

El estado empresario y la cultura empresarial estatal desde una perspectiva histórica. Reflexiones a partir del caso argentino

The Entrepreneurial State and State Business Culture from a Historical Perspective. Reflections on the Argentine Case

Marcelo Rougier¹  y Camilo Mason² 

Artículo de reflexión

Recibido: 07/07/2025

Aprobado: 10/12/2025

Publicado: 15/12/2025

Cómo citar este artículo:

Rougier, M., y Mason, C. (2025). El estado empresario y la cultura empresarial estatal desde una perspectiva histórica. Reflexiones a partir del caso argentino. *Administración & Desarrollo*, 55(2), e-1245. <https://doi.org/10.22431/25005227.1245>



ISSN: 0120-3754

e-ISSN: 2500-5227

Resumen

Problemática: la literatura reciente sobre el Estado empresario ha renovado el interés por comprender las formas históricas de intervención económica estatal. En Argentina, este proceso fue particularmente complejo, marcado por la superposición de marcos jurídicos y por tensiones persistentes entre burocracias técnicas y conducción política. **Objetivo:** analizar históricamente la conformación de una *cultura empresarial estatal* en Argentina desde fines del siglo XIX hasta comienzos del XXI, atendiendo a su evolución, actores y lógicas de funcionamiento. **Metodología:** se adopta un enfoque histórico-analítico basado en el examen comparado de investigaciones previas, literatura especializada y fuentes primarias de casos emblemáticos, articulando categorías de la sociología del Estado, la economía política y la historia económica. **Resultados:** el estudio identifica varias etapas en la trayectoria del Estado empresario —desde el Estado *sin empresas* (1850-1945) y la expansión peronista (1946-1955), hasta la consolidación del complejo estatal-privado (1955-1976), el retiro estatal y las privatizaciones (1976-2001), y la reconfiguración del siglo XXI—, mostrando cómo se conformaron trayectorias profesionales, capacidades técnicas, redes burocráticas y vínculos público-privados. **Conclusión:** la cultura empresarial estatal argentina surgió de procesos no lineales, atravesados por inestabilidad institucional y fragmentación burocrática, factores que explican tanto su consolidación histórica como sus límites y crisis posteriores.

Palabras clave: Estado empresario, empresas públicas, burocracia, desarrollo económico, Argentina.

Abstract

Problem statement: Recent studies on state-owned enterprises have renewed interest in understanding state economic intervention. In Argentina,

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Doctor en historia. Correo electrónico: marcelorougier@yahoo.com.ar. **Roles CRediT:** conceptualización, investigación, metodología, redacción – borrador original, redacción – revisión y edición.

² Universidad de Buenos Aires, Argentina. Doctorando en historia. Correo electrónico: masoncamilo@economicas.uba.ar. **Roles CRediT:** conceptualización, investigación, metodología, redacción – borrador original, redacción – revisión y edición.

this process was complex, shaped by overlapping legal frameworks and tensions between technical bureaucracies and political leadership. **Objective:** This study aims to provide a historical analysis of the formation of an Argentine “state business culture” from the late 19th century to the early 21st century, focusing on its evolution, key actors, and underlying logics. **Methodology:** The study uses a historical-analytical approach, comparing previous research, specialized literature, and primary sources from emblematic cases, integrating concepts from state sociology, political economy, and economic history. **Results:** The analysis identifies several stages in the development of the entrepreneurial state: from the “State without enterprises” (1850–1945), the Peronist expansion (1946–1955), the state–private complex consolidation (1955–1976), the state’s withdrawal and privatizations (1976–2001), to the reconfiguration in the early 21st century. These stages show how professional trajectories, technical capacities, bureaucratic networks, and public–private links evolved. **Conclusion:** Argentina’s state business culture emerged from non-linear processes marked by institutional instability and bureaucratic fragmentation, which explain both its historical consolidation and its later limits and crises. **Keywords:** State enterprises, Public enterprises, Bureaucracy, Economic development, Argentina.

Introducción

Este artículo analiza las diversas experiencias empresariales del Estado argentino desde el último tercio del siglo XIX hasta comienzos del siglo XXI, con especial atención a las motivaciones y formas de intervención, al perfil de los directivos, técnicos y administradores estatales, y a los vínculos entre la burocracia pública y el sector privado.

Hace más de una década, y en particular luego de la crisis económica del 2008, una serie de trabajos plantearon la necesidad de revisar las experiencias del Estado empresario y las empresas públicas sin prejuicios, o al menos sin los supuestos precipitados y precarios que dominaban las perspectivas neoliberales (Alonso *et al.*, 2013; Florio, 2013; Kowalski *et al.*, 2013; Mazzucato, 2013). Ese interés permitió una revalorización, no exenta de críticas, sobre la experiencia estatal y, de manera concomitante, la aparición de nuevas preguntas y líneas de investigación sobre el Estado empresario y/o *entrepreneur*, las empresas públicas, y la vinculación entre el sector público y privado (a modo de ejemplo, y sin ser exhaustivos: Alami *et al.*, 2021; Bernier *et al.*, 2020; Clifton y Díaz-Fuentes, 2025; Dappe *et al.*, 2024; Del Bo *et al.*, 2025; Dosi *et al.*, 2023; Mazzucato y Monaco, 2024).

En particular, en el caso argentino los trabajos que abordaron la cuestión del Estado empresario mostraron un interesante desarrollo durante los últimos años (Belini y Rougier, 2008; Carbajales, 2021, 2025; Regalsky y Rougier, 2015; Rougier, 2021; Rougier *et al.*, 2016; Rougier e Iramain, 2023). Sobre la base de ese importante desarrollo, que incluyó un abanico de trabajos casuísticos, pero también reflexiones metodológicas y teóricas, se realizaron diversos aportes sobre el papel de las burocracias y técnicos estatales en empresas públicas (Ascencio y Odisio, 2024; Mason, 2024), las experiencias históricas de emprendimientos estatales (Odisio, 2023; Rodríguez, 2024, 2025; Valentini, 2024), las empresas públicas subnacionales (Yañez, 2022), la actividad estatal a través de empresas o agencias públicas, particularmente en la producción de bienes y servicios complejos (Borrastero, 2024; Fuentes, 2024), o la relación entre Estado, ciencia y tecnología (Hurtado, 2024).

Con respecto a la perspectiva metodológica, este trabajo adopta un enfoque histórico-analítico sustentado en el examen comparado de fuentes primarias y secundarias y literatura especializada sobre el Estado empresario en Argentina, así como en nuestras propias investigaciones, para indagar sobre lo que puede identificarse como una *cultura empresarial estatal*, es decir,

sobre las prácticas, valores y creencias compartidas por los miembros de una entidad pública, asociadas a un particular recorrido histórico específico en el país. Así, el abordaje privilegia la articulación entre procesos históricos de largo plazo y categorías analíticas provenientes de la sociología del Estado, la economía política y la historia económica, para comprender cómo se moldeó la cultura empresarial estatal en Argentina.

Este enfoque metodológico, que incorpora los problemas planteados en la literatura clásica sobre el tema y los novedosos enfoques de la bibliografía reciente, permite problematizar conceptualizaciones como la autonomía relativa del Estado, la figura del empresario estatal y los procesos de colonización burocrática por intereses privados. Estos conceptos resultan útiles para analizar las tensiones entre control político, gestión técnica (por ejemplo, la cuestión de las trayectorias empresariales en las empresas públicas o agencias estatales) y orientación económica que caracterizaron la evolución del Estado empresario argentino. Un recorrido conceptual que ha sido utilizado como guía en este trabajo puede verse en [Rougier e Iramain \(2023\)](#).

En un primer momento, nos centramos en un proceso marcado por la escasa o muy selectiva intervención del Estado durante las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, y luego de la gran crisis económica de los años treinta por un avance del Estado empresario y sus prácticas. La siguiente sección aborda un periodo signado por un mayor despliegue de las empresas públicas durante la experiencia peronista. Posteriormente, indagaremos sobre la reestructuración de las firmas estatales y de las agencias públicas en los años sesenta y la conformación del complejo estatal-privado. Luego, a partir del cambio de paradigma en la orientación de las políticas públicas de mediados en la década de 1970 se observa un primer retiro del Estado en lo que respecta a sus prácticas empresariales,

que se profundizará luego en los años noventa y hasta el cambio de siglo. Finalmente, realizamos las conclusiones sobre el proceso descrito en torno a la cultura empresarial estatal, que puede, además, habilitar nuevas líneas de investigación o debates en el futuro.

En cada una de las cuatro etapas analizadas describimos de modo somero tanto el proceso de intervención como la creación y articulación de diferentes organismos y empresas vinculados a las actividades empresariales, identificando algunos casos paradigmáticos, a la vez que analizamos y discutimos las formas específicas de gestión. Además, indagamos en la volatilidad o permanencia de estos agentes dentro de las empresas públicas y sus interrelaciones con el sector privado (en lo que se refiere a procedencia, intereses, capacidad de *lobbying* y destino posterior a su gestión), a partir de algunos casos donde ello resulta posible. El tratamiento de esta problemática vinculada a la cultura empresarial recupera la noción de capacidades estatales y de autonomía relativa para pensar las cuestiones relacionadas con la calidad de la intervención pública.

Agencias estatales, empresas públicas y economía (1850-1945)

Durante el siglo XIX, las intervenciones del Estado en la esfera económica pueden caracterizarse como *primitivas* o neomercantilistas, identificando continuidad con las formas de intervención del otrora Estado colonial. Estas intervenciones estaban vinculadas a la producción artesanal y, a menudo, discontinua de insumos bélicos, necesarios para los conflictos derivados de las luchas independentistas. En ese contexto, la actividad empresarial estatal fue limitada, enfocándose principalmente en concretar la organización nacional definitiva, según la cual el Estado desempeñó un rol esencial en la creación de condiciones generales y del marco normativo necesario para el desarrollo de la acumulación

capitalista a través de la consolidación de un modelo económico basado en la agroexportación (Belini y Rougier, 2008).

Entre las intervenciones destacadas, pueden identificarse aquellas vinculadas al sector servicios, por ejemplo, a la infraestructura ferroviaria, en la que, si bien la mayor parte de las inversiones provinieron de capitales británicos y franceses, el Estado nacional y los gobiernos provinciales contribuyeron al financiamiento de ramales ferroviarios, como el Ferrocarril del Oeste (FCO) en la provincia de Buenos Aires. Con relación a los servicios urbanos, en 1892 se creó la Comisión de Obras de Salubridad para gestionar las obras de saneamiento en Buenos Aires. Marichal (1988) destacó el crecimiento de las funciones económicas del Ministerio del Interior, que describió como una “agencia del desarrollo” por administrar áreas como la Dirección General de Correos, la Oficina Nacional de Ingenieros y el Departamento de Agricultura. Este concepto de *agencia* abarca desde ministerios hasta oficinas subordinadas o empresas estatales (Salerno, 2019).

La noción de un Estado empresario *sin empresas* puede rastrearse en el caso del FCO, cuya construcción en 1857 requirió la participación del Estado de Buenos Aires como promotor, financiando la obra y donando tierras para el tendido de vías. Durante el periodo en que el FCO dependió del Estado bonaerense (1862-1890) se evidenciaron tensiones: pese al desarrollo de una estructura gerencial y la formación de técnicos locales, las exigencias gubernamentales solían entrar en conflicto con la lógica empresarial, dejando a la compañía subordinada al Estado (Schvarzer y Gómez, 2005). A comienzos del siglo xx, el Estado nacional, ya consolidado y en un contexto de prosperidad económica y hegemonía liberal, mantuvo una intervención económica limitada, aunque con ciertas profundizaciones de su rol empresarial. Destacan la creación de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado en 1909, operativa desde 1910, y la transformación de la Dirección General de Obras

de Salubridad en Obras Sanitarias de la Nación (OSN) en 1912.

En el caso de los ferrocarriles, la ampliación de una gran red bajo control estatal hace observable por los menos dos grandes tipos de trayectorias: los ingenieros que trabajaban *in situ* (realizando estudios, construcciones, reparaciones, etc.) y los que hicieron carrera en la sede central de la empresa, a cargo de diversas tareas técnico-burocráticas (Salerno, 2015). Aspectos similares, pero no idénticos, pueden observarse en el caso de OSN. La gestión relativamente autónoma de la dependencia estatal y la obtención de resultados positivos en el aspecto económico dan cuenta de un desempeño empresarial asentado sobre una creciente diversificación administrativa y la conformación de sucesivas capas burocráticas (cuyos recambios parciales no estuvieron exentos de conflictos) dotadas de prestigio profesional, realizando un *cursus honorum* en empresa pública (Regalsky, 2015). Tras la Primera Guerra Mundial, la expansión de OSN impulsó tanto la fabricación propia de insumos como la demanda al sector privado local, evidenciando el poder de compra estatal en la diversificación productiva y la incipiente sustitución de importaciones.

Los momentos de tensión y distensión, vinculados al grado de autonomía relativa entre la burocracia técnica y la administración política, parecieran incluir el clásico conflicto del ámbito privado derivado de la distancia entre la *propiedad* de dichas empresas y los administradores de las mismas, englobado de manera general como los denominados *problemas de agencia*. Es interesante destacar una temprana conciencia de ese tipo de conflicto, por ejemplo, en el ingeniero Jorge Newbery, quien desde 1900 hasta 1914, fecha de su muerte, ocupó el cargo de director de Instalaciones Eléctricas, Mecánicas y Alumbrado de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y quien planteaba la idea de la eficiencia de la empresa estatal, de modo que cada habitante es dueño en parte de los bienes públicos:

Bajo la base de tal principio (el Estado tiene el deber de representar a una sociedad bien organizada), podemos, pues, considerar a la comuna, por el lado de sus intereses, como una sociedad cooperativa anónima, siendo cada residente un tenedor de títulos [...] como si fuera accionista de cualquiera compañía de explotación privada... evitando el lucro de los capitales particulares, para repartir los beneficios que acuerda su explotación, en provecho de la comunidad. (Newbery, 1907, citado en Solanas y Herrero, 2006, p. 27)

Sin embargo, el impacto y las consecuencias de la Primera Guerra Mundial sobre la economía local dieron nuevos bríos a la intervención estatal, extendiéndose hacia actividades nuevas o hasta entonces reservadas al capital privado. Esta intervención respondió al intento de los gobiernos por ejercer un mayor control sobre actividades consideradas estratégicas, en un contexto de creciente nacionalismo económico. Un hito destacado en esta etapa fue la fundación de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) hacia el final del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922). En 1927, también se creó la Fábrica Militar de Aviones en Córdoba, dependiente de la Dirección General de Aeronáutica, como parte de este esfuerzo.

El caso de YPF es relevante. Enrique Mosconi fue nombrado director general de la petrolera en 1922, cargo que desempeñó hasta abril del año siguiente, cuando se creó la Comisión Administrativa, ocupando la presidencia hasta 1930. Mosconi impulsó profundas transformaciones: se propuso erosionar el poder del capital extranjero en la industria petrolera local, alcanzar la autosuficiencia energética y convertir a YPF en una empresa petrolera bajo gestión estatal integrada verticalmente, aspecto novedoso cuyo único antecedente hasta ese momento podía encontrarse en la entonces reciente experiencia de la Unión Soviética. Con el apoyo del presidente Alvear (1922-1928) el proyecto de Mosconi tomó forma: en 1923, un decreto presidencial le otorgó autonomía administrativa a la novel empresa

petrolera, y en 1924 convirtió grandes regiones de la Patagonia en una enorme reserva estatal de petróleo. En 1925, impulsó la construcción de la destilería fiscal en la ciudad de La Plata, lo que permitió un mayor grado de integración, además de diversificar la gama de productos ofrecidos al mercado.

Por el tipo de función cumplida, pero también por el tamaño que adquirió YPF, la empresa se convirtió en un importante mirador desde el cual observar trayectorias profesionales y desempeños de empresarios estatales durante los años de entreguerras. Algunos trabajos han destacado cierta estabilidad por parte de profesionales (ingenieros y químicos principalmente), que realizaron verdaderas carreras en la petrolera estatal, comenzando como administradores de yacimientos o químicos de laboratorios, dirigiendo la Destilería Fiscal de La Plata y luego como gerentes técnicos (Mason, 2023). Estos profesionales civiles, entre los que podemos mencionar a Enrique Canepa, Mario Villa, Julio Canessa o Alberto Zanetta, que pueden vincularse al denominado “nacionalismo técnico” (Mason, 2024), se destacaron por sus intervenciones en publicaciones especializadas, congresos y cátedras universitarias, demandando gestiones eficientes de la empresa estatal, la puesta en marcha de la explotación racional de los recursos, y justificando sus posicionamientos favorables a nuevas obras y/o explotaciones con argumentos de índole económico, como el abaratamiento del insumo energético para los sectores industriales o el ahorro de divisas derivado de la sustitución de importaciones.

La profundidad y duración de la crisis económica derivada del crac financiero de 1929 promovió una mayor expansión de la intervención estatal, en un contexto de creciente cuestionamiento al modelo de capitalismo liberal predominante. La industrialización por sustitución de importaciones y el debate sobre el *dirigismo* se consolidaron como ejes de un nuevo régimen de acumulación de capital. Durante el gobierno de Agustín Justo

(1932-1938) se crearon juntas reguladoras para sectores agropecuarios golpeados por la crisis, como la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Granos y la Junta Reguladora de Vinos. En 1932, el Banco Nación asumió el control del Ingenio Santa Ana, un emprendimiento productivo rescatado por el Estado (Rougier e Iramain, 2023).

Durante la Segunda Guerra Mundial, la función militar de defensa se convirtió en un argumento central para impulsar la industria y justificar el control estatal sobre sectores estratégicos vinculados a materias primas y energía. Un caso emblemático fue la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) en 1941, año en que también se reformó el Código de Minería, otorgándole a esta entidad el patrimonio minero estatal y funciones de prospección geológica (Rougier, 2015). Los llamados *militares industrialistas* buscaron avanzar hacia mayores niveles de autarquía económica. La DGFM no solo consolidó establecimientos ya existentes, sino que promovió nuevos proyectos industriales. En 1942, se fundó el Establecimiento Metalúrgico Capillitas para la explotación minera y, en 1943, se instaló Altos Hornos Zapla en Jujuy, la primera planta siderúrgica integrada del país. Estas iniciativas permiten interpretar a los militares industrialistas como los primeros *empresarios de uniforme*, dado el rol empresarial que asumieron dentro del aparato estatal (Rougier y Odisio, 2017).

Finalmente, como respuesta a las dificultades de aprovisionamiento energético que se evidenciaron dramáticamente durante la guerra, YPF encaró la explotación carbonífera en los yacimientos de Río Turbio a través de la Dirección de Carbón Mineral (luego Yacimiento Carboníferos Fiscales, YCF), organizada en 1941. En 1943 se creó la Dirección Nacional de Energía (DNE), organismo autárquico dependiente del Ministerio de Agricultura. En principio, el ente tenía funciones de asesoramiento y estudio, pero en 1944 pasó a depender de la Secretaría de Industria y Comercio, y 1945 se crearon las direcciones generales de

Gas del Estado (GDE), de Centrales Eléctricas del Estado, de Combustibles Vegetales y Derivados, y de Combustibles Sólidos Minerales (carbón). Estas dependencias, junto con YPF, se integraron como entes autárquicos en la DNE. La estructura fue nuevamente modificada en 1950 con la creación de la Empresa Nacional de Energía, de la que dependían ahora YPF, GDE, Agua y Energía Eléctrica, entre otros.

El avance de la intervención estatal durante la experiencia peronista

Durante los años del conflicto bélico internacional, el rol del Estado argentino se amplió de manera significativa, particularmente en la regulación de mercados y el control de precios. En este contexto, surgieron diversas empresas estatales, muchas veces en respuesta a la presión del entorno global. Por ejemplo, en 1941 se creó la Flota Mercante del Estado, utilizando naves de países beligerantes ancladas en puertos argentinos. Durante los primeros años de la década de 1940, el vencimiento de varias concesiones otorgadas a empresas extranjeras permitió al Estado tomar control de servicios clave, como el puerto de Rosario. Al mismo tiempo, las previsiones sobre la posguerra llevaron a la creación de organismos como el Consejo Nacional de Posguerra, diseñados para planificar el desarrollo de actividades mediante la consulta pública y la coordinación entre el sector privado y un nuevo cuerpo de funcionarios dedicados exclusivamente a esta tarea.

A partir de 1946, el gobierno peronista impulsó la expansión de la empresa pública, un proceso que, con diversos ajustes, se mantendría durante las tres décadas siguientes. Esta dinámica se dio junto al avance de la planificación y la creación de nuevos organismos, secretarías y diversas estructuras gubernamentales que fueron mucho más allá de las empresas públicas en sí, identificadas con las nacionalizaciones de los servicios. En paralelo, se desarrolló una ambiciosa reforma

financiera, que incluyó la nacionalización de los depósitos bancarios y del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Bajo esta nueva configuración, el denominado Sistema del BCRA integró a las entidades financieras oficiales tradicionales —como el Banco de la Nación Argentina, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja Nacional de Ahorro Postal—, así como al Banco de Crédito Industrial Argentino, fundado en 1944. A este conjunto se sumó el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM), orientado a intervenir en el mercado de valores. Asimismo, el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), que ejercía principalmente el monopolio del comercio exportador de granos, fue incorporado al sistema financiero bajo la órbita del flamante BCRA nacionalizado (Rougier, 2021).

La expansión del aparato estatal y de sus actividades trajo consigo nuevos desafíos organizativos, de gestión y financieros. Esta inédita experiencia en el terreno empresarial puso a prueba tanto las capacidades del Estado como su grado de autonomía, y constituye, quizás, una de las facetas menos exploradas de la intervención estatal en el país. El crecimiento del Estado empresario estuvo acompañado por los primeros esfuerzos para establecer un marco normativo que diera sustento jurídico a la creciente relevancia económica y financiera de las empresas públicas. En 1949 se sancionó la Ley 13.653, que regulaba el funcionamiento de estas empresas bajo la supervisión directa del Poder Ejecutivo y el control de la Contaduría General de la Nación. Dicha norma establecía el carácter dual de estas entidades, al puntualizar que las actividades específicas quedarían regidas por el derecho privado, mientras que su administración general o la prestación de servicios públicos se encuadrarían dentro del derecho público. En 1954, con el fin de ordenar la inversión pública, una nueva legislación estableció que las empresas debían elevar en forma anticipada un plan de acción anual con los objetivos que se proponían alcanzar en el ejercicio, y detallar las fuentes de recursos ordinarios y extraordinarios que planeaban utilizar. Hasta

entonces, solo los gastos de la administración central de cada empresa estaban incorporados al presupuesto nacional presentado al Congreso. Paralelamente, algunos estados provinciales desarrollaron regímenes legales para empresas públicas de electricidad, de servicios sanitarios y de transportes, incluyendo en algunos casos actividades industriales y mineras.

Al organizarse como *empresas del Estado* las funciones y características de los gestores al frente de cada entidad difirieron, en principio, de aquellas que identificaban a los funcionarios esparcidos en distintas reparticiones o agencias públicas y que, en muchos casos, desplegaban actividades empresariales. Puesto que no dependían de manera directa de los recursos del presupuesto, los *empresarios estatales* contaron con mayor autonomía y debieron considerar aspectos de gestión similares a los de las empresas privadas en términos de cálculos de costos, eficiencia, competitividad, etc., sin perder de vista los objetivos públicos de su finalidad específica. En particular, en aquellas empresas mixtas que lograron impulsarse en el periodo los objetivos comunes del directorio, conformado por representantes estatales y privados, se dio lugar a múltiples interacciones y tensiones, seguramente. Además, la gestión de las empresas estatales habilitó un espacio de intercambio con los empresarios del sector privado, en tanto se desarrollaban demandas específicas de insumos o productos necesarios para la actividad estatal, o viceversa. También los empresarios estatales, así como otros funcionarios públicos, recibían (y debían resolver) las demandas de los empresarios del sector cuando su actividad se veía amenazada por la presencia de la producción estatal, siempre juzgada como amenazante.

Otro problema perceptible en la gestión de las empresas del Estado en este periodo se refiere al proceso de construcción burocrática, dado que en esos años no se diseñaron políticas destinadas a asegurar para los agentes públicos una carrera meritocrática. La inestabilidad de los directivos

(por decisiones políticas, purgas, etc.) se agravaba por la falta de articulación con distintas y cambiantes esferas del Estado a las que estaban vinculados o con las que tenían relación. Es decir que, más allá de los cambios en las gerencias y directorios, las decisiones se veían determinadas por funcionarios de diversas secretarías de Estado, sujetas también a múltiples modificaciones y reestructuraciones. La consecuencia fue un freno en la dinámica de la empresa pública sujeta a disímiles derivas burocráticas, dada su escasa autonomía e independencia del poder político. A lo anterior puede sumarse el deterioro de los ingresos percibidos por los agentes públicos, lo que seguramente alentó la migración hacia la esfera de la actividad privada, expresada en la rotación de directivos y de personal jerárquico.

La participación del capital privado en emprendimientos públicos era entendida de dos maneras distintas: por un lado, las empresas mixtas podían obtener capital de empresarios argentinos, o aun de ahorristas locales, a través del mercado bursátil de Buenos Aires; en otros casos, el gobierno impulsó alianzas con el capital extranjero, cuya participación era vista como clave para asegurar el acceso a la tecnología internacional. Un ejemplo del primer tipo fue la creación de la Empresa Mixta Telefónica Argentina, luego de la nacionalización de la filial local de la norteamericana International Telephone & Telegraph; la idea terminó en un fracaso económico y en un escándalo político que involucró a algunos de los líderes independientes del partido oficial. En contraste, como ejemplo del segundo tipo puede señalarse la tentativa de creación de una empresa ferroviaria mixta, propuesta que no fructificó debido al desinterés de los inversores británicos y a las presiones de los grupos nacionalistas; finalmente, en 1948 Perón decidió nacionalizar la red ferroviaria.

La principal novedad de este periodo fue la incursión del Estado en la industria, lo que implicó nuevos desafíos en organización y gestión. La creación de empresas industriales respondió a

dos motivos principales: primero, el impulso de actividades consideradas poco atractivas para el capital privado, como la industria siderúrgica y automotriz. En este marco, en 1947 se fundó la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) como empresa mixta para desarrollar la siderurgia. En el sector automotriz, en Córdoba se creó la empresa Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), a partir de la antigua Fábrica Militar de Aviones. Estas fueron iniciativas que estimularon la posterior participación del capital privado en un sector incipiente.

El segundo motivo estuvo vinculado a acontecimientos imprevistos que amenazaban actividades industriales existentes consideradas cruciales para el desarrollo económico. Un ejemplo fue el de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), que integró empresas químicas, farmacéuticas, metalúrgicas y eléctricas de origen alemán. La expansión del grupo se dio esencialmente en mercados en donde competían con empresas de capital privado, lo cual tensó las relaciones entre ambos actores (incluso algunos proyectos del grupo estatal fueron cancelados por las presiones recibidas). En 1953, el Estado también nacionalizó empresas del grupo Bemberg. Como resultado, hacia 1954, la participación estatal en el valor de la producción y el empleo manufacturero se triplicó en comparación con 1946, alcanzando el 10 % y el 12 %, respectivamente, del total nacional (Belini y Rougier, 2008).

Ahora bien, más allá de estos problemas y límites de la acción estatal, es indudable que la expansión de las actividades empresariales del Estado consolidó una capa gerencial que asimiló una notable experiencia en la gestión de las empresas públicas y/o reparticiones vinculadas a actividades empresariales. Esta experiencia sería de gran valor para un eventual pasaje a otras áreas del Estado (vinculadas a las definiciones de políticas económicas, por ejemplo) o para iniciar, luego de la salida de la gestión pública, sus propias experiencias como empresarios, asesores o representantes de asociaciones y

cámaras empresariales, para no hablar de su capacidad de *lobby* derivada de las relaciones personales construidas y/o del conocimiento de las estructuras y dinámicas burocráticas.

En síntesis, el periodo analizado mostró un notable avance del Estado argentino en áreas económicas clave mediante la creación y expansión de empresas públicas y mixtas. Este proceso, guiado por principios de control estatal, planificación y coordinación con el sector privado, sentó las bases para un modelo de desarrollo económico que, como señalamos, perduró varias décadas.

El esplendor de la intervención y la conformación de un complejo estatal privado

El derrocamiento de Perón en septiembre de 1955 marcó el inicio de un debate sobre los límites de la intervención estatal. Raúl Prebisch, en su sonado informe, propuso limitar la propiedad pública de empresas y recomendó la privatización de entidades como DINIE, IAME y Aerolíneas Argentinas, mientras criticaba los *excesos* de la intervención peronista, más que la idea de un Estado que promoviera el desarrollo económico. Aunque el gobierno de la Revolución Libertadora (1955-1958) anunció planes en esta dirección, los cambios significativos no se concretaron durante esa gestión, excepto por la disolución del IAPI y del IMIM, además como por ajustes al sistema financiero. En rigor, la primera gran reestructuración de las empresas públicas fue llevada adelante por el presidente Arturo Frondizi (1958-1962). Si bien se privatizaron varias entidades, como la Corporación de Transportes de Buenos Aires y algunas empresas de la DINIE, las mayores empresas públicas permanecieron bajo control estatal, aunque bajo un severo programa de racionalización administrativa, en particular en los ferrocarriles, con la creación de Ferrocarriles Argentinos, que implementó reducciones de personal y cierre de servicios. Además, se ampliaron controles burocráticos, como la necesidad de autorización previa del

presupuesto anual y la aplicación de la ley de contabilidad (Andrieu, 1975).

En ocasiones, el programa desarrollista apeló a la asociación entre el Estado y el sector privado; por ejemplo, el autoabastecimiento petrolero se alcanzó sobre la base de contratos de explotación firmados con las grandes empresas internacionales que vendían su producción a YPF. También se propició una mayor injerencia del capital privado en SOMISA a partir de la modificación de su ley constitutiva, a pesar de lo cual la empresa, que comenzó a operar por ese entonces, quedó en manos públicas. Finalmente, la resolución del largo conflicto alrededor de la Compañía Argentina de Electricidad, de origen privado, derivó en la creación de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, una sociedad anónima donde participaban los antiguos concesionarios y el Estado, que fue nacionalizada en 1963.

En los años posteriores, el Estado impulsó nuevos emprendimientos bajo novedosas formas jurídicas. Durante la presidencia del general Juan Carlos Onganía (1966-1970), su segundo ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena (1967-1969), sentó las bases para una modalidad de intervención estatal apoyada en nuevas estructuras legales, con el objetivo de mejorar el desempeño de las empresas públicas. En 1967 se sancionó la Ley 17.318, que establecía un régimen legal para la constitución de sociedades anónimas con mayoría de capital estatal. Bajo este esquema, varias empresas existentes fueron reorganizadas —como Empresa Líneas Marítimas Argentinas, Astilleros y Fábricas Navales del Estado e Industrias Mecánicas del Estado—, al tiempo que se crearon nuevas firmas destinadas a proyectos considerados estratégicos por las autoridades militares para fomentar la industrialización, entre las cuales se destacan Hidronor, Hipasam y Petroquímica General Mosconi (Odisio y Rougier, 2020). Estas iniciativas, en general, estuvieron financiadas por entidades públicas como DGFM, YPF o GDE, formando un complejo estatal-privado que integró la actividad pública con la industria

privada. Ejemplos notables incluyeron el suministro de caños y equipos por empresas privadas para GDE y YPF, estimulando sectores industriales emergentes (Schvarzer, 1979).

La participación de las Fuerzas Armadas en este proceso fue particularmente relevante. A través de distintas dependencias, y especialmente desde la DGFM, los militares promovieron sectores industriales estratégicos, muchas veces impulsando actividades inexistentes o estructurando complejos productivos integrados. Ya sea mediante sus propias dependencias, o en articulación con capitales privados, lograron atender sus necesidades, las de otras empresas estatales y las del sector privado, de modo que el poder de compra de las empresas militares estimuló el desarrollo de ramas industriales enteras. Al mismo tiempo, estos espacios se transformaron en nuevos ámbitos de poder para las Fuerzas Armadas, dada su centralidad en la toma de decisiones. De esta forma, se consolidó un complejo militar-industrial, núcleo central de un entramado más amplio de empresas públicas, que resultó decisivo para delinear el patrón de acumulación basado en la industrialización en la Argentina de la posguerra (Rougier, 2015).

Las Fuerzas Armadas desarrollaron en virtud de sus actividades económicas e industriales un amplio cuerpo profesional ligado a la estructura empresarial del Estado, adaptando sus perfiles a los patrones generales y el comportamiento de la burguesía local (Testa, 1975), en un proceso que se reforzaba por la presencia política que adquirieron los militares en esos años. Pero, además, las empresas militares mostraron en el periodo una mayor estabilidad en la gestión, que contrasta con otras empresas estatales. Por ejemplo, funcionarios militares controlaban grandes entidades que, como SOMISA, eran clave para el despliegue industrial del país, y cuya gestión resultaba reveladora de las particularidades del empresariado estatal y de los *empresarios de uniforme*, especialmente. Por ejemplo, la relación entre los directivos de la empresa y los sindicatos

era muy diferente a la que podía observarse en una empresa privada; la canalización de las demandas y la resolución de los conflictos estaban mediadas por la presencia del Ejército y la fuerte estructura jerárquica de la organización empresarial (Soul, 2014).

Más allá de este caso emblemático, resulta destacable el papel central que desempeñaron ingenieros y profesionales militares en la creación y funcionamiento de reparticiones y empresas públicas —como la Comisión Nacional de Energía Atómica, la Empresa Nacional de Teléfonos (ENTEL), YPF, YCF o GDE—, así como en instituciones clave como el Instituto Argentino de Siderurgia o el Instituto Petroquímico Argentino. Sus participaciones también fueron significativas en numerosos organismos dedicados a la planificación y el desarrollo, tanto a nivel nacional como provincial, entre ellos secretarías, comisiones asesoras, el Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo Federal de Inversiones. La presencia de militares se extendió, además, a empresas formalmente privadas en las que el Estado poseía participación mayoritaria o minoritaria. De hecho, muchos de estos empresarios de uniforme llegaron a ocupar cargos en directorios de entidades privadas, a menudo por invitación de los propios propietarios, interesados en fortalecer sus vínculos y capacidad de gestión frente al aparato estatal, independientemente de si se trataba de un gobierno militar. Varios de estos actores incluso iniciaron luego carreras empresariales propias, en algunos casos abandonando la vida militar, aunque conservando los contactos forjados durante su paso por los organismos públicos (Rougier, 2015).

Significativamente, la participación del Estado no se limitó a empresas públicas, sino que también incluyó inversiones en iniciativas privadas. Desde la creación del IMIM en 1947, que regulaba el mercado de valores, hasta la acumulación de acciones privadas por el Banco Industrial y la Caja Nacional de Ahorro Postal, el Estado adquirió influencia en empresas privadas. En las décadas

de 1960 y 1970, esta participación aumentó con la estatización de firmas en crisis como SIAM, La Cantábrica y Swift, que pasaron a control estatal bajo regímenes de rehabilitación.

El Estado también desempeñó un papel clave en la conformación de un sector empresarial privado, al aportar capital y ofrecer créditos destinados a la instalación de nuevas plantas industriales en actividades consideradas estratégicas para la integración productiva local o relevantes por su impacto en la balanza de pagos. Aunque estas empresas mantenían su estructura jurídica dentro del derecho comercial, los aportes estatales permitían al Estado influir en la definición de su objeto social. Desde fines de la década de 1960 y durante los primeros años de la siguiente, numerosos proyectos privados de gran envergadura fueron promovidos a través de licitaciones organizadas por el Estado. Entre los casos más representativos se encuentran Aluar, Papel Prensa, Petroquímica Bahía Blanca y Álcalis de la Patagonia.

La creciente participación estatal en el capital accionario de empresas privadas llevó a algunos funcionarios a proponer la creación de un *holding* estatal que centralizara el control de paquetes mayoritarios en distintas firmas industriales, con capacidad para impulsar su fusión o reconversión en línea con los objetivos del gobierno. Esta idea comenzó a tomar forma en 1973, cuando el nuevo gobierno peronista (1973-1976) dispuso la creación de la Corporación de Empresas Nacionales, un vasto conglomerado que reunía a las principales empresas estatales y a otras previamente privadas en las que el Estado había adquirido participación mayoritaria (Rougier e Iramain, 2023).

Respecto a la amplia participación del Estado en las empresas de capital privado, debe señalarse que en el periodo en que los inversores institucionales estatales compraron acciones en bolsa los representantes públicos solo asistían a las asambleas de las firmas para tomar conocimiento de las decisiones, apoyándolas, con el propósito de

no interferir ni romper la unanimidad, siempre y cuando existiera una sola moción. En el caso de que hubiera dos o más, los representantes estatales se abstendían de votar, con el propósito de no intervenir frente a las disidencias entre accionistas particulares. No obstante, ese proceso no estuvo libre de conflictos, y en varias oportunidades —en diferentes gobiernos— el Estado logró imponer sus intereses a expensas de las opiniones de los empresarios.

La intervención del Estado en la economía argentina creció de forma desordenada, marcada por una notable falta de coordinación administrativa y una acumulación de duplicidades en las funciones y responsabilidades burocráticas. Hacia 1976, la situación era tan confusa que ni los expertos ni los funcionarios públicos podían precisar cuántas empresas estaban bajo control estatal. Un estudio solicitado por el Consejo Económico Empresario, con el propósito de señalar el excesivo intervencionismo estatal, estimó que existían 747 empresas con participación total o parcial del sector público. No obstante, este cálculo incluía más de 300 sociedades en las que el Estado tenía una participación accionaria minoritaria, lo que implicaba cierto nivel de supervisión, pero no una gestión directa. Más allá de los números, el Estado ejercía un dominio destacable en sectores clave como la producción y distribución de energía, el transporte ferroviario, la refinación de petróleo y una parte importante del sistema financiero y de seguros. Este control representaba aproximadamente el 10 % del producto nacional y el 25 % de la inversión fija bruta interna. De las 100 empresas más grandes del país, 20 eran de propiedad estatal, con un impacto notable en industrias estratégicas para el desarrollo económico nacional, como la siderúrgica o la química.

Este proceso no siempre fue impulsado por una visión ideológica de corte estatista, sino que se originó en una combinación de factores, como fallos del mercado, altos riesgos, baja rentabilidad, necesidades estratégicas y proyectos que

requerían grandes inversiones. Durante los últimos años de la década de 1960 y los primeros de la de 1970, tanto las grandes empresas industriales como los sindicatos apoyaban la inversión estatal para compensar las limitaciones del sector privado y contrarrestar el creciente peso del capital extranjero. En un contexto de progresiva desnacionalización de la estructura productiva, el fortalecimiento del capital estatal se consideraba una herramienta esencial para limitar la influencia de intereses foráneos. El sector privado, consciente de sus propias restricciones, percibía esta intervención como una oportunidad para sus intereses y, en muchos casos, logró aprovechar los recursos públicos para obtener ganancias significativas.

Los directores y funcionarios de empresas controladas por el Estado o donde tenían participación accionaria conformaban una clase gerencial diferenciada de la del sector privado, por sus modos de reclutamiento y, particularmente, por los intereses específicos de las firmas que conducían. [Schvarzer \(1978\)](#), pese a advertir sobre la ausencia de estudios, arriesgó a definirla como una “clase empresaria-burocrática-de uniforme”. Por su parte, Oszlak, por ese mismo entonces, dio cuenta de las características y la finalidad de este fenómeno:

La debilidad de la iniciativa privada, la falta de oportunidades de inversión [...] la presión política de las clases populares y la tendencia a la concentración y centralización del capital como consecuencia del control cada vez más extendido de los monopolios extranjeros sobre los sectores o ramas de más alta calidad, son algunos de los factores que han hecho necesaria la intervención estatal. La misma ha permitido acelerar la formación de capital básico, orientar la actividad económica privada mediante políticas de estímulo o desaliento, controlar el nivel de conflicto social mediante la corrección o la cooptación, o absorber una porción creciente del excedente con destino al desarrollo de un sector empresario estatal que facilite la reproducción del capital en manos privadas. ([Oszlak, 1978, p. 27](#))

Es evidente que los cambios institucionales fueron tendentes a deteriorar las capacidades estatales, tanto técnicas como administrativas. En ese marco, las organizaciones estatales no contaron con los mecanismos para promover y retener al funcionariado calificado, así como tampoco para conformar un *ethos* profesional que promoviera el prestigio de la carrera en el sector público y la coherencia interna del aparato estatal ([Alonso, 2007](#)). Por ejemplo, durante este periodo, YPF tuvo nueve presidentes en otros tantos años y Ferrocarriles Argentinos cambió su dirección en doce ocasiones en el mismo lapso. La desorganización administrativa, la pertinacia de actividades burocráticas no coordinadas e, incluso, la pérdida de creencia en el propio sector público por parte de los funcionarios designados al frente de las empresas estatales fueron rasgos verificables en este periodo. Por otro lado, durante esta etapa o fase de fuerte intervención estatal, se articuló de mayor manera la relación entre la producción de las empresas públicas y el sector privado, tanto como consumidor como proveedor. [Castellani \(2009\)](#) ha desarrollado la idea de un ámbito privilegiado de acumulación para analizar la articulación predominante entre la intervención estatal y el comportamiento empresario, y para indagar cómo muchas decisiones estatales estuvieron condicionadas por definiciones en connubio con intereses privados, o directamente por la colonización de las agencias estatales por parte de ese sector (colonizaciones siempre inestables, por otra parte), que alentaron diferentes mecanismos de transferencia de recursos desde el Estado hacia los empresarios particulares.

La magnitud del proceso analizado invita a repensar, y ubicar como eje central, tres aspectos interrelacionados que pueden distinguirse analíticamente. En primer lugar, está el rol del empresariado estatal, que en distintos momentos convivió, condicionó o sustituyó a los empresarios industriales privados. Esto no solo reveló la consolidación de una cultura empresarial de tipo burocrático o estatal, sino que también expresó una forma específica de desarrollo capitalista

en Argentina, caracterizada por una burguesía débil que fue, en parte, compensada por el surgimiento de una burguesía estatal. En segundo lugar, la proliferación de marcos jurídicos que acompañaron ese avance estatal refleja el carácter fragmentado y, en ocasiones, contradictorio del Estado empresario, tanto en sus objetivos como en su estructura institucional. Por último, la compleja red burocrática que acompañó las actividades empresariales del Estado respondió a demandas sociales y empresariales específicas en un escenario de alta inestabilidad política e institucional. Si bien esta intervención evitó crisis mayores, una vez consolidada, su eventual desmantelamiento resultó sumamente difícil, debido al poder y los intereses de las elites estatales y empresariales involucradas (Rougier, 2009).

Cambio de paradigma y el retroceso de las actividades del Estado

El golpe militar de marzo de 1976 implicó un giro sustancial en la intervención económica estatal, hasta entonces vinculada al modelo de industrialización. La crisis estatal, expresada en la inestabilidad institucional, el accionar incoherente de las burocracias y la colonización empresaria, se profundizó con las políticas de liberalización y proteccionismo selectivo impulsadas por el equipo de José Martínez de Hoz (1976-1981). En ese contexto, el debilitamiento de la gestión pública acompañó las medidas orientadas al retiro del Estado y las privatizaciones, consideradas una vía para eliminar el “agobiante” lastre que inhibía la iniciativa privada (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1976, p. 58)³. El gobierno inició la venta de unas treinta empresas estatales bajo la órbita de cuatro ministerios. Además, existían

otras cuatrocientas con participación accionaria estatal, sobre las cuales no se ejercían derechos políticos, y que también se buscaba privatizar. Así, la estrategia no solo contempló la venta de empresas estatales o bajo control estatal, sino también la *privatización* de empresas privadas mediante la transferencia de acciones.

El proceso avanzó rápidamente, aunque las empresas estratégicas y de mayor tamaño, como SOMISA o YPF, permanecieron en manos estatales, debido a la falta de definiciones y las presiones cruzadas de sectores militares y empresarios privados. Sin embargo, numerosas firmas estatales con problemas financieros retornaron al sector privado o fueron a la quiebra, junto con paquetes accionarios acumulados por organismos públicos.

En ese contexto, es posible advertir situaciones como las señaladas por Schvarzer para periodos anteriores: gobiernos que consideran que el Estado es un mal administrador y colocan al frente de las empresas estatales a funcionarios con una mentalidad contraria a la empresa pública. En una entrevista, este investigador describe de manera clara dicha situación derivada de un hipotético recambio en la dirección de una empresa pública:

Este señor llega a la empresa telefónica y dice: “Bueno, todos sabemos que el Estado es un mal administrador, así que las empresas estatales son irremediables”. Fíjense que solamente en un país esquizofrénico como Argentina se puede decir que el Estado es un mal administrador, porque lo que está diciendo es “yo soy un mal administrador” o “yo voy a fracasar”, convirtiendo de hecho a la empresa en inmanejable. Si cree eso, lo más probable es que actúe de modo de cumplir su profecía; es decir, arruinando a la empresa. (Schvarzer, 1993, p. 51)

Como señalan Ascencio y Odisio (2024), el análisis de las trayectorias sociales y profesionales

³ Hacia 1976, había una gran variedad de empresas públicas agrupadas en diversos regímenes legales y administrativos. Esa complejidad puede observarse en el Cuadro 1 del Anexo. Otros trabajos, como Carbajales (2021), han sistematizado los diversos regímenes jurídicos para empresas públicas en Argentina entre 1946 y 2020.

de los ingenieros que ocuparon la presidencia y vicepresidencia en diez empresas estatales del sector energético y de servicios públicos de infraestructura económica revela la persistencia de ciertos rasgos característicos del funcionariado estatal, incluso en un contexto de profundas transformaciones en el modelo de intervención económica. Si bien el golpe militar de 1976 buscó una reestructuración de fondo de la sociedad argentina y del rol del Estado, el proceso de colonización de las empresas públicas para su desmantelamiento no fue inmediato ni generalizado, al menos hasta finales de los años ochenta. Pese a los cambios, continuó vigente un esquema de funcionamiento asentado en un *habitus* consolidado a lo largo de más de un siglo, en el que las trayectorias profesionales, burocráticas y políticas de los ingenieros contribuyeron a sostener prácticas y lógicas de acción propias del Estado empresario, resistiendo, en parte, los intentos de desarticulación (Ascencio y Odisio, 2024; Castellani, 2009).

El proceso de privatizaciones sufrió una pausa temporal en los primeros años de la década de 1980, debido a las crisis económicas y financieras, lo que llevó incluso a la nacionalización de algunas empresas vinculadas a entidades financieras intervenidas por el BCRA. No obstante, durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), las privatizaciones se reanudaron, motivadas principalmente por la necesidad de reducir el elevado déficit fiscal, consecuencia del peso de la deuda externa, más que por una convicción ideológica de los funcionarios. La reforma del Estado impulsada por el gobierno buscaba atraer inversión privada a sectores como el petrolero, vender empresas públicas que no habían sido privatizadas durante el régimen militar y empezar a desinvertir en compañías bajo el control de la DGFM. La hiperinflación de 1989 aceleró estas políticas, acompañadas por una fuerte campaña mediática que destacaba la ineficiencia del sector público y que logró que un importante segmento de la población apoyara la continuación de las privatizaciones.

Durante las presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) se aceleró el desmantelamiento del sector público, en línea con los postulados del Consenso de Washington y la difusión de la llamada *nueva gerencia pública*. Como destaca Sánchez González (2023), se promovió un Estado limitado a aquellas funciones que no pudieran ser privatizadas o tercerizadas, privilegiando los mecanismos de mercado siempre que fuese viable. La llamada *reforma del Estado* otorgó al Poder Ejecutivo amplias facultades para privatizar total o parcialmente casi todas las empresas estatales. La transferencia al sector privado se concretó mediante venta de acciones y activos, contratos de asociación y concesiones. Entre las privatizaciones más relevantes se encuentran las de ENTEL, Aerolíneas Argentinas, los canales de televisión, las empresas de electricidad, GDE, OSN y organismos financieros. También se vendieron importantes compañías industriales como YPF, siderúrgicas y petroquímicas. Estas privatizaciones, en muchos casos, se utilizaron como instrumentos para pagar deuda externa, garantizando a los acreedores una renta segura. Ejemplo de ello son las ventas de la empresa telefónica y la aerolínea, donde los pagos se realizaron con títulos de deuda y se otorgaron beneficios y condiciones de reserva de mercado.

Las políticas aplicadas desde 1976 no fueron uniformes, pero se advierte una tendencia a la reducción de personal en organismos y empresas estatales, así como a la designación de funcionarios vinculados al sector privado. Además, en línea con esa lógica, se profundizó un proceso de descentralización, transfiriendo competencias y servicios básicos hacia los gobiernos provinciales y municipales. En ese sentido, el caso de YPF ilustra, nuevamente, varios de los cambios y transformaciones de la cultura empresarial estatal luego del funesto golpe militar de 1976 y las décadas siguientes. YPF fue transformada en Sociedad del Estado en 1977 y, si bien mantuvo un rol estratégico en el sector energético, se desplegó una política de contratos con el capital privado para transferir parte de la renta petrolera

hacia este último sector. Estos contratos derivaron en procesos de privatizaciones periféricas de actividades parciales altamente rentables y con niveles de riesgo minero bajo. Los años ochenta fueron el escenario de tensiones entre proyectos privatizadores y posturas favorables al ingreso del sector privado en la actividad petrolera, pero manteniendo a una YPF estatal en un rol estratégico.

El cambio de paradigma de la década de 1990 permitió un proceso de colonización del Estado por parte de empresarios privados. El caso de José Estenssoro es ilustrativo. Este reconocido empresario, presidente y accionario de Sol Petróleo y EPP SA, fue desde 1990 interventor de YPF y BCRA. Desde la dirección de la petrolera estatal, implementó un programa de transformación, reestructuración y modernización para su futura privatización. Además, señaló:

No compartimos la idea que considera al petróleo como un bien estratégico de la Nación. Se trata más bien de un recurso que, correcta y económicamente administrado, puede convertirse en factor decisivo de transformación económica y que se comercializa en los mercados del mundo de una manera similar a la de los cereales y metales. (Estenssoro, 1992, citado en Palermo, 2012)

La relación entre el Estado y los empresarios privados puso de manifiesto una conexión aparentemente incongruente: mientras el *mainstream* económico y los principales referentes de los empresarios petroleros exigían el repliegue del Estado, al mismo tiempo, estos sectores presionaron por un papel activo del aparato estatal, primero propiciando concesiones y privatizaciones periféricas, luego la incorporación de capitales privados a YPF, y posteriormente la privatización. Como señala Serrani, la privatización de YPF estuvo marcada por un claro proceso de “circulación pública-privada”, donde la dinámica de colocación del Estado significó destacados pasajes de empresarios privados para ocupar cargos en el aparato estatal y luego regresar al sector privado.

Esto, de alguna manera, “permite explicar el conjunto de prácticas de transformación radical del sector petrolero en general, y de la empresa estatal en particular” (Serrani, 2012).

El colapso del modelo neoliberal en 2001 puso fin al régimen de convertibilidad y facilitó un giro en las políticas económicas. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), diversos sectores sociales impulsaron demandas por un rol más activo del Estado, acompañado de una mirada crítica hacia las privatizaciones realizadas en los años noventa. En paralelo a la recuperación de instrumentos macroeconómicos esenciales, el Estado incrementó su influencia en sectores clave como la energía, el transporte y los servicios públicos, ya sea a través de nacionalizaciones, la fundación de nuevas empresas estatales o la adquisición de participaciones en firmas privadas tras la reforma del sistema de pensiones. No obstante, estas iniciativas resultaron fragmentadas y carecieron de una estrategia de desarrollo unificada. Al mismo tiempo, emergieron voces que alertaban sobre un supuesto resurgimiento del estatismo, frente a los esfuerzos por aumentar la intervención estatal. De esta manera, se mantuvieron las tensiones históricas en torno al papel del Estado en la economía argentina, las cuales se manifestaron en un renovado auge neoliberal a partir de 2016 y en nuevas críticas a la participación estatal, especialmente con el cambio de gobierno a fines de 2023, reflejando el carácter pendular de la política económica del país.

Conclusiones

El recorrido histórico analizado en este trabajo permite indagar sobre la particular trayectoria que adoptó la cultura empresarial estatal en la Argentina, entendida como el conjunto de valores, prácticas y representaciones que moldearon tanto la acción del Estado en su faceta empresarial, como las relaciones entre el sector público

y el privado. Lejos de ser un fenómeno lineal u homogéneo, estas dinámicas se construyeron de manera fragmentaria, marcada por avances, retrocesos y profundas tensiones, resultado de las cambiantes coyunturas económicas, políticas e institucionales que atravesaron al país a lo largo de más de un siglo.

Un aspecto destacable es que, en contextos históricos proclives a considerar la bondad u otorgar un papel relevante al Estado en la promoción del desarrollo, sucedió muchas veces que los funcionarios no tenían muy en claro los objetivos de la empresa pública, o sufrían los cambios institucionales que afectaban a las reparticiones o dependencias con las que se vinculaban. Como señaló Treber (1968), la actuación de diversos órganos de contraloría, típicos de la administración pública, no solo paralizaba a las empresas públicas y trababa su gestión, sino que también contribuía a crear en sus cuerpos directivos la mentalidad del burócrata en posición de “cubrir sus espaldas”, y no la de un empresario tomador de riesgos derivados de la expansión de sus actividades. También, obviamente, quedaban sujetos a disposiciones más generales, como las políticas de ingresos o las demandas de la autoridad gubernamental para garantizar el pleno empleo.

Por otra parte, la inestabilidad político-institucional que caracterizó a Argentina favoreció la creación y expansión de múltiples estructuras burocráticas, muchas veces con funciones superpuestas, marcos legales ambiguos y respuestas contradictorias a presiones sectoriales (militares, empresariales, sindicales o de la propia burocracia). Estos actores, con diferentes recursos, compitieron por imponer sus objetivos en la gestión de las empresas públicas. En ciertos casos, estas terminaron siendo *colonizadas* por el sector privado, cuyos proveedores o clientes lograron subordinar los fines públicos a sus propios intereses. La debilidad y fragmentación del aparato estatal y la escasa consolidación de la burocracia dificultaron la construcción de un vínculo estable entre Estado y empresarios.

A su vez, la falta de previsibilidad en la acción estatal afectó el funcionamiento de las empresas públicas y se trasladó al ámbito privado, donde los empresarios adaptaron su comportamiento a esa incertidumbre, profundizando los efectos negativos sobre el sistema económico en su conjunto.

En algunos casos, la tecnoestructura pública logró resistir las presiones del poder político, que imponía cambios en las cúpulas de los organismos y reformulaba normas e instrumentos de intervención. Esto fue posible porque la administración media no respondía directamente a las decisiones políticas: mientras los directorios fijaban los objetivos estratégicos, el resto de la estructura se encargaba de la gestión cotidiana. Sin embargo, la ausencia de una carrera burocrática y de formación específica para dirigir empresas públicas, sumada a los frecuentes recambios de funcionarios, generó un clima de profunda incertidumbre. Esta inestabilidad no solo perpetuó los problemas de gestión, sino que además obstaculizó la inversión productiva, el aumento de la eficiencia y el desarrollo de capacidades técnicas. En consecuencia, se dificultó la consolidación de una cultura empresarial estatal con prácticas y valores estables que pudieran impulsar una intervención pública eficiente y orientada al desarrollo nacional.

Estos problemas se exacerbaban a partir de 1976, cuando en el escenario político triunfó la concepción de que el Estado era un mal administrador *per se*. Los administradores estatales ya no contaron con un basamento político-filosófico que les permitiera enmarcar la búsqueda de la buena administración o perseguir objetivos de eficiencia. El sendero que condujo a la crisis de las capacidades estatales y al debilitamiento y desmantelamiento del Estado empresario quedó abierto a partir de la deslegitimación de su accionar y potencialidades por parte de los conductores del propio Estado, y de quienes regían las empresas y organismos públicos. Dadas las características intrínsecas, las políticas

de endeudamiento, los cambios de autoridades y normas y la dispersión de las instituciones que debían tomar las decisiones, la capacidad administrativa, y por lo tanto, la calidad de la intervención y gestión resultaron fuertemente deterioradas, lo que terminó por socavar primero el accionar estatal, y luego por afectar de manera trascendente el desenvolvimiento económico.

Financiación

Este trabajo de investigación no contó con ningún financiamiento específico. Marcelo Rougier es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Camilo Mason es docente-investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Conflicto de interés

No existe ningún tipo de conflicto de interés

Referencias

- Alami, I., Dixon, A. D., y Mawdsley, E. (2021). State Capitalism and the New Global Development Regime. *Antipode*, 53(5), 1294-1318. <https://doi.org/10.1111/anti.12725>
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17-40). Prometeo.
- Alonso, J. M., Clifton, J., y Díaz-Fuentes, D. (2013). Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 5(17), 643-660. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.822532>
- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas. El rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. El Coloquio.
- Ascencio, D. y Odisio, J. (2024). Los ingenieros y las empresas públicas en el quiebre del proceso de industrialización en Argentina (1976-1983). En M. C. Zuleta Miranda y L. M. Uhthoff López (Coords.), *Historias de ingenieros en América Latina. Entre el Estado y los desafíos productivos, 1870-1980*. El Colegio de México. <https://libros.colmex.mx/tienda/historias-de-ingenieros-en-america-latina-entre-el-estado-y-los-desafios-productivos-1870-1980/>
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bernier, L., Bance, P., y Florio, M. (eds.) (2020). *The Routledge handbook of state-owned enterprises*. Routledge/Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781351042543>
- Borrastero, C. (2024). Estado, empresas y factores geopolíticos en el sendero de desarrollo de las redes 5G en Argentina. *Estudios Sociales del Estado*, 10(19), 104-138. <https://doi.org/10.35305/ese.v10i19.349>
- Carbajales, J. J. (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina: 1946-2020: de la centenario YPF a las actuales SABIE*. Edunpaz. <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/65>
- Carbajales, J. J. (2025) *Historia jurídica de los hidrocarburos: Del Virreinato a la Ley de Bases: legislación y jurisprudencia anotadas*. Edunpaz. <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/129>
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo.
- Clifton, J., y Díaz-Fuentes, D. (2025) Do state-owned enterprises behave like public or private entities when they go abroad? En G. A. Hodge, C. Greve, y E. Reeves (Eds.), *Research Handbook on Privatisation*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035309986.00016>
- Dappe, M. H., Musacchio, A., Turkoglu, B., Pan, C., Barboza, J., y Semikolenova, Y. (2024). State-owned enterprises as countercyclical instruments: Quasi-experimental evidence from the infrastructure sector. *World Development*,

- 179, e106608. <https://doi.org/10.1016/j.world-dev.2024.106608>
- Del Bo, C. F., Florio, M., Frigerio, M., y Vandone, D. (2025). *State-Owned Enterprises in Developed Market Economies: Theory and Empirics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009625265>
- Dosi, G., Lamperti, G., Mazzucato, M., Napoletano, M., y Roventini, A. (2023). Mission-oriented policies and the “Entrepreneurial State” at work: An agent-based exploration. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 151, e104650. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2023.104650>
- Florio, M. (2013). Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación. En D. Chávez y S. Torres, (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnational Institute.
- Fuentes, P. (2024). El Estado empresario en el sector del litio en Argentina: Los casos de Y-TEC e YPF Litio (2013-2023). *H-Industria. Revista de Historia de la Industria y el Desarrollo en América Latina*, 35, 143-163. [https://doi.org/10.56503/H-Industria/n.35\(18\)/3216](https://doi.org/10.56503/H-Industria/n.35(18)/3216)
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (1976). *Las empresas públicas en la economía argentina*. Consejo Empresario Argentino.
- Hurtado, D. (2024). La ciencia y la tecnología en Argentina en los 40 años de democracia. *Ciencia, Tecnología y Política*, 7(12), 110. <https://doi.org/10.24215/26183188e110>
- Kowalski, P., Büge, M., Sztajerowska, M., y Egeland, M. (2013). State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. *OECD Trade Policy Papers*, 147. <https://doi.org/10.1787/5k4869ckqk71-en>
- Marichal, C. (1988). Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina (1868 -1880). Siglo XIX. *Revista de Historia (México)*, II(5), 89-124.
- Mason, C. (2023). *El nacionalismo técnico y la cuestión energética. Trayectorias, diagnósticos y propuestas (1930-1946)* [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Mason, C. (2024). La intervención estatal y la cuestión energética desde una mirada profesional. Diagnósticos y propuestas de los ingenieros argentinos entre 1930-1946. En M. C. Zuleta Miranda y L. M. Uhthoff López (Coords.), *Historias de ingenieros en América Latina. Entre el Estado y los desafíos productivos, 1870-1980*. El Colegio de México. <https://libros.colmex.mx/tienda/historias-de-ingenieros-en-america-latina-entre-el-estado-y-los-desafios-productivos-1870-1980/>
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
- Mazzucato, M., y Monaco, L. (2024). Rethinking Industrial Strategies and the State: A Global South Perspective. *Social Research: An International Quarterly*, 91(3), 819-849. <http://dx.doi.org/10.1353/sor.2024.a938579>
- Odisio, J. (2023). *Empresas públicas e industrialización. Petroquímica General Mosconi y el papel del Estado argentino en el desarrollo de la industria básica (1969-1993)*. Teseo. <https://www.teseopress.com/petroquimicamosconi>
- Odisio, J. y Rougier, M. (2020). Instituciones, ideas y desarrollo. Los militares y la industrialización en Argentina durante el siglo XX. En E. Fujigaki y A. Escamilla (Eds.), *México y otras fronteras 1920-2015: Historia y pensamiento económico*. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Oszlak, O. (1978). Capitalismo de Estado: ¿forma acabada o transición? En H. Boneo, O. Oszlak, J. I. Jiménez Nieto, R. M. Mateo, A. R. Brewer Carías, J. Irisity Jover, y E. Viloria, *Gobierno y empresas públicas en América Latina*. CLAD-SIAP.
- Palermo, H. M. (2012). *Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YFP*. Antropofagia.
- Regalsky, A. (2015). Infraestructuras urbanas para una gran metrópolis: construyendo las Obras Sanitarias de la Nación en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1930. En A. Regalsky y M. Rougier (Eds.), *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina en el siglo XX*, EDUNTREF.
- Regalsky, A. y Rougier, M. (Eds.) (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina en el siglo XX*. EDUNTREF.
- Rodríguez, M. R. (2024). A New Beginning? Obstacles and Debates at the Relaunch of the Argentine Nuclear Program (1999-2015).

- Journal of Evolutionary Studies in Business*, October, 28-42. <https://doi.org/10.1344/jesb.42354>
- Rodríguez, M. R. (2025). The Rise of the Argentine Nuclear Program and the Thwarted Dream of Industrialization (1950-1984). *Revista de Historia Industrial-Industrial History Review*, 34(93), 39-68. <https://doi.org/10.1344/rhihr.42321>
- 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, (Comp.), *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer*. CESP. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/va1043.pdf>
- Rougier, M. (2015). Empresarios de uniforme: la conformación de un complejo militar-industrial en la Argentina. En G. Guajardo y A. Labrador (Coords.), *La empresa pública en México y América Latina: entre el mercado y el Estado*. CEICH-UNAM/INAP. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170427045119/pdf_1298.pdf
- Rougier, M. (2021). Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas. *Cuadernos del INAP*, (76). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/256>
- Rougier, M. e Iramain, L. (2023). *Empresa pública y Estado empresario en la Argentina (1810-2020): un recorrido conceptual e histórico*. CICCUS.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2017). “Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos”. *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Imago Mundi.
- Rougier, M., Odisio, J., Raccanello, M., y Sember, F. (2016). *Los desafíos del Estado emprendedor: el polo industrial-tecnológico para la defensa* [Documento de trabajo 4]. AESIAL/IIEP. https://ceheal.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/dt_aesial_polo_1.pdf
- Salerno, E. (2015). Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado. *H-Industria. Revista de Historia de la Industria y el Desarrollo en América Latina*, 16(9), 13-34. <https://ojs.economicas.uba.ar/H-ind/article/view/802>
- 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-Industria. Revista de Historia de la Industria y el Desarrollo en América Latina*, 25(13), 29-42. <https://ojs.economicas.uba.ar/H-ind/article/view/1624>
- Sánchez González, J. (2023). De la reinención del gobierno al nuevo servicio público. *Espacios Públicos*, 23, 183-201. <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/21593/16548>
- Schvarzer, J. (1978). Estrategia industrial y grandes empresas. *Desarrollo Económico*, 18(71), 307-501.
- Schvarzer, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina, Revista de Información y Análisis de la Región*, (3), 49-68.
- Schvarzer, J. (1993). Estado y clase dominante en la Argentina moderna, 1880-1990. *El cielo por asalto*, 5.
- Schvarzer, J. y Gomez, T. (2005). Cuando la función de empresario y de funcionario público se confunden: el caso del Ferrocarril del Oeste en la segunda mitad del siglo xix. En A. Cerra (Comp.), *El desarrollo argentino. Una aproximación comparativa*. Fundación Simón Rodríguez, Proyecto Editorial.
- Serrani, E. (2012). Acumulación privilegiada en el sector petrolero (1988-1998). En A. Castellani, (Coord.), *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina, 1966-2000*. UNSAM Edita.
- Solanas, F. y Herrero, F. (2006). Jorge Newbery, un hombre de la energía. *Realidad Económica*, 222, 7-30. https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_222.pdf
- Soul, J. (2014). *Somiseros. La configuración y el devenir de un grupo obrero desde una perspectiva antropológica*. Prohistoria.

- Testa, V. (1975). *Aspectos económicos de la coyuntura actual (1973-1975)*. CICSO.
- Treber, S. (1968). *La empresa estatal argentina. Su gestión económica-financiera*. Macchi.
- Valentini, R. (2024). *Nunca es triste el Estado, lo que sí tiene es remedio. La producción pública de medicamentos. La intervención estatal y el Laboratorio Industrial Farmacéutico S.E.* Ediciones CICCUS.
- Yañez, M. (2022). Federalismo y Estado empresario a nivel subnacional: características y conformación reciente del sector de las empresas públicas provinciales en Argentina. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 13(2). <https://doi.org/10.7770/rchd-cp-V13N2-art2989>

Anexo

Cuadro 1. Empresas públicas clasificadas por su régimen legal y administrativo, ca. 1976

Régimen legal y administrativo	Ejemplos
Departamentos de la Administración Central	Hoteles de turismo, emisoras de radio y TV.
Cuentas Especiales	Casa de la Moneda de la Nación
Organismos descentralizados	Bancos nacionales, DGFM, Junta Nacional de Granos
Empresas del Estado (Ley 13.653/1949 y modificatorias)	Nacionales: Administración General de Puertos, Agua y Energía Eléctrica, ENTel, CIFEN, Gas del Estado, YPF. Provinciales: Lecherita, Textil Saénz Peña (Chaco); Textil Formosa, Tejeduría Jujena, Giol (Mendoza); El Gigante, Fábrica Provincial de Calzado (San Luis); Usina Eléctrica Rafaela (Santa Fe), Matadero Frigorífico La Isla (Santiago del Estero)
Empresas regidas por leyes especiales (antes incluidas en el régimen anterior)	Ferrocarriles Argentinos (desde 1969) Obras Sanitarias de la Nación (desde 1973)
Sociedades de Economía Mixta (Ley 15.349/1946)	Nacionales: Atanor SA, Carboquímica Argentina, EUDEBA, Inductor, SOMISA Provinciales: Aerochaco, Corporación Entrerriana de Citrus, Corporación Agrícola Vitivinícola-CAVIC (San Juan)
Sociedades Anónimas	Nacionales: Alcalis de la Patagonia, Carboclor, Industrias Argentinas MAN, La Cantábrica, La Emilia, Plástica Bernabó, Winco, Telam Provinciales: Industrias Llave (Entre Ríos), Papel Misionero; Fricader, Textiles Viedma (Río Negro); Cristalerías San Vicente, La Gallareta (Santa Fe)
Sociedades Anónimas con participación mayoritaria estatal (Ley 17.318/1967)	Nacionales: Aceros Ohler, AFNE, Compañía Azucarera Las Palmas, Compañía Metalúrgica Austral, HIPASAM, FORJA, Petroquímica Bahía Blanca, Petroquímica General Mosconi, SEGBA (a partir de 1972, antes era una sociedad anónima), SIDINSA Provinciales: Corporación Forestal Neuquina, Clanclay (San Juan)
Sociedades del Estado (Ley 20.705/1973)	Argentina 78 Televisora
Empresas privadas incorporadas a la Administración del Estado bajo diversas leyes	Nacionales: Swift de la Plata, Editorial Mayo, Electrodinie, Editorial Códex, La Bernalesa, FASA, canales de televisión, Astrasur, Hilanderías Olmos Provinciales: Fábrica de Calzado Lucas Trejo (Córdoba); Compañía Papelera del Norte de Santa Fe, CAT
Corporaciones interestadales	Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio Cofirene, Corporación Mercado Central de Buenos Aires
Empresa “sui generis”	Corporación Argentina de Productores de Carne (desde 1973 que estaba intervenida por el Estado)

Fuente: Elaboración propia en base a Belini y Rougier (2008).