

# Aproximación al estudio de las empresas públicas en Argentina y América Latina

## Estado del arte y propuesta para su abordaje desde la sociología económica<sup>1</sup>

Débora Ascencio<sup>2</sup>

### Resumen

Las empresas públicas tienen una importancia notable en las economías del mundo, no obstante, los trabajos sobre el tema son escasos y permanecen relativamente inconexos, especialmente en América Latina. La vacancia se manifiesta no sólo en los estudios empíricos, sino también en la cuestión teórica (Belini y Rougier, 2008; Bertino, 2011; Tremml, 2019). El propósito de este artículo es doble. Por un lado, construir un estado de la cuestión a nivel regional y, más específicamente, a nivel nacional. La revisión de la literatura no pretende agotar la totalidad de estudios sobre el tema, sino vincular una serie de trabajos que abordan problemáticas comunes: la necesidad de estudios históricos, el examen de los desempeños económicos de las firmas considerando la especificidad del contexto latinoamericano y la presencia de capacidades estatales como factor definitorio de los derroteros más eficientes y con potencial para promover el desarrollo económico. Por otro lado, atendiendo a la mencionada vacancia teórica y a la centralidad que se le otorga en la literatura revisada a la calidad institucional, se efectúa una aproximación al enfoque de las capacidades estatales utilizado por una vertiente de la sociología económica (Castellani, 2012), como una perspectiva fructífera para el estudio de las empresas estatales.

**PALABRAS CLAVE:** empresa pública, estado del arte, sociología económica, capacidades estatales

---

<sup>1</sup> El artículo retoma algunos resultados de la tesis de Maestría en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) (Ascencio, 2020) y también de la tesis doctoral en curso.

<sup>2</sup> Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA-CONICET-UMET), deborascencio@gmail.com. orcid.org/0000-0003-3194-471X

## Abstract

SOEs have a remarkable importance in the economies of the world, however, works on the subject are scarce and remain relatively unconnected, especially in Latin America. The vacancy is manifested not only in empirical studies, but also in the theoretical issue (Belini and Rougier, 2008; Bertino, 2011; Tremml, 2019). The purpose of this article is double. On the one hand, to construct a state of the question at the regional level and, more specifically, at the national level. The literature review does not aim to exhaust all the studies on the subject, but to link a series of works that address common issues: the need for historical studies, the examination of the economic performance of firms considering the specificity of the Latin American context and the presence of state capabilities as a defining factor of the most efficient paths with the potential to promote economic development. On the other hand, in view of the aforementioned theoretical gap and the centrality given to institutional quality in the literature reviewed, an approach is made to the state capabilities approach used by a strand of economic sociology (Castellani, 2012), as a fruitful perspective for the study of state-owned enterprises.

KEY WORDS: public enterprises, state of the art, economic sociology, state capacities

## Introducción

Las empresas públicas tienen una importancia notable en las economías del mundo: según Bernier, Florio y Bance (2020), a nivel mundial representan el 10% del PBI, emplean alrededor de 60 millones de trabajadores y trabajadoras y constituyen una de cada cuatro de las compañías más grandes. Si bien durante las últimas décadas se han incrementado considerablemente las producciones académicas<sup>3</sup> sobre el tema, el fenómeno continúa subexplorado, especialmente en América Latina. Guajardo Soto, (2013),<sup>4</sup> destacó tres razones para emprender estudios sobre las empresas públicas latinoamericanas: primero, porque “a pesar de haber sido clave en el desarrollo de la región, hoy en día existen lagunas notables sobre el papel y trayectoria de las empresas públicas en el siglo XX”; segundo, porque “la evidencia empírica indica que en la región latinoamericana las empresas públicas siguen cumpliendo un papel relevante en sectores estratégicos, al igual que en Asia y Europa” y tercero, porque “tras décadas de privatizaciones actualmente hay una débil memoria

---

3 En Ascencio, (2021a) se realiza una revisión de la nueva agenda de investigación a nivel internacional sobre empresas públicas y es posible encontrar muchos puntos en común con los trabajos latinoamericanos reseñados en este trabajo, como la vocación por reconstruir el origen histórico de las empresas del Estado y el debate con las posturas que le atribuyen una evolución ligada exclusivamente a la orientación ideológica de los gobiernos, la pregunta por el tipo de institucionalidad necesaria para garantizar desempeños eficientes, entre otros.

4 El texto es introductorio a un dossier temático de la *Revista Gestión Pública* (vol. 2, n°1, enero-junio 2013) que aportó una base importante de trabajos sobre empresas públicas en la región.

colectiva sobre los organismos públicos, predominando la visión neoliberal que justificó su venta” (Guajardo Soto, 2013: 7).

Para el caso argentino, Belini y Rougier (2008) situaron el vacío historiográfico en cuatro dimensiones: 1) la determinación del número de empresas públicas que deriva, en parte, de las imprecisiones en torno a la definición de empresa pública; 2) los estudios sobre estrategias y desempeños de las principales empresas públicas, la mayor parte se ha abocado al estudio de alguna empresa o sector en particular; 3) las diversas formas de injerencia del Estado en el capital de las empresas privadas; 4) las características del andamiaje burocrático del Estado y, más aún, su relación con el diseño institucional y el desarrollo económico.

Pero la vacancia está presente no sólo en los análisis empíricos, sino también en los teóricos. En relación al tema, Bertino et al. (2011) elaboraron un balance crítico del rol asignado por las grandes teorías del desarrollo a las firmas estatales, señalando que aún en los enfoques donde el Estado tiene un rol protagónico la empresa pública abunda en indefiniciones y es analizada de manera subsidiaria a otros debates. Por su parte, Regalsky y Rougier (2015) señalaron la falta de un cuerpo teórico delimitado y las dificultades de asimilar el análisis de las empresas públicas a otras teorías sobre el funcionamiento del Estado o la economía. Asimismo, varios estudios sobre empresas públicas en países desarrollados coinciden en marcar la cuestión teórica como parte de una agenda de investigación necesaria (Tremml, 2019). En este sentido, el reciente *handbook* editado por Bernier, Florio y Bance (2020), dedica la tercera parte del manual a sistematizar acercamientos teóricos para el estudio de las firmas del Estado.

El propósito de este artículo es doble. En primer lugar, dada la escasez y dispersión existente en los trabajos sobre la empresa pública latinoamericana, se sistematizan las principales líneas de investigación sobre el tema, en el primer apartado. Luego, en el segundo apartado, se profundiza en los antecedentes a nivel local. Cabe mencionar que la revisión de la literatura no pretende dar cuenta de la totalidad de estudios, sino vincular una serie de trabajos disgregados que abordan preocupaciones comunes: la necesidad de estudios históricos, el análisis de los desempeños tomando en cuenta la especificidad del contexto latinoamericano y la cuestión de la calidad institucional y la presencia de capacidades estatales como factores definitorios de los derroteros más eficientes y con potencial para promover el desarrollo económico. Para el ordenamiento del Estado del arte se combinan una serie de criterios: 1) el criterio geográfico o de alcance espacial, que permite identificar grupos regionales de producción sobre el tema y profundizar, luego, en el caso nacional; 2) el criterio cronológico o de alcance temporal, diferenciando los estudios clásicos de las producciones más recientes así como los estudios históricos de aquellos que investigan los formatos actuales de empresa pública; 3) el criterio disciplinar y/o subdisciplinar (economía política, sociología económica, historia económica, etc.); 4) el criterio de ordenamiento según la perspectiva teórico-metodológica e ideológica; 5) y, por último, el criterio por sector de actividad económica (industria, finanzas, servicios, etc.).

En segundo lugar, atendiendo vacancia teórica previamente aludida y a los elementos comunes en la literatura revisada, se efectúa una aproximación al enfoque de las capacidades estatales, considerado un arsenal fructífero para el estudio de las empresas estatales. Dicha perspectiva es empleada por una vertiente de la sociología económica que se ha dedicado al estudio de la relación entre el Estado y los grandes empresarios privados durante el siglo XX, identificando la conformación de *ámbitos privilegiados de acumulación* como resultado de dicha articulación (Castellani, 2006). Estos *ámbitos* fueron posibles gracias a la constante transferencia de capacidades desde el Estado hacia grandes agentes privados que obtuvieron rentabilidades extraordinarias en base al accionar estatal. Como resultado, el Estado perdió atributos y recursos valiosos para impulsar un proceso de desarrollo económico sostenido, deteriorando notablemente la calidad de su intervención. Si bien es posible encontrar en esta línea de investigación algunos trabajos que incluyen empresas públicas, se han centrado, fundamentalmente, en el estudio de la relación Estado-empresarios. Así, en el último apartado se efectúa una aproximación al enfoque, pero ajustado a la empresa pública como objeto de estudio.

### Capacidades estatales en el contexto latinoamericano

La empresa pública en América Latina ha sido objeto del debate público y la producción académica desde hace varias décadas, con algunos rasgos típicos de la región. El subdesarrollo económico, así como el alto grado de inestabilidad institucional y permeabilidad de las firmas a las disputas políticas facilitó el foco de los análisis en los problemas de eficiencia, calidad institucional y relevancia de las empresas públicas para impulsar estrategias de crecimiento económico e integración regional. Estas preocupaciones estuvieron presentes tanto en los textos pioneros de las décadas de 1960, 1970 y 1980,<sup>5</sup> en pleno auge del desarrollismo, como en los análisis más recientes, surgidos al calor de los gobiernos de corte intervencionista a principios de los 2000.

En sintonía con lo anterior, algunos trabajos se propusieron dar cuenta de las distintas fases de la empresa pública en sus países, en diálogo con la política económica implementada y los desempeños económicos de las firmas en el largo plazo. Un denominador común de estos análisis es la discusión con los postulados liberales que atribuyen a la empresa pública ineficiencia a partir de demostrar que, en muchos casos, sus déficits se debieron a la utilización de las capacidades financieras y productivas de las firmas como instrumento de la política económica más general, a costa del desempeño de las entidades. Para el caso

---

5 Entre las principales contribuciones de estos años se destacan los trabajos de Kaplan, (1965; 1967 1994). También, Saulniers (1985) analizó el comportamiento de las empresas públicas latinoamericanas poniendo a prueba la existencia de diferencias con firmas privadas y concluyó que el tipo de propiedad dice muy poco sobre los desempeños de las firmas. Otro antecedente relevante son las publicaciones de la CEPAL, como la de 1992 (número 46 de la revista de la CEPAL) que reúne trabajos destacables como el de Campo y Wixler, (1992) o el de Pérez, (1992).

mexicano, Marichal (2011a) analizó la quiebra de las empresas estatales como consecuencias de la crisis de la deuda de 1982. Según el autor, en 1982 las empresas públicas estaban en bancarrota no porque la gestión pública fuera ineficiente por sí misma, sino debido a que sus capacidades financieras se usaron con otros fines: desarrollar el mayor endeudamiento de la historia del país (Marichal, 2012). De allí la importancia del análisis de las *performances* de las firmas en contextos económicos más amplios y considerando el largo plazo en términos históricos<sup>6</sup> (Marichal, 2011a; 2011b).

En el mismo sentido, Bertino, et al. (2011), en el marco de un proyecto de investigación que abarca casi 100 años de historia (1912-2010), examinaron el derrotero de las firmas estatales uruguayas. A lo largo del siglo bajo análisis los autores sostienen que el déficit de las empresas públicas no fue un fenómeno generalizado, sino de determinadas firmas y destacan que las transferencias netas tuvieron diferente significación según el momento histórico: en momentos de dificultades para el fisco las empresas públicas crecieron e incrementaron los ingresos públicos. Así, destacan que en los distintos períodos las empresas públicas fueron utilizadas como instrumento de la política económica por diferentes vías: “tarifas bajas como salario indirecto en el caso de los servicios públicos, abaratamiento de costos para fomentar la industrialización, desarrollo de regiones rezagadas en el caso de la electricidad, mantener fuentes de trabajo en el caso de firmas en quiebra, etc.” (Bertino *et al.*, 2011:30).

Por su parte, Cortés Ramos (2013), también realiza una periodización de las empresas públicas costarricenses (1850-2013) e identifica un patrón atípico ya que su “matriz de empresas e instituciones públicas es la más grande y compleja de la región centroamericana”<sup>7</sup> (Cortés Ramos, 2013: 117). En este sentido, Chávez y Cortés Ramos, (2013) destacan a Costa Rica como un ejemplo sobresaliente de suministro de servicios públicos, en términos de eficiencia e igualdad. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), empresa proveedora de servicios de energía y telecomunicaciones es, para los autores, uno de los pilares de ese Estado de bienestar y del modelo igualitario de desarrollo. Cuando analizan el desempeño económico del ICE concluyen que se trata de un caso con larga tradición de planificación eficiente y una alta capacidad técnica y administrativa, a contramano de los discursos que pretendían liberalizarla por su supuesta ineficiencia. En este sentido, afirman: “en cuanto a la calidad de los servicios, la inversión del instituto en la expansión y el mantenimiento de la red nacional se ha traducido en el sistema de electricidad más eficiente de América Latina” (Chávez y Cortés Ramos, 2013: 80). En relación a los recursos humanos, mencionan

---

6 Dice Marichal: “sugerimos la importancia de tener en cuenta distintas corrientes de interpretación que analizan la dinámica de las renegociaciones de la deuda por parte de un conjunto de actores domésticos e internacionales, que incluyeron en primer término gobiernos deudores y bancos acreedores en la época, pero también actores políticos domésticos, empresarios e inversores mexicanos, organizaciones financieras multilaterales y gobiernos de los países acreedores”. (Marichal, 2011a: 114).

7 Para Cortés Ramos, (2013) la diferencia costarricense en su grado de desarrollo como Estado de bienestar respecto del resto de Centroamérica se debe, en efecto, a la expansión y creación de esa matriz de empresas públicas.

la formación de capacidades técnicas de sus trabajadores, ofreciendo programas de capacitación, becas para cursar estudios superiores, una estricta selección del personal y el impulso de programas de investigación junto con la Universidad de Costa Rica. En suma, los autores sostienen que estas capacidades técnicas le han otorgado autonomía frente a intereses cortoplacistas (Chávez y Cortés Ramos, 2013; Cortés Ramos, 2016).

También Guajardo Soto (2014), indagó en aspectos vinculados a las capacidades de las firmas del Estado para el caso mexicano,<sup>8</sup> a partir de examinar los atributos de la alta dirección de las firmas Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Instituto Mexicano del Petróleo, entre 1950 y 1980. Según su análisis, las entidades contaron con un alto nivel de rigidez institucional basada en las ideas anti-empresariales el nacionalismo mexicano, el carácter verticalista en la conducción de las empresas y la rigidez laboral impuesta por los sindicatos<sup>9</sup>. Para el autor, la valoración política de los altos ejecutivos por encima de sus atributos técnicos fue uno de los principales límites para la innovación y la eficiencia. En este sentido, un estudio comparado de Guajardo Soto y Pech (2015), analiza los centros de investigación de las petroleras PEMEX y Petrobras<sup>10</sup> e identifica un contraste entre instituciones: mientras que la institución brasileña estuvo conducida “por una alianza empresarial y tecnocrática con apoyo militar que le fue dando seguimiento y consistencia a las realidades institucionales” (Guajardo Soto y Pech, 2015: 168), la entidad mexicana “estuvo bajo la órbita del autoritarismo civil [...] que no buscó la eficacia entre burocracias, privilegiando en cambio el control político y la reproducción política de las dirigencias” (Guajardo Soto y Pech, 2015: 168). Lo relativo a la autonomía de la burocracia al frente de empresas públicas respecto del Poder Ejecutivo suscita controversias. Por ejemplo, Narbondo (2013), señala que para que las empresas públicas tengan real sentido en el desarrollo económico deben contar con “directorios políticamente designados y subordinados en todo momento, en el marco de la ley y de las autonomías funcionales, a la autoridad jerárquica del gobierno democrático representativo” (Narbondo, 2013: 91). No obstante, para evitar el clientelismo sostiene que: “es imprescindible asegurar que el dominio de la democracia sobre la tecnocracia se acompañe y se articule con sistemas de garantías legales sistemáticamente cumplidos o aplicados” (Narbondo, 2013: 99).

Ahora bien, más allá de los análisis históricos, en el contexto de crecimiento del intervencionismo estatal del siglo XXI surgieron algunos estudios, aunque menos frecuentes, sobre los formatos actuales de empresa pública en la región. En este punto hubo cierta

8 El trabajo repasa en tres tipos de capacidades estatales: “1) el desarrollo de las capacidades de producción, investigación e innovación, 2) la interacción con el mercado y 3) las relaciones con el aparato político” (Guajardo, 2014: 16).

9 El relativo margen de maniobra que tuvieron los directivos en algunos casos, se debió no a las capacidades administrativas y burocráticas de las entidades que dirigían, sino al poder político otorgado por el Ejecutivo (Guajardo Soto, 2014).

10 El Instituto Mexicano del Petróleo y el Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello, respectivamente.

convergencia con la agenda académica de los países desarrollados,<sup>11</sup> por ejemplo, Musacchio y Lazzarini (2014), analizan el surgimiento de nuevas formas del capitalismo de Estado y diferencian el antiguo “Leviatán emprendedor o empresario” del actual “Leviatán inversionista mayoritario o minoritario”,<sup>12</sup> en el que el Estado tiene presencia más allá de la propiedad y control total de la firma. Se destaca el libro editado por Cortés Ramos, et al. (2016), que incluye el resurgimiento de las expresiones de derecha en el continente y dilemas como los modelos de participación público-privada.

### La empresa pública en la Argentina

De manera análoga al clima de época en el resto de América Latina, en la Argentina surgieron algunos trabajos pioneros sobre empresas públicas durante las décadas de 1960, 1970 y 1980 que reconstruyeron el origen histórico de estas entidades, identificándolo con el surgimiento del Estado-nación. Estas lecturas comparten una vocación por interpretar los determinantes sociales y económicos detrás del surgimiento de las empresas del Estado, más allá de la orientación “intervencionista” de los gobiernos como única motivación detrás de su creación. Una de las contribuciones más destacadas fue la de Kaplan (1967; 1969) quien, además de dedicar algunos de sus trabajos a la empresa pública latinoamericana, orientó parte de sus estudios al caso nacional, centrado en los ciclos de la intervención del Estado en la economía desde 1853 hasta la segunda ISI, dentro de los cuáles ubicó la evolución de la empresa pública. Allí el autor destaca los diversos factores que motivaron la intervención estatal, muchas veces disociados de los regímenes políticos en curso.<sup>13</sup> Por su parte, Schvarzer (1979), en su texto clásico sobre empresas públicas, reconstruyó el crecimiento histórico del sector público ubicando el origen de las firmas estatales con la organización nacional y, a partir de indagar en la relevancia de estas empresas en la economía concluye que su crecimiento no tiene relación unívoca con la ideología de gobierno ya que crecieron de manera sistemática en número, dimensión y variedad, aún en gobiernos de orientación liberal.<sup>14</sup> Otros trabajos en esta línea fueron los de Andrieu (1975); Fernández (1976); y Ugalde (1983), que se propusieron describir la magnitud del sector público, examinaron

---

11 Así lo expresan algunas colaboraciones conjuntas como el libro coordinado por Chávez y Torres, (2013) o el *handbook* editado por Bernier, et. al., (2020) en el que Castañeda, et.al. (2020) estudian 4 casos recientes y exitosos de empresas públicas latinoamericanas.

12 En el original, estas nociones aparecen como *Leviathan as an entrepreneur* y *Leviathan as a majority/minority investor*. En Guajardo y Labrador, (2015: 25) aparece traducido como “Leviatán empresario” y “Leviatán inversionista”.

13 Menciona factores 1) de tipo histórico, coyuntural, militar; 2) de tipo socioeconómico; 3) y de tipo ideológico. También describe las características de las diferentes fracciones de clase (empresariado local, masas urbanas, sectores medios) así como los principales rasgos de la burocracia estatal (Kaplan, 1969: 82-86).

14 Más aún, Schvarzer (1979), en oposición a la teoría económica clásica, resalta que el sector público fue más favorable que opuesto a la empresa privada. En este sentido, resulta especialmente sugerente la noción de complejo estatal-privado que da cuenta de la fuerte articulación público-privada en la actividad económica (Schvarzer, 1981).

sus desempeños y compartieron el diagnóstico sobre el origen de las firmas junto con el Estado-nación, cuyas motivaciones trascendieron por mucho la cuestión ideológica. Este intento por dar cuenta de la relevancia del sector público también tuvo una voz disonante<sup>15</sup> en el relevamiento efectuado por FIEL (1976). En él se describe un universo enorme de firmas del Estado, en parte porque se utiliza una noción de empresa pública mucho más amplia y le atribuye a las empresas públicas la responsabilidad principal en la creación de dinero inflacionario y la causa fundamental de las crisis económicas.<sup>16</sup>

Estos trabajos, además, comparten las preocupaciones de la época en torno a la calidad de la intervención del sector público. Si bien debaten con el discurso emergente sobre la supuesta naturaleza ineficiente de la administración del Estado y destacan la relevancia y virtudes de la intervención estatal<sup>17</sup>, también analizan críticamente su gestión, identificando elementos discordantes. Por ejemplo, Kaplan (1967 y 1969) destaca la presencia de una tradición de *leseferismo* liberal<sup>18</sup> heredada que promovió una administración muchas veces contradictoria y anticuada que no estaba preparada para asumir las nuevas y complejas tareas. Por su parte, Schvarzer (1979: 45), si bien discute con el diagnóstico de que “todos los males de la sociedad se deben a la hipertrofia del Estado”, reconoce que la presencia de algunas ineficiencias directivas y organizaciones facilitó la crítica y apela a la experiencia internacional para demostrar que el Estado no es un mal administrador *per sé*. A su vez, Ugalde (1983) señala que el tamaño del Estado y de las empresas públicas se justificaba por su función social, pero que había sido muchas veces ineficiente en su administración. El autor menciona aspectos vinculados a las capacidades económico-financieras de las firmas como la poca capacidad de ahorro, las tarifas rezagadas y el excesivo grado de endeudamiento, También menciona déficits en la organización interna por el bajo nivel técnico-profesional, la superposición de objetivos (muchos extra-empresariales) y la falta de carrera burocrática<sup>19</sup> (Ugalde, 1983).

En el marco de estas discusiones también se destacan los trabajos que analizan los desempeños económicos de las empresas públicas. La producción fue especialmente prolífica en torno al problema de la correcta estructura tarifaria y coincidieron en señalar que los precios de las firmas del Estado habían sido utilizados como instrumento de la política

---

15 Otros trabajos con enfoque liberal que abordaron de manera crítica el rol del Estado son: FIEL (1987; 1988) y De la Balze (1993).

16 Si bien el informe constituyó un insumo de referencia para conocer del acervo de empresas públicas hacia el final de la ISI, también fue criticado por no ser del todo claro y preciso (Rougier, 2008).

17 Por ejemplo, el incremento de la ocupación laboral, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva del mercado y consumo de la población (vía precios reducidos por tarifas bajas), influencia en la oferta, influencia en la demanda, contribución de la inversión global, estímulo directo a la inversión privada, ampliación del mercado de las privadas, entre otros (Kaplan, 1969).

18 La expresión es empleada por el autor en referencia al término francés *Laissez Faire* (dejar hacer), utilizado por las teorías del libre mercado.

19 Para Ugalde, (1983) algunas firmas fueron más eficientes, como la Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, Hidronor, Atanor, entre otras, por tener objetivos empresariales más delimitados, contar con administradores estables y eficaces y, en varias de ellas, participación de capitales privados.

económica, tanto para la lucha contra la inflación como con fines redistributivos, a costa de las capacidades financieras de las firmas. No obstante, estos estudios resaltan que las tarifas no pueden ser arbitrarias y deben cubrir al menos los costos de la prestación del servicio (Berlinski et al., 1977; Boneo, 1980; de Pablo, 1977; Guadagni, 1976; Navajas y Porto, 1990; Nuñez Miñana y Porto, 1982; Porto, 1992; Ugalde, 1979).

En cuanto a los trabajos más recientes sobre empresas públicas en Argentina se destacan, en primer lugar, las contribuciones de Belini y Rougier (2008) y Regalsky y Rougier (2015) que desde la historia económica analizaron el derrotero de la actividad empresarial del Estado argentino durante el siglo XX. Estos trabajos emplean la noción de Estado empresario, que conlleva una definición más amplia que la empresa pública definida sólo por la propiedad o control mayoritario de la firma<sup>20</sup> y contempla las siguientes situaciones: 1) “las empresas privadas intervenidas por el sector público para satisfacer una finalidad específica, sin que se despojara formalmente a los titulares del capital” (Regalsky y Rougier, 2015: 15); 2) “aquellas empresas privadas donde la participación del Estado era minoritaria, tanto en el capital como en la administración” (Regalsky y Rougier, 2015: 15); 3) los casos en que las empresas recibieron “aportes de capital estatal en virtud de un régimen especial con el propósito de impulsarlas inicialmente y transferir más adelante su gestión y propiedad al sector privado” (Regalsky y Rougier, 2015: 15), pero dicha situación persiste a lo largo del tiempo. En Rougier (2008) se analizan algunas formas concretas de este tipo de intervención como la compra de acciones en bolsa por parte del Estado,<sup>21</sup> la creciente participación del Estado en forma de “rescate” debido a la debilidad estructural (especialmente financiera) de algunas firmas<sup>22</sup> y el “Estado promotor” para referirse a las ocasiones en las que el Estado cumplió un rol decisivo en crear un sector empresario privado, aportando créditos y capitales destinados a la instalación de nuevas plantas industriales en actividades consideradas clave para la integración productiva local o por su impacto en la balanza de pagos.<sup>23</sup>

---

20 En Belini y Rougier (2008) se hace referencia a la definición amplia de empresa pública empleada por Aceña y Comín, (1990) que incluye cualquier organismo, empresa o servicio de propiedad total o parcial y/o bajo control estatal.

21 Por ejemplo, Rougier (2008) analiza la compra de valores y obligaciones por parte del Estado a través del Instituto Mixto de Inversiones Inmobiliarias (IMIM), el Banco Industrial (BIRA, luego BND) y la Caja Nacional de Ahorro Postal (CNAP, luego Caja de Ahorro y Seguros), con propósito de inducir al alza el mercado y constituir un ámbito efectivo para la colocación de acciones para esas y otras empresas. En Rougier (2002) se avanza sobre las características y el funcionamiento del mercado de valores durante los primeros años del gobierno peronista (1946-1949) y las capacidades estatales orientadas a regular el mercado de acciones a través del IMIM.

22 Algunos trabajos analizan estos casos de “rescate” del Estado, como el artículo de Rougier (2009) sobre el régimen de rehabilitación y el caso de SIAM y el capítulo 5 de Belini y Rougier, (2008) dedicado al avance del Estado empresario como respuesta a la crisis (1962-1976). También se destacan otras contribuciones del autor sobre casos como la Fábrica de Vidrios y Opalinas Hurlingham (Rougier, 2007), La Cantábrica (Rougier, 2006) y sobre SIAM Winco (Pampin y Rougier, 2012).

23 Ejemplo de ello fue la planta de Propulsora Siderúrgica SA., en la que el BND y la CNAS participaron del capital originario con cerca del 25%. También el complejo industrial Petroquímica Bahía Blanca, que se constituyó en 1973 con el 51% de capital estatal (Fabricaciones Militares, YPF y Gas del Estado) y el resto por privados (Rougier, 2008).

En torno a esta idea del “Estado promotor” se nuclearon una serie de contribuciones en esta línea de investigación, a partir de los análisis sobre los grandes emprendimientos industriales, en los cuáles el Estado tuvo un rol trascendental. Entre ellos se destacan los trabajos de Rougier (2015; 2011) sobre el *complejo militar-industrial* de posguerra. La importancia decisiva del sector público en el desarrollo de la industria básica puede observarse en las investigaciones destinadas al estratégico *holding* de empresas industriales y mineras, la Dirección General de Fabricaciones Militares (Belini, 2007; Belini y Rougier, 2008; Carminati, 2011; López, 1988; Odisio y Rougier, 2015; Rougier, 2010), aquellos dedicados al sector petroquímico Odisio (2008; 2010; 2011a; 2011b; 2012; 2013; 2015a; 2015b) y a la industria química y metalúrgica (Pampin, 2011 y 2015; Pampin y Rougier, 2011). Como parte de la tradición estatal en la industria, se destacan los análisis de Belini, (2001; 2006) dedicados a la Dirección Nacional de Industrial del Estado. El libro compilado por Rougier, Odisio, Racanello y Sember (2016), integra parte de estas contribuciones a partir 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.

Más allá de la vocación por mostrar las múltiples formas que adoptó la dimensión empresarial del Estado y su relevancia en la promoción de la innovación y la industrialización, existe una historiografía sobre las empresas públicas “tradicionales” abocadas a la provisión de servicios públicos y la generación y distribución de energía. Para el caso de los ferrocarriles, se destacan los trabajos de pioneros de Milcíades Peña sobre la política de nacionalización durante el primer gobierno peronista<sup>24</sup> (Peña, 1973). También Schvarzer y Gómez (1998; 2001; 2003; 2006) dedican una serie de trabajos al Ferrocarril Oeste.<sup>25</sup> Por otro lado, cabe mencionar los estudios de Elena Salerno sobre la Administración General de los Ferrocarriles del Estado de (Salerno, 2003; 2019; 2020) y aquellos dedicados a la burocracia técnica de los ferrocarriles (2006; 2015a; 2015b). También se destaca el trabajo en coautoría de (Regalsky y Salerno, 2008) sobre los inicios del Estado empresario que incluye los ferrocarriles y el caso de Obras Sanitarias de la Nación. Por su parte, Regalsky (2010; 2015) dedicó otras publicaciones al caso de OSN, también en coautoría con Norma Lanciotti (Lanciotti y Regalsky, 2014). En cuanto a las empresas públicas en el sector financiero,<sup>26</sup>

24 La referencia Peña, (1973) compila dos artículos que integran el número 4 de la revista *Fichas de Investigación Económica y Social* de diciembre de 1964. En dicho número, varias contribuciones aparecen con seudónimos y fueron escritos por Peña en colaboración con autores como Jorge Schvarzer. Para evitar cualquier omisión, se citan poniendo a Peña primero como autor y luego el pseudónimo que se consignó en la publicación original. Sobre ferrocarriles se destacan Peña y Testa,(1964) y Peña y Polit (1964).

25 Como continuidad de esta línea de investigación se destaca el libro editado por Schvarzer, Regalsky y Gómez (2008). También cabe mencionar dos artículos sobre ferrocarriles escritos por Schvarzer (1974, 1999). Además, están los trabajos de López, Waddell y Martínez (2016) sobre la historia del sector ferroviario, así como el estudio más reciente de Müller (2018), sobre la cuestión ferroviaria en la historia argentina.

26 Aquí también se pueden consignar los trabajos que, directa o indirectamente, abordan la cuestión del sector financiero y el rol

pueden mencionarse las contribuciones de Regalsky (2010; 2011; 2015; 2019) sobre el Banco Nación; el libro de Rougier y Sember (2018) sobre la historia del Banco Central de la República Argentina y el clásico de Rougier (2004) sobre el Banco Nacional de Desarrollo (2004a) o su artículo (Rougier, 2004b).<sup>27</sup> Sobre la historia del Banco Provincia se destaca el libro de Cuccorese, (1972) y, en versiones más recientes, las publicaciones de Girbal-Blacha (1993) y De Paula y Girbal-Blacha (1997) y el capítulo de Regalsky y Da Orden (2013) sobre la banca pública en la provincia de Buenos Aires.

Desde otros enfoques, como la economía política o la sociología económica, el análisis histórico de las empresas públicas se llevó a cabo con eje en las restricciones al desarrollo y sus vínculos con el sector privado, en particular las grandes empresas. En cuanto a la economía política, el tema fue abordado especialmente por el equipo de investigadores que integraron el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO Argentina, a partir de los cambios a nivel macro, tanto en el tipo de gestión estatal como en el régimen de acumulación y las transformaciones en la estructura social y productiva. Se destacan los trabajos de Arza (2003); Arceo y Basualdo (2002); Azpiazu (2003); Azpiazu y Basualdo (2004); Azpiazu y Forcinito (2004); Azpiazu y Schoor (2002, 2003, 2004, 2006); Azpiazu y Vispo (1994); Azpiazu, Forcinito y Schoor, (2001); Basualdo (2002); Forcinito y Nahón (2005) sobre las privatizaciones en el decenio de 1990 y algunas investigaciones sobre los mecanismos de transferencias de ingresos desde las empresas del Estado hacia el capital concentrado interno, especialmente a partir de la última dictadura cívico-militar (Basualdo, 2010; 2013 y Manzanelli, et al., 2015). La literatura inmersa en esta corriente resulta especialmente relevante para el análisis de las transformaciones estructurales en la economía y los distintos actores económicos, por ejemplo, en endeudamiento de las firmas estatales durante el modelo de valorización financiera del capital (Azpiazu et al., 1986; Barrera et al., 2015; Schorr, 2005).

En cuanto a los análisis desde la sociología económica, uno de los ejes centrales giró en torno a lo que Castellani (2006; 2008) denominó *ámbitos privilegiados de acumulación de capital*, concepto empleado para describir la relación entre el tipo de intervención económica del Estado (considerando la orientación y la calidad de la misma) y el accionar y desempeño de los grandes agentes del sector privado (fundamentalmente empresas y empresarios pertenecientes a los grupos locales), lo que configuró una de las principales restricciones al desarrollo económico en el caso nacional.<sup>28</sup> Como se anticipó en la

---

que le cupo al Estado en el desenvolvimiento del mismo: Jiménez (1968); Ortiz (1964; y 1971) y García Vizcaíno (1974 y 1975). También publicaciones colectivas temáticas como el *dossier* coordinado por Regalsky y Moyano (2019).

<sup>27</sup>A nivel regional, cabe mencionar el trabajo de López y Rougier (2011) sobre la banca de desarrollo en Argentina y México durante la industrialización sustitutiva y la compilación de Rougier (2011b) sobre la Banca de Desarrollo en América Latina.

<sup>28</sup> Puede hallarse una excelente síntesis sobre los debates teóricos contemporáneos en sociología económica en el dossier temático de la *Revista Papeles de Trabajo*, año 2012, vol. 6, número 9, coordinado por Castellani (2012). Por otra parte, en la compilación

introducción, estos trabajos se centraron en la relación Estado-empresarios privados y examinaron distintos niveles (y sus respectivos organismos) de la intervención económica estatal incluyendo, en algunos casos, empresas públicas. Por ejemplo, Iramain (2012) examinó la conformación de ámbitos privilegiados de acumulación en el sector vial y siderúrgico bajo la gestión de Martínez de Hoz y efectuó un análisis detallado de la actuación de empresas y reparticiones públicas tales como la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y SOMISA (Iramain, 2010; 2013; 2014a; 2014b). Además analizó algunas empresas públicas específicas tales como Gas del Estado, ENTEL y Ferrocarriles Argentinos (Iramain, 2014c; Iramain, 2015b; Iramain y Pérez, 2017). Este último caso también fue explorado por Pérez, (2012a; 2012b; 2014a), no sólo desde una perspectiva histórica sino en períodos más recientes (Pérez, 2013; Pérez y Rocca, 2017) y el rol de los usuarios y su acción colectiva frente a la prestación del servicio (Verónica Pérez, 2010; 2014b; Rebón et al., 2010). El caso emblemático de YPF fue examinado desde la sociología económica por Castellani (2009) y Esteban Serrani (Castellani y Serrani, 2010; Serrani, 2012 y 2013; Serrani; et al. 2012)<sup>29</sup>. Asimismo, cabe mencionar algunas contribuciones recientes que se han abocado al estudio de un conjunto de empresas públicas haciendo especial hincapié en lo relativo a las capacidades estatales de las firmas, en sintonía con la propuesta teórica que se esboza a continuación: Ascencio, (2020; 2021b); Iramain y Ascencio (2021); Castellani e Iramain (2018) y Iramain (2016; 2021).

### **El problema teórico y el aporte de la sociología económica**

La aproximación en términos conceptuales al análisis de las empresas públicas no es una tarea sencilla. Gran parte de los autores y autoras que se dedicaron a su estudio en el contexto latinoamericano señalaron la ausencia de un marco teórico delimitado:<sup>30</sup>

Significativamente, no existe un cuerpo teórico específico para el análisis de las empresas públicas. No resulta llana su integración a las teorías del Estado o de la burocracia estatal. Los enfoques neoclásicos no tienen respuestas frente a las actividades empresariales del Estado (así como pocos elementos teóricos para el análisis de las empresas en general); la teoría marxista y la literatura sobre planificación, aunque con perspectivas más ricas, tampoco aportan desarrollos

---

de Castellani, (2012) *Recursos públicos, intereses privados* se dedican capítulos a la conformación de APA en el sector vial, petrolero, info-comunicacional, pesquero y de transporte.

29 En torno a la cuestión de los servicios públicos y sus modelos de regulación y subsidios se destacan los trabajos de Serrani (2020) y Pérez y Serrani (2021)

30 Aquí cabe una mención a la teoría sobre la burocracia estatal presente en Oszlak (1984). El autor afirma que ninguna disciplina de las Ciencias Sociales puede reivindicar jurisdicción exclusiva sobre el tema aun cuando todas contribuyen a darle contenido teórico-metodológico y sostiene que la tendencia al sincretismo parece la única forma de captar la complejidad de la burocracia estatal.

conceptuales específicos sobre las empresas públicas. Finalmente, los modernos desarrollos sobre historia de empresas no han recalado en esta dimensión, aun cuando brindan sugerentes tópicos. (Rougier, 2008: 1)

Retomando estas consideraciones, Bertino, et al. (2011) resumen el rol asignado a la actividad empresarial estatal en las teorías económicas e ilustran el modo en que la cuestión queda relativamente subsumida a otros debates. En este sentido, Bertino et al. (2013) sostienen que estas indefiniciones se deben a que el objeto empresa pública se ubica entre el gobierno central, proveedor de bienes públicos y la empresa privada:

El comportamiento histórico de las empresas públicas ha dependido de causas y circunstancias muy variadas y complejas. Ello dificulta el establecimiento de una “teoría general” sobre las mismas. Queda claro que para las empresas públicas no puede aplicarse el supuesto del modelo más simple de la microeconomía neoclásica, que es la maximización del beneficio.” (Díaz Fuentes y Comín, 2004, citado por Bertino, *et al.*, 2011: 7).

Ahora bien, las contribuciones empíricas realizadas por la historia económica, la sociología económica y la economía política sugieren que, en Argentina y América Latina, la calidad de la intervención económica estatal en las empresas públicas es una dimensión relevante, considerando tanto su desempeño económico como la estructura burocrática y administrativa. En este sentido, a continuación, se efectúa una aproximación a las teorías sobre capacidades estatales aplicadas al análisis de las firmas del Estado.

La tradición proveniente de la sociología económica que se dedicó al análisis sobre la relación Estado-empresarios privados parte del supuesto de que si la intervención económica estatal incrementa sus transferencias hacia el capital concentrado local y su calidad se deteriora por la pérdida de capacidades administrativas o financieras y/o por la erosión de la autonomía relativa del aparato estatal, se generan condiciones para el surgimiento de *ámbitos privilegiados de acumulación de capital*, lo que constituye una severa restricción para el desarrollo económico y social (Castellani, 2008):

La intervención económica estatal es entendida como un conjunto de indicadores que dan cuenta del accionar del Estado en materia económica en cada momento histórico y que permiten determinar el alcance de las funciones productivas y regulatorias del Estado y el tipo y orientación de las transferencias de recursos públicos hacia el capital; y a su vez, del nivel de autonomía y de las capacidades administrativas y financieras del sector público a la hora de diseñar y poner en marcha estas acciones. (Castellani, 2008: 142)

Siguiendo los aportes de Castellani y Llanpart (2012) la intervención económica estatal tiene tres niveles que van desde el mínimo establecimiento de reglas de juego hasta el máximo de la intervención en la producción de bienes y servicios. El objeto de estudio de este artículo, las empresas públicas, se inserta en el último nivel. Según las autoras, el análisis de una experiencia histórica concreta requiere reconstruir dos dimensiones clave del tipo de intervención estatal: la *orientación* y la *calidad*. La orientación “permite establecer el modelo de desarrollo en el que se inscribe la acción estatal y la distribución de cargas y beneficios entre los principales actores sociales involucrados con el desarrollo (capitalistas y trabajadores)” (Castellani y Llanpart, 2012: 157). Por su parte, la *calidad* permite dar cuenta de las posibilidades y limitaciones del accionar estatal, aspecto que adquiere especial relevancia en este trabajo. Para el análisis de esta segunda dimensión son fundantes los aportes de la sociología del desarrollo y el neoinstitucionalismo<sup>31</sup> que afirman que no basta con que el Estado intervenga para garantizar un modelo de desarrollo eficaz sino que estas intervenciones deben ser eficientes y autónomas (Castellani y Llanpart, 2012).

La dimensión cualitativa de la intervención estatal es observable a partir de las *capacidades estatales* entendidas como “recursos administrativos, técnico-burocráticos y financieros a partir de los cuales es posible realizar las intervenciones económicas. Asimismo, remite también a la estabilidad de los planteles y organigramas de las agencias/reparticiones y los procedimientos para gestionar las políticas económicas”, (Serrani, 2012: 47). La mayor parte de los análisis provenientes de las corrientes mencionadas centraron su observación en organismos del Estado que regulaban el accionar de los privados y no tenían a su cargo actividades productivas de forma directa. Aplicar esos enfoques al análisis de las empresas públicas exige readecuar los observables empíricos a entidades productivas. Aquí se propone observar tres tipos de capacidades (subvariables de la calidad de la intervención económica estatal): 1) *capacidades administrativas y burocráticas*, 2) *capacidades económico-financieras* y 3) *capacidades técnico-operativas*. Las primeras aluden a los atributos que habitualmente son considerados en los análisis sobre burocracias e instituciones públicas. Por un lado, remiten a la dinámica organizacional y procesos internos de la firma (más o menos eficaz para la concreción de sus objetivos) y, por otro, a las características de su burocracia: nivel de estabilidad en los cargos, pericia para el ejercicio puesto y grado de autonomía con respecto al poder económico y el poder político. Algunos indicadores de este tipo de capacidades son los marcos regulatorios que rigen la actividad de la firma, los criterios de reclutamiento de la burocracia, el

---

31 Algunas de las contribuciones más destacadas se hallan en: Amsden (1991, 1992); Evans (1995, 1996); Hikino y Amsden (1995); Sikkink (1993); Skocpol (1989); Wade (1990). Una excelente síntesis del aporte neoinstitucionalista para examinar la calidad de las intervenciones estatales puede hallarse en el capítulo I de la tesis doctoral de Castellani (2006).

perfil sociológico de sus funcionarios (*expertise*, trayectoria profesional, etc.)<sup>32</sup> y el tipo de articulaciones público-privada.

En lo relativo a las *capacidades económico-financieras y técnico-burocráticas* el neoinstitucionalismo definió algunos elementos, ya que cualquier organismo estatal necesita recursos financieros para operar (Skocpol, 1989). Ahora bien, más allá de su carácter público, por tratarse de una empresa es preciso considerar la evolución de algunos indicadores vinculados a la actividad productiva. En este sentido, el análisis de los desempeños económicos de las firmas del Estado puede considerarse como un *proxy* de capacidades estatales económicas y productivas. Algunos indicadores que dan cuenta de las *performances* son: ingresos por ventas, precios y tarifas, inversión real fija, endeudamiento interno y externo, producción bruta, nivel de actividad, indicadores laborales como salarios y cantidad de agentes, nivel de calificación del personal ocupado.

Más allá de haber delimitado los tipos de capacidades y algunas dimensiones e indicadores para evaluarlos, el enfoque institucional ofrece una serie de conceptos muy útiles para estudiar lo que Castellani y Llanpart (2012) distinguen como la dimensión interna de la calidad de la intervención estatal (aquella que remite a los recursos o atributos) y la dimensión externa o relacional (vínculo con el resto de los actores económicos).

En lo relativo a la dimensión externa, la noción de *autonomía estatal* es una categoría analítica central retomada de algunos abordajes de cuño marxista<sup>33</sup> y remite a la existencia de instituciones diferenciadas con finalidades y atributos propios y la presencia de un cuerpo de funcionarios con la autonomía suficiente para establecer objetivos oficiales, especialmente con respecto a los intereses socioeconómicos predominantes (Sikkink, 1993 y Skocpol, 1989). La situación opuesta a la autonomía estatal es la cooptación de los cuadros burocráticos por factores externos (Castellani y Llanpart, 2012). También existen otras miradas sobre la autonomía como la que Evans (1996) denominó *autonomía enraizada*, que criticó la noción de autonomía como aislamiento de los funcionarios al estilo weberiano y ponderaba la inserción de los funcionarios en una serie de lazos sociales concretos (formales e informales) que lo vinculen con la sociedad civil. No obstante, Castellani (2006) advirtió que esta forma de autonomía es difícilmente aplicable en América Latina ante la ausencia de una burocracia cohesionada y coherente, como la propuesta del esquema weberiano. Sin este atributo fundamental, para la autora, los vínculos que se establecen con el empresariado llevan a la formación de anillos burocráticos sostenidos en lazos clientelares que terminan socavando la autonomía estatal en lugar de generarla. Sobre este punto cabe

32 En relación a este tema resulta interesante el trabajo Yañez (2020) sobre eficiencia y perfiles directivos en las políticas para empresas públicas (2015-2019).

33 Se hace alusión a la noción neomarxista *autonomía relativa* empleada por Poulantzas (1986, 1991), que es retomada por el enfoque institucional como *autonomía estatal* o *autonomía enraizada*. Sobre la teoría marxista del Estado consultar Thwaites Rey (2007) y Sanmartino (2020).

agregar que, especialmente en la literatura sobre la empresa pública latinoamericana, se alude a la importancia de cierta autonomía también del Poder Ejecutivo a la hora de plantear objetivos a las empresas públicas y que no funcionen como meros instrumentos de la política económica. Esta consideración no está exenta de controversias en la literatura, pero sí exige observar, además de las articulaciones público-privadas otro tipo de vinculaciones de carácter público-público.

Otra noción importante para pensar la dimensión relacional de las capacidades estatales es la de *reciprocidad* empleada por Amsden (1992) para el estudio de los programas de promoción estatales en Corea. La noción resalta la importancia de que los incentivos otorgados por el Estado cumplan, como contrapartida, con objetivos de rendimiento por parte del sector privado que fue beneficiado con recursos públicos (Castellani y Llanpart, 2012). Es decir que, a cambio de los subsidios, medidas de protección, otorgamiento de mayor participación en el mercado, etc. el Estado exija ciertas normas de desempeño:

Como primer paso para establecer dicho marco yo recomendaría distinguir cuatro etapas o facetas de la reciprocidad: las normas de desempeño, la supervisión, las sanciones y las acciones tendientes a asegurar la probidad del Estado. La reciprocidad es principalmente una relación jerárquica unilateral en la que los protagonistas oficiales procuran obtener de las empresas un comportamiento deseado. (Schneider, 1999: 52)

Esta noción resulta especialmente relevante para el análisis de las empresas públicas ya que históricamente han estado vinculadas a mecanismos de transferencia de recursos públicos hacia los privados. Por poner un ejemplo, puede mencionarse el caso de YPF y la política de privatización periférica durante la última dictadura, a partir de la cual se transfirieron sistemáticamente los pozos más rentables de la petrolera estatal al sector privado, a la par que YPF encaraba la actividad riesgosa de exploración y pagaba sobrepuestos. (Ascencio, 2020; Castellani y Serrani, 2010)

En cuanto a la dimensión interna de las capacidades estatales, Castellani y Llanpart (2012) resaltan la relevancia de la *coherencia y cohesión interna* retomando las reflexiones de Evans (1996), para brindar eficiencia y racionalidad administrativa al aparato estatal: “La coherencia administrativa hace referencia a la racionalidad administrativa y la existencia de un cuerpo de funcionarios de carrera que posibilitan una intervención estatal coherente y predecible” (Castellani y Llanpart, 2012: 163) y la cohesión interna: “da cuenta de la existencia de una identidad corporativa por parte del funcionariado. Este *ethos* estatal -o espíritu de cuerpo- imprime un sesgo estatista a las preferencias al personal de las estructuras burocráticas” (Castellani y Llanpart, 2012: 163).

Por último, la noción de *racionalidad estratégica* desarrollada por Chibber (2002, 2003) es retomada por Castellani y Llanpart (2012) como un atributo central de la dimensión interna de la calidad institucional ya que observa la capacidad estatal para realizar intervenciones estratégicas y selectivas, acentuando la centralidad de la coordinación entre entidades a partir de un organismo que garantice el diseño e implementación de políticas articuladas, eficientes y con propósitos comunes de mediano plazo. Así lo plantea Chibber (2002):

El argumento de la racionalidad burocrática tiene el efecto de centrar su atención en la relación entre un funcionario y su puesto [...] este enfoque a nivel micro debe complementarse prestando atención a la preocupación a nivel meso por las relaciones entre las agencias estatales. A menos que las relaciones de poder apropiadas se obtengan dentro del Estado, los efectos virtuosos de una burocracia funcional serán bloqueados. De hecho, sostendré que, en ausencia de la configuración de poder intraestatal, la racionalidad burocrática puede conducir a resultados decididamente no relacionados con el desarrollo. (Chibber, 2002: 953. Traducción propia).

Este concepto es muy fructífero para examinar la actividad de las empresas públicas ya que por lo general se encuentran articuladas en torno a un organismo superior que coordina sus actividades.<sup>34</sup> La noción *racionalidad estratégica* permite evaluar la coherencia entre los objetivos propuestos por el organismo regulador y las firmas bajo su órbita.

## Conclusiones

La revisión de la literatura sobre empresas públicas en América Latina y Argentina permite identificar algunos elementos comunes. En primer lugar, los investigadores e investigadoras que se volcaron al análisis de la temática señalaron una vacancia importante de estudios empíricos y emprendieron, sobre todo, análisis históricos sobre las firmas. En la mayor parte de los casos coinciden en señalar la necesidad estructural de la intervención económica estatal y su complementariedad con la iniciativa privada, pero destacan la importancia de la calidad de dicha intervención, es decir, la presencia de capacidades estatales para intervenir eficazmente y con cierta autonomía. Estos temas fueron examinados por una corriente de la sociología económica que retoma los postulados del enfoque institucional para examinar la dimensión cualitativa de la intervención económica estatal, aunque centrados en la relación entre el Estado-empresarios privados. No obstante, tal

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) creada en 1973 para articular la actividad de las grandes empresas públicas de servicios y energía dependientes del Ministerio de Economía o la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) que la reemplazó en 1978.

como se analizó en el último apartado, esta agenda de investigación ofrece un arsenal conceptual muy fructífero para el estudio de las firmas estatales, contribución especialmente relevante ante la ausencia de un cuerpo teórico específico para el estudio de la empresa pública latinoamericana.

### Referencias bibliográficas

- Amsden, Alice. (1991). "Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia". *The American Economic Review, Papers and Proceedings of the Hundred and Third Annual Meeting of the American Economic Association*, Año 81, N°2, 282-286.
- Amsden, Alice. (1992). *A Theory of Government Intervention in Late Industrialization*. En Puttnerman & Rueschemeyer (Eds.), *The State and Market in Development*. Boulder: Lynn Rienner.
- Andrieu, Pedro. (1975). *Empresas Públicas. El rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. Buenos Aires, El coloquio.
- Ascencio, Débora (2020). "Empresas públicas, intervención estatal y transformaciones estructurales. Un análisis de las capacidades y los desempeños de las firmas estatales bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)". *Tesis de Maestría. Instituto de Altos Estudios Sociales- Universidad Nacional de San Martín*.
- Ascencio, Débora. (2021a). "La empresa pública en primer plano: Una revisión de la nueva agenda de investigación en Europa y América Latina", *Reforma y democracia*, Año 80.
- Ascencio, Débora (2021b). El deterioro de las capacidades técnico-operativas de las empresas públicas argentinas durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983), en *História Econômica & História de Empresas*, Año 24, N°3.
- Arceo, Enrique y Basualdo, Eduardo. (2002). "Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina", en Azpiazu, D. (comp.): *Privatizaciones y poder económico*, Buenos Aires: UNQUI.
- Arza, Camila. (2003). *El impacto social de las privatizaciones*. Área de Economía y Tecnología -FLACSO.
- Azpiazu, Daniel. (2003). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires, FUNDACIÓN OSDE / CIEPP.
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo. (2004). *Las privatizaciones en Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*, Buenos Aires, FLACSO.
- Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Azpiazu, Daniel, y Forcinito, Karina. (2004). "Historia de un fracaso: La privatización del sistema de saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Azpiazu, Daniel; Catenazzi, Andrea y Forcinito, Karina: *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Azpiazu, Daniel, Forcinito, Karina, y Schorr, Martín (2001). Privatizaciones en la Argentina. Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional. Área de Economía y Tecnología de FLACSO.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín. (2002). Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea. Área de Economía y Tecnología -FLACSO.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín. (2003). *Crónica de una sumisión anunciada: Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín. (2004). “Los impactos regresivos de las privatizaciones en la Argentina: ¿errores de diseño o funcionalidad frente a los intereses del poder económico?”, en Neffa, Julio César y Pérez Candreva, Leonardo: *La economía argentina y su crisis (1976-2001): Visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires (pp. 130-152).
- Azpiazu, Daniel, y Schorr, Martín. (2006). La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires, en *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Buenos Aires, Edición Casa Bertolt Brecht.
- Azpiazu, Daniel, y Vispo, Adolfo. (1994). “Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina”, *Revista de la CEPAL*, N° 54, 129-147.
- Barrera, Mariano.; Bona, Leandro, Manzanelli, Pablo y Wainer, Andrés. (2015). Deuda externa, fuga de capitales y deuda externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad.
- Basualdo, Eduardo. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados de siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Belini, Claudio (2001). “DINIE y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955”. *Desarrollo Económico*, Año 41, N°161.
- Belini, Claudio. (2006). “Reestructurando el Estado industrial: El caso de la privatización de la DINIE, 1955-1962”. *Desarrollo Económico*, N°181.
- Belini, Claudio (2007). “La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958”, en Rougier, Marcelo (Ed.): *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires, Manantial.
- Bernier, Luc.; Bance, Philippe y Florio, Massimo. (Eds.). (2020). *The Routledge handbook of state-owned enterprises*. London-New York, Routledge/Taylor & Francis Group.
- Berlinski, Julio; Diéguez, Héctor. (1977). “Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en la Argentina. Un comentario”. *Desarrollo Económico*, Año 17, N°65, 159-164.
- Bertino, Magdalena; Rimoli, Philippe; Torrelli, Milton y Vázquez, Daniela. (2011a). “Contribuciones versus subsidios. Acerca de los vínculos financieros entre las empresas públicas

- uruguayas y el gobierno central”, en II Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo, Agosto.
- Bertino, M.; Rimoli, Philippe.; Torrelli, Milton y Vázquez, Daniela (2011b). “Primera aproximación al estudio de los niveles de inversión en las Empresas Públicas uruguayas (1955-2010) en perspectiva comparada”, en V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo. 23 al 25 de noviembre.
- Bertino, Magdalena (2013). La reforma de las empresas públicas en Uruguay: Una lectura desde la historia económica, en Chavez, Daniel y Torres, Sebastián (Eds.): *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Montevideo, Transnacional.
- Bertino, Magdalena (2015). *La reforma de las grandes empresas uruguayas y su permanencia en el ámbito estatal (1973-2013)*. Ciudad de México, CEIICH - INAP.
- Bertino, Magdalena; Mariño, Natalia, Querejeta, Martina, Torrelli, Milton y Vázquez, Daniela (2013). “Cien años de empresas públicas en Uruguay, evolución y desempeño”, en *Revista Gestión Pública*, Año 2, N°1, 25-66.
- Boneo, Horacio (1980). “Regímenes políticos y empresas públicas: Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal”, en *Estudios CEDES*, Año 3, N°7, 5-35.
- Campo, Antonio y Winkler, Donald. (1992). “Reforma de las empresas públicas latinoamericanas”, *Revista de la CEPAL*, N° 46, 53-76.
- Carminati, Andrés (2011). “Del restablecimiento de la disciplina en el trabajo al fundamento de la república democrática”, *H-Industria*, Año 5, N°8.
- Castañeda, Francisco, Barria Traverso, Diego y Carpentier, Jean-Baptiste (2020). “State-owned enterprises and industrial development in latin America”, en Bernier, Luc; Florio, Massimo y Bance, Philippe (Eds.): *The Routledge handbook of state-owned enterprises*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Castellani, Ana (2006). Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina, 1966-1989 [Tesis de doctorado en Ciencias Sociales]. Universidad de Buenos Aires.
- Castellani, Ana (2008). Ámbitos Privilegiados de Acumulación. Notas para el análisis del caso argentino. *Apuntes de investigación del CECyP*, 14, 139-157.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios: La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo.
- Castellani, A. (2012). Dossier. Debates teóricos contemporáneos en Sociología Económica. *Papeles de trabajo*, 6(9).
- Castellani, Ana y Iramain, Lucas (2018). “El deterioro del Estado-empresario. Transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas durante la última dictadura (1976-1983)”, *América Latina en la Historia Económica*, Año 25, N°, 46.

- Castellani, Ana y Llanpart, Flavia. (2012). “Debates en torno a la calidad de la intervención estatal”, en *Papeles de trabajo*, Año 6, N°9, 155-177.
- Serrani, Esteban, Barrera, Mariano y Sabbatella, Ignacio (2012). *Historia de una privatización: Cómo y por qué se perdió YPF*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Castellani, Ana. y Serrani, Esteban (2010). “La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999”, *H- Industria*, Año 4, N°6.
- Chávez, Daniel y Cortés Ramos, Alberto (2013). “Una empresa pública excepcional en una socialdemocracia en crisis: El Instituto Costarricense de Electricidad”, *Revista Gestión Pública*, Año 2, N°1.
- Chibber, Vivek. (2002). “Bureaucratic Rationality and the Developmental State”, *The American Journal of Sociology*, Año, 107, N°4, 951-989.
- Chibber, Vivek (2003). *Locked in Place. State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton, Princeton University Press.
- Comín, Francisco y Díaz Fuentes, Daniel. (2004). *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. España, Síntesis.
- Cortés Ramos, Alberto. (2013). “Estado, empresas públicas y desarrollo en Costa Rica: Una mirada de larga duración (1850-2013)”, en Chávez, Daniel y Torres, Sebastián (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Montevideo, Transnacional.
- Cortés Ramos, Alberto. (2016). El desarrollo del poder infraestructural y electricidad en Costa Rica: El caso del ICE. En Cortés Ramos, Alberto Alpízar Rodríguez, Felipe, y Cascante, María José (Eds.), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. San José, Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Cuccorese, Horacio. (1972). *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires*.
- De la Balze, Felipe. (1993). *Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina*. Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- De Pablo, Juan Carlos (1977). “Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en la Argentina. Una omisión preocupante”, en *Desarrollo Económico*, Año 17, N°66.
- De Paula, Alberto y Girbal-Blacha, Noemí (1997). *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires: 1822-1997*. Buenos Aires, Macchi.
- Díaz Fuentes, Daniel y Comín, Francisco (2004). *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. España, Síntesis.
- Evans, Peter. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- Evans, Peter. (1996). “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Año 35, N° 140.
- FIEL (1976). Relevamiento de los principales indicadores de empresas públicas y su importancia en la economía argentina. Consejo Empresario Argentino.

- FIEL (1987). *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta.
- FIEL (1988). *Regulaciones y estancamiento*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Forcinito, Karina, y Nahón, Cecilia. (2005). “La Fábula de las Privatizaciones: ¿Vicios Privados, Beneficios Públicos? El Caso de la Argentina (1990-2005)”, en *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 30, 133-164.
- García Vizcaíno, José. (1974). *Tratado de política económica argentina* (Tomos I y II). Buenos Aires, EUDEBA.
- Girbal-Blacha, Noemí (1993). *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires: Gestión del doctor Arturo Jauretche (1946-1950)*. Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- Guadagni, Alieto (1976). “Análisis económico del financiamiento de las empresas del estado”, en *Desarrollo Económico*, Año 15, N° 60.
- Guajardo Soto, Guillermo. (2014). “La alta dirección de las empresas públicas mexicanas durante el proteccionismo: Jerarquía, tecnología y mercado. 1950-1980”, en *Revista de Administración Pública*, Año 49, N°2.
- Guajardo Soto, Guillermo (2015). “La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo” en Guajardo Soto, Guillermo y Labrador, Alejandro (Comps.): *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el Estado y el Mercado*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guajardo Soto, Guillermo y Pech, Claudia. (2015). “La investigación y desarrollo en las petroleras públicas de México y Brasil, 1950-2010”, en Guajardo Soto, Guillermo y Labrador, Alejandro (Comps.): *La empresa pública en México y en América Latina*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hikino, Takashi y Amsden, Alice (1995). “La industrialización tardía en perspectiva histórica”, *Desarrollo Económico*, Año 35, N° 137, 3-34.
- Iramain, Lucas (2010). Intervención estatal, desempeño empresario y ámbitos privilegiados de acumulación. El caso del sector vial durante la última dictadura militar, Argentina (1976-1981). N° 27.
- Iramain, Lucas. (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). [Tesis de doctorado en Ciencias Sociales] Universidad de Buenos Aires.
- Iramain, Lucas. (2013). “Los “ganadores” de un sector en crisis. El desempeño económico de las grandes empresas siderúrgicas, Argentina (1976-1981)”, *H- Industria*. Año 7, N° 12.
- Iramain, Lucas (2014a). Las paradojas de las políticas destinadas al sector siderúrgico, en *Papeles de trabajo*, Año 8, N°14, 138-167.
- Iramain, Lucas. (2014b). Política económica en la dictadura. La orientación y calidad de la intervención económica del Estado en el sector vial. La actuación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (Argentina, 1976- 1981) (Documentos de investigación social).

- Iramain, Lucas (2014). “La política laboral de la última dictadura cívico—Militar argentina en el ámbito de las empresas públicas”, en *Anuario IEHS*, Año 29, N° 30, 71-96.
- Iramain, Lucas. (2015a). “Privatización periférica, descentralización y regionalización. EL desempeño de ENTEL en la gestión liberal—Corporativa de Martínez de Hoz (1976-1981)”, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Año 24, N° 45.
- Iramain, Lucas (2016). “Privatización periférica, endeudamiento externo y disciplinamiento de la fuerza de trabajo: Las empresas públicas del sector energético entre 1976-1983”, en Rougier, Marcelo y Odisio, Juan: *Estudios sobre planificación y desarrollo*, Buenos Aires, Lenguaje claro.
- Iramain, Lucas (2021). “Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1816-1930)”, N.º 74; *Cuadernos del INAP*, p. 54.
- Iramain Lucas y Ascencio Débora, (2021) La relación capital-trabajo en el Estado empresario. Un análisis de los indicadores laborales en las empresas públicas, en Zorzoli, Luciana y Massano, Juan Pedro: *Clase obrera y dictadura militar en Argentina (1986-1983). Nuevos estudios sobre conflictividad y cambios estructurales*, Buenos Aires, Editorial A Contracorriente.
- Iramain, Lucas y Pérez, Verónica (2017). Rieles y política económica durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983), en *Sociohistórica*, Año 39, N° 021.
- Kaplan, Marcelo. (1965). *Desarrollo Económico y Empresa Pública*. Buenos Aires, Macchi.
- Kaplan, Marcelo (1967, junio). “Significado y crisis de la empresa pública en Argentina”, en *Revista de derecho público*.
- Kaplan, M. (1969). El Estado empresario en Argentina. *El trimestre económico*, 36(141), 69-111.
- Kaplan, Marcelo. (Ed.). (1994). *Crisis y futuro de la empresa pública* (1. ed). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Petróleos Mexicanos.
- Lanciotti, Norma y Regalsky, Andrés. (2014). Los sistemas de agua potable en Argentina: Gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades. Buenos Aires y Rosario (1880-1950), en *Revista de historia. Transporte, servicios y telecomunicaciones*, Año 26, N°1, 162-197.
- López, Ernesto. (1988). La industria militar argentina, en *Nueva Sociedad*, (9)11, 168-177.
- López, Pablo y Rougier, Marcelo (2011). Orígenes y trayectoria de los bancos de desarrollo en los procesos de industrialización en América Latina, 1934-1990. *Anuario digital Escuela de Historia*, 23.
- López, Mario Justo, Waddell, Jorge Eduardo y Martínez, Juan Pablo (2016). *Historia del ferrocarril en Argentina*, Buenos Aires, Lenguaje claro.
- Manzanelli, Pablo, Barrera, Mariano, Basualdo, Eduardo, Bona, Leandro y Wainer, Andrés. (2015). Deuda externa, fuga de capitales, y restricción externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad, N° 68. CEFIDAR - FLACSO.
- Marichal, Carlos. (2011a). Crisis de deudas soberanas en México: Empresas estatales, bancos y relaciones internacionales 1970-1990. *Historia y política*, N° 26, 111-133.
- Marichal, Carlos. (2011b). El Estado empresarial en América Latina: Pasado y presente. *H-Industria*, Año 5, N°9.

- Marichal, Carlos. (2012). "Auge y declive de las empresas estatales en México: Impactos de largo plazo de la crisis de los años 1980", en V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo, 23 de noviembre.
- Millward, Robert. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Musacchio, Aldo y Lazzarini, Sergio (2014). *Reinventing state capitalism. Leviathan in business, Brazil and Beyond*. London, Harvard University Press.
- Müller, Alberto. (2018). *La cuestión ferroviaria en la Argentina*. Buenos Aires, Biblos.
- Narbondó, Pedro. (2013). Las empresas públicas, el gobierno representativo y la eficiencia sistémica, en: Chavez, Daniel y Torres, Sebastián (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Montevideo, Transnacional.
- Navajas, Fernando y Porto, Alberto (1990). La tarifa en dos partes cuasi óptima: Eficiencia, equidad y financiamiento, *El Trimestre Económico*, Año 57, N°228, 863-887.
- Núñez Miñana, Horacio Porto, Alberto. (1982). Inflación y tarifas públicas: Argentina, 1945-1980. *Desarrollo Económico*, Año 21, N°84, 469.
- Odisio, Juan (2011a). Pequeñas anécdotas sobre las instituciones: La articulación de Petroquímica General Mosconi con YPF, V Jornadas Uruguayas de Historia Económica. Montevideo
- Odisio, Juan (2011b). "Breve historia de la regulación estatal del sector petroquímico argentino", en Zappino, *Estado y Políticas Públicas para el Desarrollo* (pp. 121-149). Instituto Nacional de la Administración Pública
- Odisio, Jorge (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, Juan. (2015). "Del fervor a la desidia: El papel del Estado empresario argentino en la petroquímica básica entre 1970 y 1995", en *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*. Buenos Aires, EDUNTREF.
- Odisio, Juan. (2015). "Variaciones del Estado empresario en torno a la petroquímica básica en Argentina", en *Revista Industrializar Argentina*, Año 13, N°27, 19-22.
- Olarra Jiménez, Rafael. (1968). *Evolución monetaria de la Argentina* (1968.a ed.). Buenos Aires, EUDEBA.
- Oszlak, Oscar (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal, N.º 8; Documento CEDES.
- Ortiz, Ricardo. (1964). *Historia económica de la Argentina* (Vol. 1-Tomo I y II). Buenos Aires, Plus Ultra.
- Pampin, Graciela. (2015). "El Estado, los empresarios y la industria química: La creación de «nichos de oportunidades de negocios», en *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*. Buenos Aires, EDUNTREF.
- Pampin, Graciela. (2011). Estado empresario-Estado promotor. El impulso a la industria química básica en la Argentina en los años setenta. V Jornadas de Historia Económica.

- Pampin, Graciela y Rougier, Marcelo (2011). "Iguales pero diferentes. Dos experiencias en la promoción de la industria de base en la Argentina", en *Revista Asociación Uruguaya de Historia Económica*, N° 1, 54-73.
- Pampin, Graciela y Rougier, Marcelo (2005). "Trayectorias diferentes, finales convergentes. Un análisis comparativo de la crisis y control estatal de dos empresas argentinas: SIAM y WINCO", en *História econômica & história de empresas*, Año, 3, N°2, 61-90.
- Peña, Milcíades (1973). *La clase dirigente argentina frente al imperialismo*. Buenos Aires, Ediciones fichas.
- Peña, Milcíades, y Polit, Gustavo. (1964). Orígenes y resultados de la nacionalización de los ferrocarriles, en *Fichas de investigación económica y social*, Año 1, N° 4, 26-40.
- Peña, Milcíades y Testa Víctor (1964). Factores objetivos y subjetivos en la crisis de los ferrocarriles argentinos, en *Fichas de investigación económica y social*, Año 1, N° 4, 41-46.
- Pérez, Verónica (2010). "La gestión del sistema ferroviario urbano de pasajeros. Un terreno fértil para el desborde hostil de los disconformes. (1994-2008)", en *Revista Transporte y Territorio*, 3, 103-123.
- Pérez, Verónica (2012a). "Notas sobre la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990-2008)", en *Realidad Económica*, N°268, 128-145.
- Pérez, Verónica (2012b). "Acumulación privilegiada en el transporte", en Castellani, Ana: *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina, 1966-2000*, Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Pérez, Verónica (2013). "Cuando lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer. Los trenes urbanos en la Argentina de la posconvertibilidad", X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Pérez, Verónica (2014a). "Cambios y continuidades en la organización social de los servicios de trenes del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina", 1990-2010. *Revista Transporte y Territorio*, N°11, 114-134.
- Pérez, Verónica. (2014b). "Viajar en la ciudad. Movilidad, padecimiento y desconformidad entre los pasajeros de transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires argumentos", en *Argumentos, Revista de Crítica Social*, N° 16, 315 - 343,
- Pérez, Verónica y Serrani, Esteban. (2020) "¿Atrapados y sin querer salir? Los subsidios económicos a los servicios públicos en Argentina, 2002-2019", en *Cuadernos del CENDES*, Año 37, N°105, 111-136.
- Porto, Adrián (1992). "Una revisión crítica de las empresas públicas en la Argentina", en Gerchunoff, Pablo: *Las privatizaciones en Argentina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 166-213.
- Rebón, Julián; Quintana, Gustavo; Pérez, Verónica; Álvarez, Jorge y Gamallo, Leandro (2010). "Trenes en llamas. La desconformidad social entre los usuarios del sistema público de transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires", en *Revista Theomai Journal*, N°21.

- Regalsky, Andrés (2010). “Empresas, Estado y mercado en el sector financiero: El Banco de la Nación Argentina, 1891-1930”, en *Anuario del CEEED*, N°2, 135-159.
- Regalsky, Andrés (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”, en *V Jornadas Uruguayas de Historia Económica*, Buenos Aires, Montevideo.
- Regalsky, Andrés (2015). “Estado, banca pública y crisis. El BNA y los grandes deudores durante la crisis”, en *Revista Uruguaya de Historia Económica*, Año, 5, N° 8, 46-75.
- Regalsky, Andrés. (2019). “Empresas, Estado y mercado en el sector financiero: El Banco de la Nación Argentina, 1891-1930”, en *Anuario del Centro de Estudios Económicos de las Empresas y el Desarrollo*, Año 11, 134-158.
- Regalsky, Andrés y Da Orden, María Liliana (2013). “La banca y las finanzas públicas en la Provincia de Buenos Aires (1880-1943)”, en Palacio, Juan Manuel: *Historia de la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Edhasa.
- Regalsky, Andrés y Moyano, Daniel (2019). “Moneda, crédito y banca en clave regional. Siglos XIX y XX”, en *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, N°11.
- Regalsky, Andrés y Rougier, Marcelo (Eds.). (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina*. Buenos Aires, EDUNTREF.
- Regalsky, Andrés y Salerno, Elena (2008). “En los comienzos del Estado empresario: La inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928”, en *Investigaciones de Historia Económica*, Año 4, N°11, 107-136.
- Rougier, Marcelo (2002). “El Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias y la crisis bursátil de 1949”, en *Ciclos*, Año XII, N° 23.
- Rougier, Marcelo (2004). *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Rougier, Marcelo (2004). “Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973”, en *Desarrollo Económico*, Año 43, N° 172.
- Rougier, Marcelo (2006). “Un largo y sinuoso camino: Auge y decadencia de una empresa siderometalúrgica argentina, La Cantabrica 1902-1992”, en *Desarrollo Económico*, Año 46, N° 183, 385.
- Rougier, Marcelo (2007). “Expansión y crisis de una empresa industrial argentina. Historia de la fábrica de vidrios y opalinas Hurlingham, 1948-1994”, en *Boletín de la Red de Estudios de Historia de Empresas*, 1-5.
- Rougier, Marcelo (2008). “El estado y sus empresa”, en IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia.
- Rougier, Marcelo (2009). “La expansión “por defecto” del estado empresario. La política económica frente a la crisis de las empresas industriales en la Argentina, 1960–1976”, en *Investigaciones de Historia Económica*, Año 5, N° 15, 75-108.
- Rougier, Marcelo (2011a). “Militares, burocracia e industria El desempeño del Complejo militar-industrial en la producción metalúrgica”, en *V Jornadas de Historia Económica*.

- Rougier, Marcelo (2010). “El fracaso del «Estado empresario». La Dirección General de Fabricaciones Militares y el desarrollo de la metalurgia del cobre, 1941-1955”, en *Anuario IEHS*, N° 25, 431-447.
- Rougier, Marcelo (2015). “Empresarios de uniforme. La conformación de un complejo militar – industrial en la Argentina”, en Guajardo Soto, Guillermo y Labrador, Alejandro: *La empresa pública en México y América Latina: Entre el mercado y el Estado*. Buenos Aires, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salerno, Elena (2003). *Los comienzos del Estado empresario: La Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*. Buenos Aires, FCE-UBA.
- Salerno, Elena (2015a). “Llevando la conectividad hasta los confines de Argentina: Los ferrocarriles del Estado en la primera mitad del siglo XX”, en *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*, Buenos Aires, EDUNTREF.
- Salerno, Elena (2015b). “Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado”, en *H-Industri@*, Año, 9, N°16, 13-34.
- Salerno, Elena (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.
- Salerno, Elena. (2020). “El final de la primera empresa estatal nacional. La Administración General de Ferrocarriles del Estado, 1943-1948”, en *Pasado abierto. Revista del CEHis*, Año 37, N°12, 34-53.
- Sanmartino, Jorge (2020). *La teoría del Estado después de Poulantzas*. Buenos Aires, Prometeo.
- Saulniers, Alfred. (1985). Empresas públicas en América Latina: ¿una nueva visión?, En *Economía*, Año. VIII, N° 47.
- Schneider, Ben (1999). “Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente”, en *Desarrollo Económico*, Año 39, N° 153, 45-75.
- Schorr, Martín (2005). Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales [Tesis doctoral]. Buenos Aires, FLACSO.
- Schvarzer, Jorge (1974). “Los ferrocarriles, su auge, su crisis y su resurrección”, en *Competencia*, N°135.
- Schvarzer, Jorge (1979). “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, en *Economía de América Latina*, N°3, 45-68.
- Schvarzer, Jorge (1981). *Expansión económica del Estado subsidiario 1976-1981*. Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Schvarzer, Jorge y Gómez, Teresita (2001). El Ferrocarril del Oeste en la Argentina, entre las demandas de la ciudad y el campo (1854-1870). II Congreso de Historia Ferroviaria, Aranjuez.

- Schvarzer, Jorge y Gómez, Teresita (2003). El Ferrocarril del Oeste, la lógica de crecimiento de la primera empresa ferroviaria argentina a mediados del siglo XIX, en *Ciclos*, N° XIII, 25-26.
- Schvarzer, J. (1999). *Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI* (Documento de trabajo N°2). CEED-FCE-UBA.
- Schvarzer, J., & Gómez, T. (2006). La primera gran empresa de los argentinos: El Ferrocarril Oeste, 1854-1862. Fondo de Cultura Económica.
- Schvarzer, J., & Gómez, T. (1998). El Ferrocarril Oeste como agente empresario del desarrollo argentino (1854-1860). 23.
- Schvarzer, Jorge; Regalsky, Andrés y Gómez, Teresita (Eds.). (2008). *Estudios sobre la historia de los ferrocarriles argentinos (1857-1940)*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Serrani, Esteban. (2012). Estado, empresarios y acumulación privilegiada de capital. Análisis de la industria petrolera argentina (1988-2008) [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Universidad de Buenos Aires.
- Serrani, Esteban (2013). Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: El caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012, en *Revista Gestión Pública*, Año 2, N°1, 247-280.
- Serrani, Esteban, Barrera, Mariano y Sabbatella, Ignacio (2012). *Historia de una privatización: Cómo y por qué se perdió YPF*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Serrani, Esteban (2020). "Modelos de regulación de servicios públicos de gas natural en Argentina, 1967-2017", en *América Latina en la Historia Económica*, Año 27, N°2.
- Sikkink, Kathryn (1993). "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista", en *Desarrollo Económico*, N°128.
- Skocpol, Theda. (1989). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual, en *Zona Abierta*, 71-122.
- Thwaites Rey, M. (2007). *Estado y marxismo: Un siglo y medio de debates*. Prometeo.
- Tremml, Timo (2019). Linking two worlds? Entrepreneurial orientation in public enterprises: a systemic review and research agenda, en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Año 90, N°1, 25-51
- Ugalde, Alberto (1983, junio 15). *Las empresas públicas en Argentina*. Seminario sobre Planeamiento y Control del Sector de Empresas Públicas, Brasilia.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic theory and the role of governments in East Asian Industrialisation*. Princeton, Princeton University Press.
- Yañes, Carlos Manuel Matías (2020). "Eficiencia y perfiles directivos en las políticas para las empresas públicas argentinas (2015-2019)", en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Año 10 N°19.