que la noción de Estado empresario implica una definición más amplia que la de empresa pública, incluyendo la capacidad del Estado para impulsar y sostener no sólo la propia actividad, sino también la del sector privado. Asimismo, en Rougier, (2008) puede encontrarse una importante reflexión en torno al Estado y sus empresas, en la que también recupera una serie de etapas para el abordaje histórico del objeto de estudio.

La primera fase de la empresa pública estuvo caracterizada por un tipo de intervención esporádica y fragmentaria que se extendió prácticamente desde la declaración de la independencia (estrictamente diez años después, con la creación de la primera empresa pública en 1826) hasta finales del siglo XIX, vinculada a las necesidades de integrar la Nación, proveyendo servicios básicos y controlando cierta intervención extranjera (Ugalde, 1983). El crecimiento de la actividad empresarial del Estado se debió también a la ausencia de capitales privados que pudieran llevar a cabo estas tareas en su totalidad y se centró, en un primer momento, en dos rubros: actividades bancarias y servicios públicos (correo, telégrafos, ferrocarriles y aguas corrientes). La actividad bancaria fue una de las primeras formas de empresa pública en 1826 (junto con el correo que se crea el mismo año) cuando se establece el carácter mixto del Banco de Buenos Aires creado por capitales privados en 1822. En 1863 pasó a ser estatal y adoptó la

denominación de Banco de la Provincia de Buenos Aires, por cuya dimensión constituía el segundo banco del país previo al golpe de Estado de 1976<sup>2</sup>. A nivel nacional, desde 1854 se desarrollaron varias experiencias, pero recién en 1891 se creó el Banco de la Nación Argentina, que se constituyó rápidamente como la entidad financiera más importante<sup>3</sup>. Regalsky, (2011, 2019) destaca la centralidad que tuvo la crisis fiscal y financiera de 1890 para la creación del Banco Nación, dada la caída de la casa Baring en Gran Bretaña y sus graves consecuencias en el sistema bancario argentino. La actividad bancaria resultaba esencial para dotar al país de medios de pago que no podían ser provistos de otra manera, en este sentido surgieron otras iniciativas como el Banco Hipotecario Nacional en 1885 y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro en 1914. También se crearon gran parte de los Bancos provinciales de carácter mixto, tras la aprobación de la Ley de “Bancos Nacionales Garantidos” que autorizaba a cualquier banco a emitir billetes garantidos con Títulos Públicos Nacionales. En suma, la intervención directa del Estado en la actividad financiera fue preponderante desde los inicios del Estado-Nación, a pesar de los numerosos intentos fallidos de crear instituciones privadas, que pasaron por fórmulas mixtas, para terminar en instituciones enteramente estatales.

---

<sup>2</sup> El “Banco de Buenos Aires” o “Banco de Descuentos” fue el primer banco que operó en territorio nacional, era de carácter privado y con mayoría de capitales ingleses. La Ley del 21 de junio de 1822 le otorgó el privilegio de la emisión y el monopolio legal durante 20 años. Sin embargo, antes de que se cumplan los cuatro años de su creación y debido a dificultades financieras se fusionó con el nuevo “Banco Nacional” o “Banco de las Provincias Unidas del Río de la Plata”, volviéndose de carácter mixto con mayoría del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Desde el 30 de mayo de 1836 y hasta la caída de Rosas operó bajo el nombre de “Casa de la Moneda”. En 1854 se transformó en “Banco y Casa de la Moneda” con carácter enteramente estatal. En 1863 adquirió el nombre de “Banco de la Provincia de Buenos Aires” y en 1871 se dividió dando lugar a la creación de la entidad estatal “Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires”. Después de la crisis de 1890, se ordenó su liquidación junto con el Banco Hipotecario. En 1906 fue rehabilitado mediante una operación de fusión pactada por 40 años con el Banco de Comercio Hispano Argentino, adquiriendo nuevamente el carácter mixto con igual participación privada y estatal. En 1946 ese acuerdo quedó sin efecto y volvió a la participación enteramente estatal (Cuccorese, 1972; Fernández, 1976).

<sup>3</sup> La primera forma de banco nacional fue el “Banco Nacional de la Confederación Argentina” creado en 1853 por una Ley sancionada en el Congreso Constituyente de Santa Fe, aunque tras siete meses de vida fue liquidado. Luego, se sucedieron una serie de intentos de concesiones privadas que fracasaron y recién en 1872 con la reunificación de Buenos Aires se logró concretar por ley el “Banco Nacional”, que se transformó en 1891 en el Banco de la Nación Argentina (Fernández, 1976; Regalsky, 2011, 2019).

En cuanto a los servicios públicos, el primero fue el correo creado en 1826, aunque pueden encontrarse antecedentes en los administradores de la Real Renta de Correos de Buenos Aires, el primero designado en 1769<sup>4</sup>. Luego, sobrevino la intervención estatal en el ferrocarril, a partir de la creación de una sociedad mixta en 1854 con capitales nacionales que posibilitó la construcción del primer ferrocarril denominado “Ferrocarril Oeste” en 1857, cuya primera línea se inauguró ese año. El Estado Nacional inició sus actividades en 1873 con la inauguración del ramal Villa María-Río IV del Ferrocarril Andino. Años más tarde, en 1909, se creó la Administración General de Ferrocarriles del Estado (AGFE), la primera gran empresa pública nacional de carácter no financiero con el fin de administrar 3.500 kilómetros de vías férreas estatales (Salerno, 2019). A partir de 1880, la actividad privada en el sector se aceleró y la presencia estatal se centró en líneas de fomento mientras que las más rentables eran explotadas por capital británico<sup>5</sup>. La acción estatal había demostrado la gran rentabilidad detrás de la construcción de ferrocarriles en torno a la actividad pampeana (Schvarzer, 1979). En este sentido, la inversión inicial “riesgosa” por parte del Estado fue fundamental para el surgimiento de la iniciativa y ganancia privada. También como parte integrante del Ferrocarril Oeste se crea en 1857 el Telégrafo de la Provincia de Buenos Aires hasta que en 1879 se creó por decreto la Administración de las Líneas Telefónicas del Estado con el objetivo de explotar el servicio por separado.

---

<sup>4</sup> La Administración General de Correos fue creada a través de un Decreto de Bernardino Rivadavia en 1826, sobre la base de las postas existentes desde la colonia. En 1853 pasa a constituirse como correo de la Provincia de Buenos Aires. En 1864 pasó a denominarse Dirección General de Correos. En 1876 se dictó la Ley de Correos 816 que reglamentó el servicio y adoptó la denominación de Oficina de Comunicaciones y pasó de depender del Ministerio del Interior. Luego adquirió el nombre de Administración General de Correrros y Telecomunicaciones. En 1948 se le transfirió el servicio telefónico perteneciente a la Empresa Mixta Telefónica Argentina, situación que se mantuvo hasta 1949, en que se formó la Dirección General de Teléfonos del Estado. En 1972, debido a las dificultades que originaba su carácter de organismo público centralizado, se sancionó el Decreto –Ley 19.654 transformándola en empresa del Estado con el nombre de Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) (De Castro Esteves, 1958; Fernández, 1976).

<sup>5</sup> A mediados de la década del ochenta, ya había capitales privados interesados en la expansión del negocio en Argentina, la acción estatal había demostrado la enorme rentabilidad latente en torno a la actividad pampeana. El Estado tomó a su cargo la construcción de líneas troncales que tendieron a unir todas las capitales de provincia, mientras que las líneas más rentables eran operadas por capitales ingleses. A principios del siglo XX el Estado continuó construyendo ferrocarriles a pesar de la baja rentabilidad, con obras extensas y ambiciosas. En 1947 se produjo su completa estatización (Fernández, 1976; Schvarzer, 1979).

Por otro lado, en 1867 se crea la primera empresa pública para la provisión de agua potable, la Comisión Provincial de Aguas Corrientes, antecesora de Obras Sanitarias de la Nación que se crea en 1912, para proveer el servicio de agua potable y saneamiento a la Ciudad de Buenos Aires vinculado sobre todo con el crecimiento de las epidemias de fiebre amarilla y el cólera, aunque debe considerarse que la realización de estos trabajos ya estaba en la agenda pública<sup>6</sup> (Regalsky, 2010). Así, a pesar de ser un período histórico hegemonizado por concepciones liberales y gobiernos oligárquicos, el Estado utilizó a las empresas públicas como instrumento para intervenir de forma flexible frente a las nuevas demandas sociales.

Una segunda fase de las empresas públicas se inicia durante las primeras décadas del siglo XX, con un hecho histórico fundamental: el descubrimiento de petróleo en 1907. En 1910 se crea un ente para su explotación que en 1922 se convierte en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Esta fase estuvo caracterizada por el avance del Estado hacia el control de rubros considerados estratégicos desde el punto de vista de la defensa militar. La visión de algunos militares sobre la necesidad de cierto aparato estatal como propósito de defensa nacional<sup>7</sup>, llevará al general Mosconi a ser presidente de YPF (Rougier, 2015b, 2011). En 1936 fueron descubiertos yacimientos carboníferos en Río Turbio (provincia de Santa Cruz) gracias a la política de exploración de YPF, que en 1941 incorporó una “División de Carbón Mineral” a fin de estudiar las posibilidades de explotación de los carbones nacionales, siendo el antecedente para la creación de Yacimientos Carboníferos Fiscales en 1958. Esta impronta aparece claramente en 1927, con la creación de la Fábrica Militar de Aviones<sup>8</sup>, el primer paso firme de las fuerzas armadas en la producción

---

<sup>6</sup> En 1880, con motivo de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno nacional creó la Comisión Nacional de Obras de Salubridad, a la que se transfirieron los servicios que prestaba la Comisión Provincial de Aguas Corrientes previamente, colocando la empresa pública bajo la esfera del Ministerio del Interior. En 1888 se transfirieron los servicios a un concesionario privado, pero su vigencia fue muy breve por sus dificultades financieras y la empresa fue renacionalizada. En 1912 se crea Obras Sanitarias de la Nación como organismo autárquico. Sus servicios se expandieron a las principales ciudades del interior rápidamente hasta 1943. Ese año su nombre se cambió a Administración Nacional de Agua y en 1947 a Administración General de Obras Sanitarias de la Nación. En 1973 fue transformada en Empresa del Estado bajo el nombre adquirido en 1947. Para un análisis pormenorizado sobre la formación de OSN desde sus orígenes consultar Regalsky, (2010) y Regalsky y Salerno, (2008).

<sup>7</sup> Ver la noción de complejo industrial – militar empleada por Rougier, (2011).

<sup>8</sup> Es el primer emprendimiento industrial encarado directamente por las Fuerzas Armadas, puntapié de una serie de actividades que serían iniciadas por motivos estratégicos. La planta



industrial. A partir de allí, se crean en la década del treinta una serie de fábricas militares: la Fábrica Militar de Aceros en 1935, Fábrica de Armas Portátiles Domingo Matheu en 1936, Fábrica Militar de Río Tercero 1937, y la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos de Villa María. También en la década del cuarenta aparecen otras empresas militares como Altos Hornos Zapla en 1942, que realiza la primera fundición de hierro en el país ubicada en la provincia de Jujuy. En este mismo sentido, en 1941 se crean dos empresas públicas industriales muy importantes como la Flota Mercante del Estado<sup>9</sup> y la Dirección General de Fabricaciones Militares, principal impulsora de los sectores petroquímico y siderúrgico<sup>10</sup>. Por otra parte, como resultado del nuevo panorama mundial que implicó la crisis de 1929 ésta segunda “fase” del Estado empresario estuvo caracterizada por la creación de numerosos organismos públicos reguladores de la comercialización de productos agropecuarios, tales como: la Junta Nacional de Granos en 1933<sup>11</sup>, la Junta Nacional de Carnes<sup>12</sup>, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate<sup>13</sup>, la Junta Nacional del Algodón, el Mercado Nacional de Papas, etc. Curiosamente, tanto gobiernos conservadores como progresistas van a crear empresas estatales como vía para resolver las dificultades que enfrentaba el país. En rigor, tal como señala Schvarzer (1979), sin estos antecedentes no puede comprenderse la nueva ola

---

se instaló en Córdoba, convirtiéndola en el origen de la industria mecánica cordobesa y apalancando otras grandes empresas del sector, hasta que la ciudad se transformó en el segundo polo industrial argentino y su principal centro metal – mecánico (Schvarzer, 1979)

<sup>9</sup> En 1959 se fusionó con la ex Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU) para conformar un año después Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), (Fernández, 1976).

<sup>10</sup> Agrupaba 14 fábricas de diverso material militar y ha llegado a tener participación en otras 17 sociedades anónimas. Surgió con objetivos militares, tras la irrupción de la segunda guerra mundial. Sin embargo, luego se autorizó la elaboración de elementos destinados al consumo general y se aprobó la elaboración de convenios de carácter comercial e industrial con el sector privado y la construcción de empresas mixtas. Para conocer en profundidad el papel de la DGFM en el proceso de industrialización y sus límites consultar: Belini, (2007); Rougier, (2010).

<sup>11</sup> En 1933 por el decreto 31.864/33 se crea la Junta Reguladora de Granos. En 1935 se crea la Comisión Nacional de Granos y Elevadores (Ley de granos 12.253) Sus actividades cesaron en 1946 con la creación del IAPI que absorbió el comercio de granos por su carácter monopólico (Echagüe, 2014; Leavy y Sáez, 2008; León y Rossi, 2003)

<sup>12</sup> Creada en 1933 por la Ley 11.474 conocida como “Ley de Carnes”. La Junta Nacional de Carnes establecía normas de clasificación de carnes y cortes, podía intervenir en los mercados para regular precios. En 1934 se creó la Corporación Argentina de Productores de la Carne (CAP) dependiente de la JNC otorgando cupos de exportación (Basualdo, 2015).

<sup>13</sup> En 1935 por la Ley 12.236 con el objetivo de regular y mejorar la calidad de la producción.

estatizante que va a caracterizar a las próximas décadas. Además, las motivaciones detrás de su creación fueron en algunos casos planificadas, como la voluntad política de expandir el *complejo industrial-militar* (Rougier, 2015a) y en otros casos formaron parte de la irrupción de la coyuntura mundial y la necesidad de regular el comercio exterior.

La tercera fase se erige a partir de la asunción del gobierno peronista y hasta su derrocamiento en 1955, cuando la actividad empresarial del Estado es generalizada y centrada en la soberanía de los servicios públicos y recursos esenciales, así como en la promoción de la actividad industrial. En este sentido, se produjo una masiva estatización de empresas extranjeras concesionarias de servicios públicos y se crearon empresas estatales para controlar sectores estratégicos de la economía. En general, el proceso de nacionalizaciones se llevó a cabo con la voluntad de los inversores extranjeros, ya que su renovación implicaba altas inversiones, optando por retirarse del negocio. Otro rasgo característico del período fue la creación de *holding* que administraron las actividades de un conjunto de empresas por rama de actividad. En cuanto a los servicios públicos, en 1947 se produce la compra de los ferrocarriles a capital británico y se constituye la empresa Ferrocarriles del Estado Argentino, compuesta por ocho grandes líneas. La actividad telefónica se había iniciado en Argentina en 1881 bajo control fundamentalmente de empresas extranjeras hasta 1946, año en que el gobierno peronista creó la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA) al comprar los activos de la Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata, filial de la International Telephone and Telegraph Corporation de los EEUU, que entonces ostentaba el monopolio del servicio telefónico en el país. El poco interés de los inversores privados en participar del emprendimiento mixto llevó a establecer en 1949 la Dirección General de Teléfonos del Estado, antecedente de lo que en 1956 se constituyó como la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)<sup>14</sup>. En materia de servicios aéreos, el primer servicio regular se había establecido en el país en septiembre 1927 mediante la constitución de la Aeroposta Argentina S.A., filial de la Compagnie Generale Aeropostale con sede en Paris, y comenzó a volar en enero de 1929 (Piglia, 2016). Más tarde, al comienzo de los años cuarenta, se establecieron además las primeras empresas estatales. En 1945, tras crearse la Secretaría de Aeronáutica como el organismo a cargo del fomento de la aviación comercial y deportiva en el país, se decretó la soberanía nacional sobre el espacio aéreo argentino, se

---

<sup>14</sup> Para profundizar en el origen y desarrollo del servicio telefónico en Argentina consultar (Fontanals, 2012).

nacionalizó toda la infraestructura asociada y se fijó que las líneas aéreas de cabotaje podían operar solamente como empresas del Estado o mixtas. Los emprendimientos existentes se adecuaron y dos años más tarde se pusieron en marcha cuatro empresas mixtas: FAMA, Zonda, ALFA y Aeroposta<sup>15</sup> que, a fines de 1949, fueron nacionalizadas para conformar la línea aérea de bandera: Aerolíneas Argentinas (Piglia, 2019). En 1952 se creó el holding Empresa Nacional de Transporte (ETN)<sup>16</sup> que agrupó las empresas más importantes de transporte automotor, aéreo y marítimo. También en el campo energético hubo un acentuado desarrollo empresarial. En 1947 se crea Agua y Energía Eléctrica de la Nación<sup>17</sup> y otras empresas provinciales importantes como Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA) y Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC). En marzo de 1945 se nacionalizó la Compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires de capitales ingleses, cuya concesión había vencido en 1940, dando lugar a la formación de Gas del Estado. En este sector de actividad se crea el *holding* Empresa Nacional de Energía que agrupó a las empresas energéticas de propiedad estatal<sup>18</sup>. Por otra parte, uno de los rasgos principales del período fue el avance del Estado sobre la industria. En materia de actividad industrial el Estado encaró tres grandes proyectos: SOMISA<sup>19</sup> en 1947,

---

<sup>15</sup> El Decreto 24.682 del año 1945 autorizó a la Secretaría de Aeronáutica para construir cuatro empresas mixtas. Sin embargo, dicha composición fue muy breve, dados los grandes déficits en sus balances. En 1950 las cuatro compañías fueron fusionadas, dando origen a la Empresa del Estado Aerolíneas Argentinas.

<sup>16</sup> Creada en 1952 por el Decreto 4.218 e incluyó dentro del holding las siguientes empresas de transporte: ferroviarias, Aerolíneas Argentinas, Aeropuerto Ministro Pizarini, Administración General de la Flota Mercante del Estado, Administración del Transporte Fluvial, Dirección Nacional de Puertos, Gerencia General de Transportes Automotores, Expreso Villalonga, y la Corporación de Transporte de la Ciudad. En 1957 fue disuelto (Fernández, 1976).

<sup>17</sup> Creada en 1947 por el Decreto 3967 como continuación de la ex Dirección Nacional de Agua y Energía Eléctrica. En 1950 se la incorporó a la Empresa Nacional de Energía (ENDE), creada en 1950. En 1955 se la transformó en empresa del Estado y en 1957 adquirió la denominación de Agua y Energía Eléctrica.

<sup>18</sup> Creada en 1950 administraba las siguientes empresas energéticas: YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, Dirección General de Combustibles Sólidos Minerales. Fue disuelta en 1957 (Fernández, 1976).

<sup>19</sup> Principal empresa siderúrgica que, si bien se creó en 1947 por el Decreto- Ley 12.987 como empresa mixta (80% aportaría el Estado y 20% los privados), terminó de concretar su proyecto en 1958, cuando se puso en marcha el primer alto horno de 800.000 tn. El capital estatal debía ser aportado por el IAPI, pero luego de ser disuelto en 1955, esa responsabilidad pasó a Fabricaciones Militares. El capital privado nunca pudo ser integrado por falta de interés empresarial, quedando reducido a un porcentaje simbólico de 0,1% para

Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME)<sup>20</sup> en 1952 y Astilleros y Fábricas Navales del Estado en 1953<sup>21</sup>. También creó en 1945 una Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) como un *holding* que agrupó a un variado conjunto de empresas químicas, farmacéuticas, metalúrgicas, eléctricas, entre otros, que habían pertenecido al capital alemán y que fueron transferidas al Estado cuando se declaró la guerra al Eje (Belini, 2001). Paralelamente, el Estado llevó adelante una amplia y ambiciosa reforma financiera a través de la nacionalización de los depósitos bancarios y del BCRA. Se creó el Banco de Crédito Industrial en 1944 (luego será el BANADE) que fomentó fuertemente la actividad privada industrial<sup>22</sup>. Se nacionalizó también el sistema del Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR) y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM) dedicado a intervenir en el mercado de valores. En materia de comercio exterior también se produjeron importantes cambios: en 1946 se crea el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI)<sup>23</sup> y los puertos comerciales del país se nacionalizaron en 1947. Otro elemento fundamental del período con respecto a las empresas públicas, fue que se dictaron las primeras normas legales generales para regular la actividad de las empresas públicas.

A partir del golpe de Estado de 1955 el cuestionamiento a la intervención del Estado en la economía gana terreno. La autodenominada “Revolución Libertadora” anunció planes en esa dirección y dispuso la disolución de algunas entidades tales como el IAPI, el IMIM, la ENT y la ENE. Pero fue el gobierno que asume en 1958 el que introdujo transformaciones más profundas en las empresas públicas creadas durante la posguerra. Estas transformaciones no implicaron una reducción importante de la cantidad de empresas públicas ya que, por un lado, se privatizaron o disolvieron algunas entidades, pero también se crearon otras. Entre las principales disoluciones se encuentra la DINIE en 1962. Entre las

---

mantener la figura jurídica. El 99,9% restante correspondía a Fabricaciones Militares (Iramain, 2012).

<sup>20</sup> Creada por el Decreto 6191 y dedicada a la fabricación de aviones y luego de automotores.

<sup>21</sup> Por el Decreto 10.627 bajo la jurisdicción de la Secretaría de la Marina.

<sup>22</sup> En 1944 se dicta el Decreto-Ley 8.557 creando el Banco de Crédito Industrial que fue desde su fundación enteramente estatal. En 1946 por Decreto-Ley 14.960 cambió su denominación a Banco Industrial de la República Argentina (BIRA) hasta que en 1971 adquirió el nombre de Banco Nacional de Desarrollo (BANADE). Para profundizar en los orígenes del BONADE consultar: Rougier, (2004).

<sup>23</sup> Se crea por el Decreto Ley 15.350/46 con carácter de entidad autárquica.

empresas que se crearon se encuentran la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) en 1956, dos años más tarde, los Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)<sup>24</sup> como ente descentralizado, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) y Flota Fluvial del Estado Argentino en 1958<sup>25</sup> y en 1960 la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)<sup>26</sup>. Las provincias, por su parte, fueron muy activas creando ocho bancos, cuatro empresas de electricidad y trece compañías de seguros y otras empresas menores. Finalmente, se constituyeron como empresas los servicios antes nacionalizados de subterráneos y puertos, dando lugar a la Administración General de Puertos en 1956 y Subterráneos de Buenos Aires<sup>27</sup> en 1963. También se produjeron modificaciones tales como la reducción drástica del personal ocupado, especialmente en ferrocarriles. Se impulsó fuertemente la actividad del Estado en el sector energético, donde se destacan el aumento en la producción de petróleo y gas, a partir del impulso de la actividad con contratistas privados. En cuanto a la regulación, se reformó la ley constitutiva de SOMISA para favorecer una mayor participación del capital privado, aun cuando el control siguió siendo estatal.

La última fase antes del último golpe de Estado se abre en 1966 con un nuevo impulso estatizante en el que las empresas públicas alcanzan su momento de mayor auge. Caracterizado por la creación de entidades de gran envergadura en infraestructura e industrias básicas, nacionalizaciones de empresas privadas que quebraron e innovaciones institucionales importantes en el marco normativo de las empresas públicas. Los grandes proyectos de infraestructura e industrias básicas se centraron en sectores

---

<sup>24</sup> En 1958 se firmó el convenio definitivo y en 1961 se efectúa la transferencia al Estado de la Compañía Argentina de Electricidad, operada hasta entonces por capital extranjero. Para ello, se crea una nueva sociedad anónima, la segunda después de SOMISA con propiedad estatal, llamada Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), cuyas acciones quedaron en poder de la Secretaría de Energía y se le transfirieron la provisión eléctrica de los 14 partidos bonaerenses que tenía AyEE. En Martínez Noriega (1976) se puede encontrar un estudio sobre la articulación entre cambio tecnológico y la formulación de políticas en SEGBA y Gas del Estado en estos años.

<sup>25</sup> Se crea como empresa del Estado mediante la Ley 15.761 en 1960 a partir de la fusión entre la ex Empresa Argentina de Navegación Fluvial y la ex Administración General del Transporte Fluvial del Ministerio de Transportes (Barragán, 2020).

<sup>26</sup> Creada como empresa del Estado en 1960 por la Ley 15.761 y como resultado de la fusión entre la ex flota mercante del Estado y la ex flota mercante de navegación de ultramar (Barragán, 2020).

<sup>27</sup> Creada como empresa del Estado en 1963 por el Decreto 4405 para explotar la red de subterráneos que había pertenecido a la antigua Empresa de Transporte de Buenos Aires (Fernández, 1976).

considerados estratégicos por los militares para el proceso de industrialización como la siderurgia y petroquímica. Para el sector siderúrgico, se llevó a cabo una ampliación de SOMISA y se creó en 1969 Hierro Patagónico Sociedad Anónima Minera (HIPASAM), empresa formada por DGFm, el Banco Nacional de Desarrollo y la Provincia de Río Negro, dedicada a extraer y elaborar pallets de hierro. También se creó en 1975 Siderúrgica Integrada S.A (SIDINSA) para producir aceros planos, pero su proyecto no llegó a concretarse. En el campo petroquímico, se creó en 1970 Petroquímica General Mosconi S.A. para producir aromáticos básicos, en base a naftas provistas por la destilería de La Plata de YPF, convertida en un importante polo industrial<sup>28</sup>. En 1971 se constituyó Petroquímica Bahía Blanca S.A. para producir etileno y sus derivados, que implicaba una modificación profunda de la oferta de estos bienes en el mercado local. Tanto Petroquímica General Mosconi como Petroquímica Bahía Blanca, tienen la originalidad de ser subsidiarias de otras empresas públicas o, en términos de Schvarzer, (1979), empresas estatales de segunda generación. La primera como el resultado de un acuerdo con YPF y DGFm que decidieron organizarla como sociedad anónima de mayoría estatal y repartirse sus acciones en partes iguales. La segunda también se constituyó como sociedad anónima donde el 51% del capital pertenece a tres socios igualitarios: YPF, Gas del Estado y DGFm, mientras que el 49% se distribuye entre empresas privadas usuarias de los productos que va a integrar. Durante el período se crearon empresas energéticas de envergadura como la primera planta nucleoelectrónica Atucha I en 1968 a cargo de la Comisión Nacional de Energía Atómica y en 1967 se crea Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR)<sup>29</sup>. Durante este período el gobierno intentó también expandir la esfera de algunas empresas públicas, como fue el caso de otorgar a YPF el monopolio del expendio de combustibles y el intento de desarrollar la provisión del equipamiento telefónico. Entre 1969 y 1972 se produjeron numerosas quiebras de empresas privadas que el Estado resolvió a través de las nacionalizaciones. Esto modificó el equilibrio de tareas previo, ubicando al Estado en actividades de consumo tales como ingenios azucareros, frigoríficos, editoriales, entre otros<sup>30</sup>. Alrededor de quince empresas terminaron en

---

<sup>28</sup> Sobre el papel del Estado argentino en la petroquímica básica consultar: Odisio, (2013, 2015).

<sup>29</sup> Para efectuar el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos Chocón y Cerros Colorados (Ugalde, 1983).

<sup>30</sup> Con este objetivo en 1967 se dicta el primer régimen de rehabilitación, que inicialmente consistía en apoyos crediticios de excepción, pero a raíz de que las dificultades de algunas

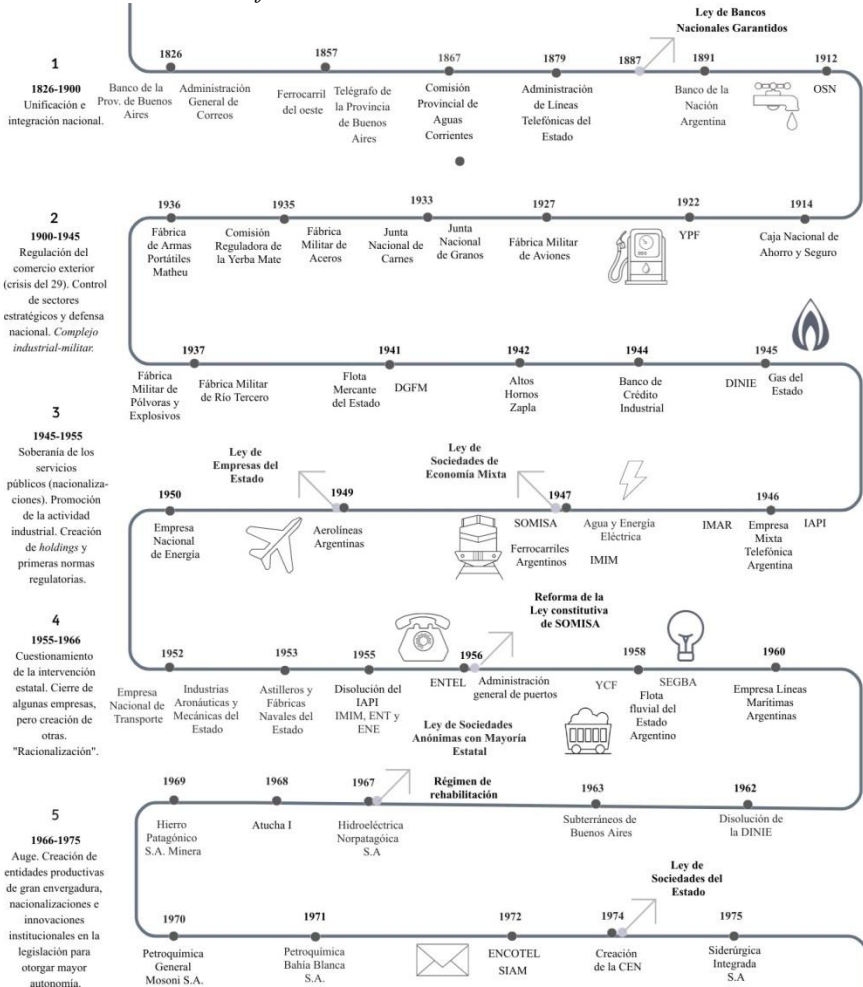
poder del Estado, algunas muy relevantes como SIAM en 1972. Por último, durante esta fase ocurrieron cambios institucionales, tendientes a dotar a las empresas públicas de mayor autonomía respecto del poder político en el ejercicio de su gestión. El primero fue en 1967, al dictarse la Ley de Sociedades Anónimas con mayoría estatal, la cual posibilitaba a las empresas de este tipo ser encuadradas en el marco del derecho privado. Luego, en 1974 se dictó el régimen de Sociedades del Estado, que permitió dar tratamiento de sociedades anónimas a empresas cuyo único propietario debe ser el Estado. El proceso de creciente intervención instó a la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), un *holding* del Estado que agruparía a las principales empresas estatales y algunas ex privadas donde el Estado tenía participación accionaria mayoritaria. El propósito era el control de los paquetes mayoritarios de un conjunto de empresas públicas de servicios e industriales, y que tuviera capacidad para impulsar la fusión y reconversión de las firmas de acuerdo a las directivas gubernamentales.

En suma, las empresas públicas crecieron y se desarrollaron a lo largo de los años desde los inicios de la organización nacional y por motivos muy diversos que no siempre acompañaron los vaivenes de las tendencias políticas. El incremento de la intervención estatal a través de las empresas públicas fue prácticamente ininterrumpido y alcanzó su auge hacia la segunda mitad de los años setenta. El Estado y sus empresas contribuyeron a la formación de capital público y privado, tanto a través de la inversión directa como por el impacto que ejercieron sobre varios sectores dominados por la actividad privada. Las empresas públicas tuvieron un peso significativo sobre el desarrollo de largo plazo de la economía estimulando la adaptación y aplicación de tecnología, capacitando a subcontratistas y proveedores.

---

empresas subsistieron, sus acciones fueron pasando al Estado. Otro régimen similar fue el de 1970 para que las empresas en estado de concurso o quiebra pudieran continuar funcionando bajo administración del Estado.

*Ilustración 1. Línea de tiempo. Creación y disolución de empresas públicas y sus normativas durante las “fases”*



Fuente: elaboración propia.

*La evolución de los marcos normativos y formatos de gestión*

La manera en la que las empresas públicas se integraron al aparato estatal fue variando a través de las distintas etapas descritas en el apartado anterior, tanto en los regímenes jurídicos que las regularon como en los



formatos de control y gestión. En un primer momento, las empresas públicas se regulaban por la ley de su creación y adoptaron el formato de departamentos de la Administración Pública Nacional (organismos centralizados) o entes autárquicos (organismos descentralizados). Ambos pertenecían y dependían de la APN, pero los segundos con personería jurídica propia, lo que otorgaba ingresos y patrimonios propios que figuraban en el presupuesto nacional. El tipo de integración al aparato estatal fue sectorial, mantenían su relación con el Poder Ejecutivo a través del Ministro cuya cartera se ocupaba del rubro en el que se insertaba la empresa pública, por ejemplo, las empresas de transporte estaban, generalmente, bajo la órbita de la Secretaría de Transporte (Fernández, 1976).

Con el inicio de tercera “fase” durante el gobierno peronista, comenzaron a diseñarse regímenes jurídicos generales para regular administrativamente la actividad empresarial del Estado<sup>31</sup>. En 1947 se sancionó la ley de sociedades de economía mixta por el decreto-ley 15.349<sup>32</sup> que habilitó las asociaciones de capitales públicos y privados con el propósito de realizar actividades industriales, comerciales o de servicios públicos. Previo a su sanción existieron experiencias concretas de sociedades mixtas y el diseño de normas particulares para estos fines, pero éste fue el primer régimen jurídico general<sup>33</sup>. A estas firmas se les aplicaban las normas del derecho privado, sus actos no eran administrativos ni estaban sujetos al recurso jerárquico ante el PEN y/o el Tribunal de Cuentas. El control estatal se ejercía a partir de la designación del presidente (con capacidad de veto), a un tercio de los directores y el síndico y no podían ser declaradas en quiebra, sólo el PEN podía disponer su disolución o liquidación (Ugalde, 1983).

Otro formato característico de la etapa peronista fue la creación de empresas *holding*, sociedades cuya principal función fue administrar la propiedad y actividad de otras compañías y que proponían una organización sectorial. El primer caso fue la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) en 1947 que constituyó un holding industrial. Más allá de que las empresas que integraban la DINIE eran personas jurídicas independientes, sus directores y asambleas quedaban

---

<sup>31</sup> Con excepción del Código de Comercio para las empresas mercantiles comunes (Fernández, 1976).

<sup>32</sup> Ratificado por la ley 12.962.

<sup>33</sup> Por ejemplo, la ley de hidrocarburos 12.161 agregó algunos artículos al código de minería que posibilitaban la conformación de empresas mixtas para su exploración. También la ley que creó Fabricaciones Militares autorizaba al organismo a construir empresas mixtas.

reservados al directorio de la DINIE y, a su vez, la presidencia de la Dirección estaba reservada al Secretario de Industria y Comercio<sup>34</sup> (Belini, 2001). Otras expresiones de la modalidad de *holding* fueron la Empresa Nacional de Transporte (ENT) en 1950 y la Empresa Nacional de Energía (ENE) en 1952, las cuales quedaron trucas por ser disueltas a partir del golpe de Estado de 1955. La Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) puede considerarse también como un *holding* industrial ya que a partir de 1967 empezó a tener actividad de este tipo con tres diferencias importantes: 1) los directorios de las empresas que integraron el holding gozaban de plenas facultades, 2) la DGFM era una empresa en sí misma, mientras que las experiencias anteriores sólo tenían función de coordinación y administración y 3) la conducción del *holding* se manejaba con independencia de la cartera de su respectivo sector de actividad (Fernández, 1976).

También bajo la gestión peronista fue sancionada ley general 13.653 de empresas del Estado en 1949 a la que se fueron incorporando paulatinamente la mayor parte de las empresas públicas. Esto se dio con la antesala de la reforma constitucional del mismo año, cuyo artículo 40 consagró el rol empresario del Estado y el monopolio estatal de las empresas de energía y servicios públicos. La normativa surgió con el propósito de encuadrar a aquellos entes de naturaleza empresaria que pertenecieron íntegramente al Estado y estaban regidos por el derecho administrativo, cierto grado de descentralización y autonomía, pero luego se sancionaron dos leyes más que restringieron sustantivamente estas funciones (Fernández, 1976; Ugalde, 1983). La ley original no definía con precisión la naturaleza jurídica, lo que permitió que actuaran como personas de derecho privado en el mercado, en especial porque estaban exentas de las Leyes de Contabilidad y Obras Públicas. En 1954 se sancionó la ley 14.380 que modificó la anterior y precisó la naturaleza jurídica de las empresas del Estado, estableciendo el carácter mixto: derecho privado para la actividad comercial y derecho público en el vínculo con la Administración Pública Nacional y la provisión de servicios públicos. Además, la ley estableció mayores precisiones en torno al presupuesto, aclarando que dejaban de integrar el Presupuesto Nacional e intensificó el control de la Contaduría General de la Nación, tenía la que

---

<sup>34</sup> Belini, (2001) sostiene que la DINIE constituye un gran ejemplo de los límites de la política industrial peronista, ya que se nucleó un conjunto de industrias que no eran consideradas prioritarias y se mantuvo al margen de aquellas que sí tenían centralidad para la defensa nacional, cuya organización quedaba en manos de la DGFM.

facultad de observar sus desempeño económico-financiero. Por esta razón, los directivos de las empresas quedaron sujetos al régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos establecido en la Ley de Contabilidad. En 1959 se introduce la última modificación legislativa que, según Ugalde, (1983), consagra la tendencia que se venía consolidando, de otorgarle entidad de derecho público, estableció la dependencia sectorial de las empresas (algo que en la práctica ya ocurría) y creó la figura de síndico ejercida por un funcionario de la Secretaría de Hacienda, con facultades de control y poder de veto. Esa última normativa también introdujo el control del Tribunal de Cuentas de la Nación que auditaba todo lo relativo al desenvolvimiento financiero, económico, patrimonial y legal de las firmas. También introdujo la reforma sustancial de incorporar a los estatutos de las empresas la ley de Obras Públicas, lo cual implicó en la práctica su entera vigencia y con ella, el dominio público de las contrataciones de las empresas.

Hubo además dos casos de empresas del Estado regidas por leyes particulares, cuyo régimen fue bastante similar en general, con algunas exenciones tendientes a agilizar los procesos administrativos y de gestión. En primer lugar, Ferrocarriles Argentinos bajo la ley 18.360, excluyó a la entidad regida por la ley de empresas del Estado de la aplicación de la ley de obras públicas y el cumplimiento de normas administrativas para el personal, contabilidad y emergencia sobre locaciones. Sin embargo, la empresa continuó sometida al control de eficiencia y legitimidad por un síndico dependiente de Hacienda. En el caso de Obras Sanitarias de la Nación, bajo la ley 20.324, se excluyó a la empresa de la ley de Contabilidad, aunque se mantuvo el contralor por parte del Tribunal de Cuentas de la Nación (FIEL, 1976).

En la fase que se abre con el golpe de Estado de 1955 no se produjeron grandes cambios normativos o de formas de gestión, más allá del viraje ideológico. En el campo organizativo se reglamentó la ley 13.653 que establecía con más precisión el contenido de los presupuestos anuales y el sistema de control (auditoría contable y legal) que sería ejercida por la Contaduría General de la Nación de acuerdo con procedimientos y facultades del PEN. Las empresas continuaron entonces dependiendo del ministerio correspondiente a su actividad y con mayor control financiero que ejercía el Ministerio de Hacienda a través de la Contaduría (Ugalde, 1983).

Durante la última “fase” que se abre en 1966, se promovió un nuevo formato de empresa pública tendiente a la articulación con el capital privado a partir de la ley 17.318 de sociedades anónimas con mayoría

estatal, que posibilitaba a las empresas públicas asociarse con el capital privado manteniendo al menos el 51% del capital accionario de carácter público (FIEL, 1976). Este formato posibilitaba, además, que las empresas públicas se encuadrasen en el derecho privado con la única diferencia (respecto de las empresas privadas) de que no podían ser declaradas en quiebra y la enajenación de la propiedad estatal mayoritaria sólo podía ser efectuada por ley. Luego de su sanción, varias empresas del Estado se transformaron a este régimen y casi la totalidad de las nuevas empresas creadas lo hicieron con este formato. Las empresas mantuvieron su autonomía frente a la APN y las acciones públicas de estas empresas quedaban en manos el organismo estatal que las había creado, ejerciendo sus derechos políticos en las asambleas ordinarias y extraordinarias (Ugalde, 1983).

También se sancionaron dos leyes que posibilitaron la intervención estatal en empresas privadas con problemas económicos y financieros con el propósito de evitar que cesara su actividad, en parte como respuesta a la recesión de 1962 y 1963 que afectó económicamente y financieramente a una gran cantidad de empresas industriales<sup>35</sup>. En 1967 se sancionó la ley 17.507, el primer régimen de rehabilitación de empresas privadas que se encontraran en “virtual cesación de pagos”. La normativa expresaba que consideraba especialmente a empresas que “por su preponderancia social, su envergadura económica, su desarrollo tecnológico o su influencia en la economía nacional consideraba pertinente asistir”. No obstante, tal como advierten Belini y Rougier, (2008), la medida pareció estar hecha a medida de SIAM. Otro caso fue la ley 18.832 sancionada en 1972 que instituyó un régimen especial para empresas privadas que hubieran sido declaradas en quiebra o juicio de acreedores, que hubieran reducido considerablemente su explotación o se hallaran en cesación de pagos de salarios. El PEN podía invocar la continuidad de la empresa designando un administrador y adelantando las sumas necesarias para continuar la actividad. En virtud de ambos sistemas, alrededor de 15 empresas terminaron en poder del Estado.

En 1973 volvió el formato *holding* a través de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) que se encargaba de la tenencia y administración de todas las empresas y participaciones del Estado que no estuvieran bajo la órbita del Ministerio de Defensa. Las empresas bajo la órbita de la CEN no perdían su individualidad jurídica ni la posibilidad de planificar y ejecutar operaciones, pero la CEN tenía la facultad de fijar

---

<sup>35</sup> Para conocer las formas de intervención del Estado frente a esta crisis y los antecedentes de la ley de rehabilitación de 1967 consultar el capítulo 5 de Belini y Rougier, (2008).

políticas de corto y largo plazo como intervenir sobre decisiones estratégicas de la empresa, controlar su gestión y centralizar su gestión financiera. Además, proponía al Poder Ejecutivo la designación de autoridades superiores de las empresas del Estado y nombraba a los representantes públicos en las asambleas ordinarias y extraordinarias. Según la interpretación de (Ugalde, 1983) la CEN buscaba reunir a todas las empresas del Estado bajo una conducción especializada que permitiera usufructuar economías de escala y lograr un mayor profesionalismo, deslindando responsabilidades políticas y de gestión y otorgando más libertad a los administradores para que pudieran ejercer su función con los medios más adecuados. En este contexto se derogaron y flexibilizaron muchas disposiciones limitantes (la ley de sociedades del Estado formó parte de esa lógica). No obstante, el autor señala que ese proceso estuvo atravesado por una serie de disputas al interior del gobierno y con los sindicatos que impidieron la plena vigencia del proyecto hasta que, en 1978, tras el golpe de Estado es reemplazada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP).

Por último, en 1974, la ley 20.705 de sociedades del Estado posibilitó el mismo tratamiento jurídico de las sociedades anónimas (derecho privado) a empresas cuyo único propietario era el Estado, en búsqueda de resolver las trabas burocráticas que conllevaba el formato de empresa del Estado y al mismo tiempo asegurar el carácter enteramente estatal de su propiedad. Esta ley prohibió la transformación de las formas jurídicas de las entidades y no admitía la participación de capital privado, aunque sí habilitaba la operación inversa: que una sociedad mixta o anónima con mayoría estatal se transforme en una sociedad del Estado. Bajo esta forma jurídica se incluyeron las principales empresas de servicios públicos como YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, Aerolíneas Argentinas. En términos de FIEL, (1976), fue un paso hacia la descentralización administrativa sin que participe el capital privado.

En suma, la evolución de las normativas y formatos previos a 1976 da cuenta de una sucesión de regímenes de conducción, planeamiento y control de las empresas públicas que no estaban estructurados con entera formalidad, pero que avanzaron progresivamente hacia un aumento de la calidad institucional. En primer lugar, las formas de gestión pasaron desde la dependencia directa del organismo estatal que organizaba la actividad del sector, hacia una mayor *autonomía estatal*<sup>36</sup> (Sikkink, 1993; Skocpol,

---

<sup>36</sup> El concepto de autonomía estatal alude a instituciones diferenciadas con recursos y atributos propios y un cuerpo de funcionarios que pueda plantear objetivos cierta autonomía,

1989) respecto del PEN y la incorporación de criterios de mercado para una mayor eficiencia en el desempeño de sus actividades<sup>37</sup>, especialmente durante la última “fase”<sup>38</sup>. La mayor independencia en la gestión empresarial respecto del Poder Ejecutivo habilitaba el establecimiento de objetivos propios, al menos formalmente. Varios análisis de la época destacaron como una de las principales limitaciones para el desempeño eficaz de las empresas estatales su utilización como instrumento de la política económica (Boneo, 1980; Kaplan, 1965). Por otra parte, la vocación por regular el conjunto de la actividad empresarial del Estado a partir de leyes generales buscó dotar de cierta *cohesión y coherencia interna*<sup>39</sup> sus funciones (Amsden, 1992). No obstante, en la práctica, el conjunto de formatos que se fueron diseñando a lo largo de los años no siempre coincidió con las disposiciones de la letra vigente, los marcos regulatorios se superponían entre sí –sin ser excluyentes– y la conducción superior de las empresas públicas quedaba muchas veces a cargo de diversas autoridades gubernamentales que no siempre ejercieron plenamente la dirección de la totalidad de las empresas públicas en el sector de actividad donde debían aplicar las políticas, ni lo hicieron con el mismo grado de autonomía y eficacia<sup>40</sup>. Aun así, en los años previos al golpe de Estado, las normas sancionadas y los formatos de gestión y dirección propuestos tendieron progresivamente hacia la planificación y coordinación de las empresas del Estado y la mayor autonomía en su dirección y administración. En términos de *racionalidad estratégica*<sup>41</sup> (Chibber, 2002),

---

tanto del poder ejecutivo como del poder económico. Situación contrapuesta a la cooptación de cuadros burocráticos.

<sup>37</sup> Tales como fomentar y regular la propiedad mixta, regir su actividad por derecho privado, reducir los controles de la APN y las trabas burocráticas, entre otros.

<sup>38</sup> Tal como se describió, el proceso no fue lineal. Si bien a partir de la tercera “fase” la propensión a dictar regímenes generales que introdujeran mayor autonomía y criterios de eficiencia fue en aumento, también hubo contramarchas, como las sucesivas actualizaciones a la ley de empresas del Estado que reincorporaron el derecho administrativo y la dependencia de la APN o el incremento de los controles a partir del golpe de 1955.

<sup>39</sup> Skocpol, (1989) destaca la importancia de que las instituciones del Estado cuenten con recursos organizacionales que funcionen coherente y cohesionadamente, tanto en lo relativo al cuerpo de funcionarios, como el marco regulatorio y la existencia de procesos estandarizados.

<sup>40</sup> Un análisis detallado sobre los alcances y límites prácticos de los regímenes jurídicos en las empresas públicas puede encontrarse en Gordillo, (1975).

<sup>41</sup> El concepto de racionalidad estratégica es entendido por Chibber, (2002) como la capacidad de realizar intervenciones estratégicas y selectivas, no solo al nivel de la institución sino en un nivel intermedio en la coordinación interagencias de mediano-largo plazo.

la experiencia de la Corporación de Empresas Nacionales constituyó uno de los últimos intentos de planificación estatal de largo plazo que existieron en la Argentina, de la mano del tercer gobierno peronista. Para esos intentos de planificación estatal, las empresas públicas jugaban un rol estratégico en el proceso de desarrollo económico, de ahí la necesidad de articular y coordinar sus actividades estratégicamente.

*Tabla 1. Principales transformaciones normativas y de gestión, anteriores al golpe de Estado de 1976*

Forma jurídica	Norma que la rige	Tipo de propiedad	Formato administrativo-jurídico	Patrimonio y finanzas	Gestión	Controles	Entidades
Departamento de la APN	Ley de su creación	Pública	Organismo centralizado. Derecho administrativo.	Patrimonio de la APN. Dependen del Tesoro Nacional.	Administradas por un director general dependiente de un Secretario el PEN.	Aplicables a toda la APN	CONEA, Fábrica Militar de Aviones, Líneas Aéreas del Estado, DNC.
Entes autárquicos	Ley de su creación	Pública	Personalidad jurídica propia. Derecho administrativo.	Poseen sus propios ingresos y patrimonios y figuran en el PN.	Dependen del PEN a través del Secretario a cargo de su cartera.	Control de gestión del Tribunal de Cuentas y la Contaduría General de la Nación.	BNA, BHN, BANADE, DGFM, JNG y JNC, INR, OSN.
Sociedad de Economía Mixta	Ley 12.962 (1947)	Público (min o may) y privado	Asociación de capital público y privado, bajo derecho privado pero gestión y control estatal.	No pueden ser declaradas en quiebra y el sólo PEN dispone su disolución.	El Estado designa a un presidente (veto) un síndico y 1/3 de los directores.	No están sujetos al PEN o Tribunal de cuentas.	Atamor, SOMISA. Acciones de DGFM en otras empresas.
Holding	Ley de su creación	Pública	Adminstran sectorialmente compañías jurídicamente independientes.	Presupuesto Nacional	Las facultades de sus directores y representantes en asambleas a cargo del holding	El presidente del holding era el presidente de la Secretaría del PEN.	DINIE, ETN, ENE, DGFM, CEN
Empresas del Estado	Ley 13.653 (1949) Leyes 14.380 y 15.023	Pública	Otorga carácter de entes "autónomos" a entes de derecho administrativo.	Presupuesto Nacional	Régimen de responsabilidad de funcionarios públicos. El PEN gestiona con un síndico (14.380)	Tribunal de Cuentas (14.380). Figura de síndico y Ley de Obras Públicas (15.023)	AGP, AyEE, AA, ENCOTEL, ENTEL, GE, YCF, YPF, FA (ley especial) y OSN (ley especial).
Sociedades anónimas con mayoría estatal	Ley 17.318 (1967)	Pública (al menos el 51%) y privada	Misma forma jurídica que el derecho privado.	No pueden ser declaradas en quiebra y ni alterar la mayoría estatal.	Autonomía respecto de la APN. El Estado prevalece en las asambleas.	Formas de control de S.A. (esto cambia con la CEN).	Hidronor, ELMA, Altos Hornos Sapla IME, Petroquímicas, SECOBA, SIDINSA.
Intervención estatal en empresas privadas	Leyes 17.507, 18.832	Depende el tipo de intervención	Interviene en empresas con problema economicos y relevancia social	Créditos, condonación de intereses y eventual aportes de capital	Gestión estatal transitoria (17.507). El PEN designaba un administrador (18. 832).	Comisión Asesora (representantes de varias carteras) evalúan cada caso.	15 empresas estatizadas. Se destacan SIAM y Swift.
Sociedades del Estado	Ley 20.705 (1973)	Pública	Descentralización administrativa sin que participe capital privado.	No admite capital privado. No pueden ser declaradas en quiebra.	Autonomía respecto de la APN	Régimen legal de Sociedades Anónimas	YPF, Gas del Estado, AyEE y AA

Fuente: elaboración propia en base a (Belini y Rougier, 2008; Fernández, 1976; FIEL, 1976; Gordillo, 1975; Ugalde, 1983) y el análisis del contenido de las leyes enumeradas.

## *Conclusiones finales*

La reconstrucción historiográfica de las empresas públicas argentinas demuestra que su origen, coincidentemente con la experiencia mundial, se remonta al surgimiento del Estado-Nación, motorizado por las necesidades de unificación nacional. De ahí en más, se produjo un crecimiento de las firmas prácticamente ininterrumpido en número, relevancia económica e instrumentos normativos diseñados para organizar su actividad, respondiendo a demandas sociales y económicas muy diversas, más allá de

la orientación política de las gestiones que se fueron sucediendo. Entre las principales motivaciones detrás de su creación se destacan la voluntad de controlar los recursos estratégicos para la defensa nacional, la falta de iniciativa privada o su reticencia a realizar inversiones frente al cambio tecnológico, el surgimiento de demandas sociales o económicas coyunturales, la insuficiencia o mala calidad en la prestación del servicio por parte de los privados, la herencia de intervenciones anteriores, entre otros. Los factores ideológicos también formaron parte, pero en la mayor parte de los casos estuvieron subordinados a fuerzas económicas y tecnológicas de largo plazo que tuvieron mayor relevancia. Esto fue advertido por algunos trabajos pioneros sobre la empresa pública argentina, como los de Fernández, (1976); Kaplan, (1969) y Schvarzer, (1979) y en versiones más recientes, por los trabajos de Rougier, (2008, 2009), pero aún constituye un tema relativamente poco explorado a nivel local.

El debate por las motivaciones detrás de la creación de empresas públicas fue abordado de manera muy prolífera por historiadores e historiadoras europeas, en un debate abierto con lo que denominaron “paradigma británico” y su prédica a favor de reducir al mínimo todo tipo de intervención estatal. En el centro de las argumentaciones del enfoque liberal se halla la atribución a la orientación ideológica de los gobiernos “izquierda” o “nacionalistas” la causa fundamental del crecimiento de las firmas estatales. No obstante, la evidencia empírica refuta estos postulados a nivel internacional y como se vio, también a nivel nacional. Detrás de ese “estigma ideológico” con el que carga la actividad empresarial del sector público, se montan una serie de mitos sobre el Estado ineficiente o mal administrador, que también resulta muy pertinente contrastar a la luz de la experiencia histórica nacional. Gran parte de las empresas públicas analizadas tuvieron un papel protagónico en la generación de nuevos mercados, fueron proclives a la asunción del riesgo empresario y realizaron inversiones de largo plazo, frente a la ausencia de iniciativa privada. En algunos casos, esa propensión a asumir el riesgo inicial fue tempranamente transferida hacia el sector privado, como en el caso de los ferrocarriles, mientras el Estado administraba los ramales menos rentables. Un caso paradigmático de la dinámica emprendedora asumida por el Estado es el de YPF, con su constante incremento de la actividad de exploración que redundó en avances notables en materia de energía tras la creación de YCF y GE. Esta tendencia a asumir el riesgo empresario se mantuvo en la petrolera estatal a partir de 1976, pero en una constante transferencia de los pozos más rentables hacia el sector privado, en base a la política de privatización periférica. Otro ejemplo sugerente es el transporte aéreo de



pasajeros, en el que el Estado efectuó inversiones notables en infraestructura y se crearon cuatro empresas mixtas que no lograron operar eficientemente hasta la creación de la aerolínea de bandera. Algunos trabajos recientes, más abocados al análisis de los formatos de empresa pública en el siglo XXI<sup>42</sup>, se propusieron examinar el desempeño de las empresas públicas contemporáneas a partir de nociones tradicionalmente aplicadas al sector privado, como *entrepreneurship*, que alude al espíritu emprendedor<sup>43</sup>. Esos marcos teóricos fueron aplicados fundamentalmente al análisis de las formas de intervención estatal propias del siglo XXI en países desarrollados, pero parecen muy sugerentes para aplicar al análisis histórico varios de los casos nacionales analizados en futuras indagaciones.

### *Lista de referencias*

- Amsden, A. (1992). A Theory of Government Intervention in Late Industrialization. En Putterman y Rueschemeyer (Eds.), *The State and Market in Development*. Lynn Rienner Publishers Inc.
- Barragán, I. (2020). Astilleros y Fábricas Navales del Estado. Demanda estatal, diversificación y orientación de la producción a la industria no militar en un proyecto empresarial de la Armada (1953 y 1976). *Trabajos y comunicaciones*, (51).
- Basualdo, M. E. (2015). La gestión de la carne vacuna en Argentina y las políticas estatales aplicadas entre 1930 y 1990, *TST: Transportes, servicios y telecomunicaciones*, (28), 92-126.
- Belini, C. (2001). DINIE y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955. *Desarrollo Económico*, 41(161).
- Belini, C. (2007). La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958. En M. Rougier (Ed.), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*. Ediciones Cooperativas.
- Belini, C., y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bernier, L. (2011). The future of Public Enterprises: Perspectives from the Canadian Experience. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 399-419.
- Boneo, H. (1980). Regímenes políticos y empresas públicas: Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal. *Estudios CEDES*, 3(7), 5-35.

---

<sup>42</sup> Algunos de los más relevantes son: Bernier, (2011); Cló et al., (2015); Mazzucato, (2013); Miller, (1983); Tremml, (2019).

<sup>43</sup> La idea de espíritu emprendedor o vocación empresarial en las empresas está vinculada al reconocimiento y explotación de oportunidades rentables en el desarrollo de un bien o servicio, la adquisición de recursos humanos apropiados, el desarrollo de recursos financieros y el estableciendo una organización eficiente (Kuckertz et al., 2017).

- Bouneau, C., y Fernández, A. (2004). *L'entreprise publique en France et en Espagne (18-20 siècles)*. Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *The American Journal of Sociology*, 107(4), 951-989.
- 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.
- Cló, S., Ferraris, M., y Florio, M. (2015). *L'impresa pubblica in prospettiva globale nell'ultimo decennio*. Università Degli Studi Di Milano.
- Comín, F. (1999). Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española. *Revista Asturiana de Economía*, 17(16), 163-190.
- Comín, F. (2008). Public enterprises in Spain: Historical cycles and privatizations. *Análise Social*, 43(4), 693-720.
- Cuccorese, H. (1972). *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires*. Talleres gráficos del Banco de la provincia de Buenos Aires.
- De Castro Esteves, R. (1958). *Historia de las Comunicaciones Argentinas*. Ministerio de Comunicaciones.
- Díaz Fuentes, D., y Comín, F. (2001). Auge y decadencia de la empresa pública en Europa. *Cuadernos de información económica*, 162, 137-146.
- Díaz Fuentes, D., & Comín, F. (2004). *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Síntesis.
- Echagüe, F. J. (2014). La Junta Reguladora de Granos: Su creación. *Libertas*, 15, 15.
- Fernández, R. (1976). *Las empresas públicas en la Argentina* (BA /105). CEPAL.
- FIEL. (1976). *Relevamiento de los principales indicadores de empresas públicas y su importancia en la economía argentina*. Consejo Empresario Argentino.
- Fontanals, G. (2012). Intereses públicos y privados en el origen y desarrollo de la telefonía en la Argentina: Del negocio privado al dominio estatal (1878-1955). *H - Industria. Revista de historia de la industria argentina y latinomericana*, 6(11), 134-165.
- Foreman Peck, J., y Millward, R. (1994). *Public and Private Ownership of British Industry 1820—1990*. Clarendon press.
- Gordillo, A. (1975). El estado actual de los regímenes jurídicos de las empresas públicas en la Argentina. En P. Andrieu, *Empresas públicas* (pp. 681-724). El coloquio.
- Iramain, L. D. (2012). *Expansión del complejo económico estatal-privado y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación durante la gestión liberal-corporativa. Los casos del sector vial y de la industria siderúrgica (Argentina, 1976-1981)*. Universidad de Buenos Aires.
- Kaplan, M. (1965). *Desarrollo Económico y Empresa Pública*. Macchi.
- Kaplan, M. (1969). El Estado empresario en Argentina. *El trimestre económico*, 36(141), 69-111.
- Kuckertz, A., Kollmann, T., Krell, P., y Stöckmann, C. (2017). Understanding, differentiating, and measuring opportunity recognition and opportunity exploitation. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 23(1), 78-97.
- Leavy, S., y Sáez, F. F. (2008). *Intervención del Estado en el comercio agrario. Los casos de la Junta Nacional de Granos y la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario*. Asociación Argentina de la Economía Agraria.

- León, C. A., y Rossi, C. A. (2003). Aporte para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina: La Junta Nacional de Granos. *Realidad Económica*, 196, 84-101.
- Mazzucato, M. (2013). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*. RBA libros.
- Miller, D. (1983). The Correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms. *Management Science*, 29(7), 770-791.
- 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.
- 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 doctoral]. 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 A Regalsky y M Rougier (Eds) *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*. EDUNTREF.
- Piglia, M. (2016). La Aeroposta Argentina, el desarrollo de la Patagonia y los orígenes de la política aerocomercial. En M. Rougier y J. Odisio (Eds.), *Estudios sobre planificación y desarrollo* (pp. 27-58). Lenguaje claro.
- Piglia, M. (2019). Carry our colours and defend our interests under the skies of other Continents. Argentinian Commercial aviation policy in the Peronista decade (1945–55). *The Journal of Transport History*, 40(1), 44-61.
- Regalsky, A. (2010). De Buenos Aires a las Provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación 1891-1930. *Desarrollo Económico*, 50(199), 455-483.
- Regalsky, A. (2011). *Estado empresario, Estado promotor, Estado regulador. El Banco de la Nación Argentina, el sistema bancario y las finanzas públicas en la crisis de 1914*. V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo.
- Regalsky, A. (2019). Empresas, Estado y mercado en el sector financiero: El Banco de la Nación Argentina, 1891-1930. *Anuario del Centro de Estudios Económicos de las Empresas y el Desarrollo*, 11, 134-158.
- Regalsky, A., & Rougier, M. (Eds.). (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina*. EDUNTREF.
- Regalsky, A., & Salerno, E. (2008). En los comienzos del Estado empresario: La inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928. *Investigaciones de Historia Económica*, 4(11), 107-136.
- Rougier, M. (2004). Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973. *Desarrollo Económico*, 43(172), 515.
- Rougier, M. (2008). *El estado y sus empresas*. IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia.
- 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. En A. Muller (Ed.), *Industria, desarrollo e historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvzarzer*. FCE-UBA.
- 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. (2015a). *El Complejo Militar-Industrial, el «núcleo duro» del Estado empresario y la industrialización en la Argentina*. EDUNTREF.
- Rougier, M. (2015b). Empresarios de uniforme. La conformación de un complejo militar – industrial en la Argentina. En G. Guajardo Soto y Lab, *La empresa pública en México y América Latina: Entre el mercado y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rougier, M. (2011). Militares, burocracia e industria El desempeño del Complejo militar-industrial en la producción metalúrgica. *V Jornadas de Historia Económica*, 29.
- Salerno, E. (2019). El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina. *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 13(25), 29-42.
- Schvarzer, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*, 3, 45-68.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 128.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 71-122.
- Toninelli, P. A. (2000). *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world* (Vol. 61). Cambridge University Press.
- Toninelli, P. A. (2004). Between State and Market. The parabola of Italian public enterprise in the 20th century. *Entreprises et Histoire*, 37, 53-74.
- Tremml, T. (2019). Linking two worlds? Entrepreneurial orientation in public enterprises: a systemic review and research agenda. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(1), 25-51.
- Ugalde, A. (1983). *Las empresas públicas en Argentina*. Seminario sobre Planeamiento y Control del Sector de Empresas Públicas, Brasilia.