

# INAP

ISSN 2683-9644

# CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

## Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas

Marcelo Rougier

# 76

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**





# CUINAP | Argentina

**Reflexiones en torno al Estado  
empresario en la Argentina.  
Repaso histórico y perspectivas**

Marcelo Rougier

76

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Dr. Juan Luis Manzur**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Lic. Mauro Emanuel Solano**

Director Institucional del INAP

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>1. Primera fase: la intervención/participación estatal en el modelo de extraversión</b>	<b>12</b>
<b>2. Segunda fase: La intervención durante la industrialización dirigida por el Estado</b>	<b>15</b>
<b>3. Crisis y retiro del Estado empresario luego de 1976</b>	<b>40</b>
<b>4. Cambio de siglo ¿revalorización y vuelta del Estado empresario?</b>	<b>45</b>
<b>5. Algunas reflexiones sobre la experiencia histórica</b>	<b>48</b>
<b>Consideraciones finales: los desafíos del presente o el Estado ¿para qué?</b>	<b>54</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>56</b>

## Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas



**Marcelo  
Rougier**

---

Marcelo Rougier es doctor en Historia, investigador Principal del CONICET/IIEP-Baires y profesor titular de Historia Económica y Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Es director del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHAL) y editor de la revista especializada en temas de historia económica, industrial y de empresas H-industria. Ha publicado numerosos artículos y capítulos de libros en su país de origen y en el exterior. Es autor, entre otros, de *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo* (2004), *Estado y empresarios en la industria del aluminio* (2011), *La economía del peronismo* (2012) y *La industrialización en su laberinto. Historia de empresas argentinas* (2015). Con Juan Odisio ha escrito «*Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos*». *Las ideas sobre el desarrollo nacional 1914-1980* (2017). También ha editado o coordinado numerosos libros entre los que se destacan *La industria argentina en su tercer siglo. Un enfoque multidisciplinar* (2021) y la serie *Estudios sobre la industria argentina*, de tres volúmenes.

## Resumen

En las últimas décadas la intervención del Estado en la economía y la sociedad ha vuelto al centro de la escena en toda América Latina, y aún en los países más avanzados. Luego de la impactante oleada de privatizaciones de los años noventa, nuevas experiencias de «reestatización» y de intervención comenzaron a abrirse paso, en una llamativa dinámica pendular. Poco a poco el debate se ha vuelto a orientar hacia tópicos como el del papel del Estado en el desarrollo, los criterios para medir su desempeño, o las características específicas de la gestión empresarial; pero también las discusiones remiten al pasado, a las décadas previas al predominio del pensamiento neoliberal, al visitar las formas que adoptó la intervención estatal y los resultados de esas experiencias. En base a estas consideraciones, y tomando en cuenta la necesidad de superar los marcos interpretativos más generales, en este trabajo se presenta un recorrido de largo alcance, una periodización de la conformación, dinámica y crisis del Estado empresario en la Argentina desde el siglo XIX hasta el presente. Nuestro foco está puesto en la creación, organización y evolución de algunas empresas públicas y en aquellos mecanismos que el Estado desplegó para intervenir en la gestión de las empresas privadas. El análisis aporta en su conjunto una perspectiva histórica sobre la secuencia de los factores que permiten explicar la intervención estatal en diversas áreas, así como de los objetivos perseguidos, los problemas de gestión y los resultados alcanzados, contribuyendo a esclarecer una problemática crucial para entender el derrotero de la Argentina y evaluar el papel desempeñado por las actividades empresariales del Estado. El análisis de esa experiencia histórica permite esbozar una serie de reflexiones tanto sobre aspectos conceptuales como propositivos.

## Palabras clave

Empresas públicas, Estado empresario, Argentina.

## **Abstract**

In recent decades, the intervention of the State in the economy and society has returned to the center of the scene throughout Latin America, and even in the most advanced countries. After the shocking wave of privatizations of the 1990s, new experiences of “re-nationalization” and intervention began to make their way, in a striking pendulum dynamic. Little by little the debate has been reoriented towards topics such as the role of the State in development, the criteria to measure its performance, or the specific characteristics of business management; But the discussions also refer to the past, to the decades prior to the predominance of neoliberal thought, by revisiting the forms that state intervention took and the results of those experiences. Based on these considerations, and taking into account the need to overcome the most general interpretative frameworks, this work presents a long-range journey, a periodization of the conformation, dynamics and crisis of the entrepreneurial state in Argentina from the 19th century to the the present. Our focus is on the creation, organization and evolution of some public companies and on those mechanisms that the State deployed to intervene in the management of private companies. The analysis as a whole provides a historical perspective on the sequence of factors that explain state intervention in various areas, as well as the objectives pursued, the management problems and the results achieved, helping to clarify a crucial problem to understand the problem. Argentina’s course and evaluate the role played by the State’s business activities. The analysis of this historical experience allows us to outline a series of reflections on both conceptual and propositional aspects.

## **Key Words**

State owned companies, Entrepreneur State, Argentina.



## Introducción

Siempre que se suscita un escenario de crisis a nivel mundial, el debate sobre el Estado se posiciona en el centro de la escena. También ha sucedido en circunstancias tan excepcionalmente particulares como las provocadas por la pandemia de COVID-19, crisis inédita iniciada en 2020. Pero esa discusión, en rigor, se sobreimprime a otra menos coyuntural que tuvo lugar luego de la crisis financiera internacional de 2008. Con todo, en el escenario latinoamericano, el debate tiene aun mayor plazo, pues se inició con la crisis de los modelos económicos que predominaron en los noventa sobre la base del predominio de las políticas neoliberales y privatizadoras enfundadas en el Consenso de Washington. En efecto, a partir del cambio de siglo, se manifestó en varios países de la región un proceso de incipiente reestatización, si bien con mucha menos fuerza respecto a las experiencias históricas de intervención.

Se trata de un proceso que, en una mirada de *longue durée*, refleja una dinámica pendular de la intervención estatal en un sentido amplio, que incluye las actividades empresariales. De hecho, luego de las experiencias liberales decimonónicas, la crisis de 1930 abrió el juego a una mayor intervención estatal con el propósito de resolver las fallas del mercado, con las consiguientes justificaciones teóricas —que, a grandes rasgos, respondían al keynesianismo y a la idea de que la economía librada al juego de las fuerzas del mercado no funcionaba, y, por lo tanto, era necesaria la intervención—. Cuatro décadas después, a comienzos de los setenta, acicateadas por una nueva crisis mundial —nótese, otra vez la crisis—, cuyas expresiones fueron la crisis del fordismo, del petróleo y del sistema monetario internacional, las ideas neoliberales ganaron terreno, y se pretendió resolver ahora las *fallas del Estado* a través de reformas de mercado. En otras palabras, la intervención pública en exceso desmedida generaba ineficiencias que debían corregirse a través de las reformas de mercado.

Esa posición incluía la idea de que las empresas públicas eran ineficientes *per se*, que la intervención estatal y, sobre todo, las entidades empresariales del Estado despilfarraban recursos, que eran costosas del punto de vista del gasto social, o que, en algún sentido, inhibían el despliegue del *espíritu empresarial*. Pero, como señalamos, estas ideas fueron parcialmente cuestionadas a partir de la pobre *performance* de algunas experiencias neoliberales, en particular, en el espacio latinoamericano, y mucho más con la crisis internacional de 2008, que instaló como respuesta inmediata la nacionalización de emergencia nacional, la nacionalización de bancos, de compañías de seguros, etc., lo que llevó a cuestionar ahora la eficiencia del mercado *per se* y el surgimiento de varios estudios y análisis teóricos que revalorizaron el papel histórico del Estado en determinados desarrollos tecnológicos y como fuente de financiamiento inicial para el impulso de las actividades privadas. Más aún, se instaló un nuevo debate anclado en el hecho de que las críticas a la intervención estatal, y, en especial, a las empresas públicas, se habían basado en miradas negativas sobre algunos emprendimientos que se tomaban como modelo. Y no solo eso, pues resultaba que, en muchos casos, era evidente que el sector privado no había sido más eficiente que el Estado en su desempeño empresarial para cubrir las necesidades amplias que demandaba la sociedad. Era necesario volver a mirar las experiencias del pasado sin prejuicios, o, al menos, sin los prejuicios que destilaban las perspectivas neoliberales (Kowaslki *et al.*, 2013; Mazzucato, 2013; Florio, 2013).

El devenir de las actividades empresariales del Estado es un fenómeno complejo y cambiante de acuerdo con el proceso histórico. Por esta razón, es importante establecer algunos parámetros de análisis y partir de una primera periodización amplia de la intervención estatal en la Argentina —que bien puede extenderse al resto de los países de la región— que

considera tres grandes momentos cerrados o fases que cubren desde las primeras décadas del siglo XIX hasta los albores del siglo XXI delimitados por la dinámica económica, de modo fundamental. La primera fase corresponde a la intervención/participación estatal en el período de extraversión, cuyo desarrollo puede extenderse desde el surgimiento de los estados nacionales en América Latina hasta la crisis de 1930; la segunda, intervención/participación estatal en el período de sustitución de importaciones o de industrialización dirigida por el Estado, transcurre desde la crisis mundial hasta mediados de los setenta, aproximadamente; y la última fase corresponde al período de retiro del Estado, que abarca los años de auge de políticas neoliberales y de privatización de empresas y cuyo final puede corresponderse con el proceso de revalorización del Estado y de reversión relativa de esas políticas, que puede dar lugar a la conformación de una nueva etapa.

Este proceso, relativamente reciente y aún en desarrollo, es parte de uno más amplio, que revela esa lógica pendular de idas y vueltas, y que es preciso reponer en su dimensión histórica, no solo por su interés en ese plano, sino, principalmente, por lo que pueda brindar como análisis para contextualizar de mejor manera las circunstancias que se presentan actualmente. En lo que sigue, realizamos un repaso de las fases de intervención estatal en la Argentina, rescatando algunos hitos, con el propósito de realizar algunas precisiones conceptuales, en particular, en torno al porqué de la intervención del Estado y al tipo de emprendimientos que realiza, y cuestionar la idea, muy arraigada, de que la intervención estatal supone el nacionalismo o la soberanía económica, o que está vinculada a una posición ideológica en particular, por ejemplo; para, finalmente, presentar algunas reflexiones a modo de agenda de discusión sobre esta problemática, que bien puede ser de utilidad para el diseño de políticas públicas (para una periodización para el conjunto de América Latina, ver Rougier y Guajardo, 2010).

## Primera fase: la intervención/participación estatal en el modelo de extraversión

Dentro de esta primera fase, es posible identificar una etapa de intervención primitiva o neomercantilista, marcada por cierta inercia del período colonial. La presencia de algunos establecimientos básicos, en algunos casos de producción discontinua o protoindustrial, como, por ejemplo, casas de acuñación de moneda o los arsenales que incluían la fundición de metales y reparaciones de elementos bélicos, o la construcción de caminos. A esta protointervención se le fueron adosando prontamente algunas instituciones financieras con el propósito de estimular el crecimiento económico, integrar la región y financiar a los Estados provinciales en construcción, algo que ocurrió en todos los países de la región. En la Argentina, destacan instituciones como el Banco de la Provincia de Buenos Aires en la década de 1820, destinado a financiar actividades comerciales y productivas, o la Administración General de Correos. Luego, se sumarán en la misma lógica otras instituciones financieras, como el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires, que comenzó a operar hacia 1872 y que, al igual que el Banco Nacional creado el mismo año, tenía como propósito estimular las actividades rurales. A partir de entonces, es posible verificar un cambio cualitativo y cuantitativo en la intervención estatal que acompaña la consolidación del Estado nacional y del modelo económico basado en la exportación de materias primas para el mercado mundial. Este proceso

supuso, además, desplegar el control efectivo del territorio a través de campañas militares como la denominada Conquista del Desierto y el sometimiento o exterminio de las poblaciones indígenas. Así, el Estado asumió un rol clave para garantizar y desarrollar a través de distintas estrategias la infraestructura necesaria para la consolidación de ese modelo económico, en el que serán de importancia los puertos y las empresas de ferrocarril, cuya inversión más destacada fue emprendida por compañías extranjeras privadas, pero también facilitada por múltiples mecanismos de participación pública —tasas de rentabilidad garantizada, exenciones tarifarias y arancelarias, endeudamiento externo y cesión de tierras (uno de los mayores activos del Estado)—. La construcción temprana del Ferrocarril del Oeste (1857) es un ejemplo de este proceso: asumida inicialmente por capital privado, luego los aportes fundamentales provinieron de la provincia de Buenos Aires. También otras líneas fueron desarrolladas y administradas por organismos dependientes de la administración nacional en la década de 1870, como la del Central Norte o la del Ferrocarril Andino. Finalmente, el Estado tomó a su cargo otras líneas donde el capital privado no tenía interés por razones estratégicas y de integración regional, y estructuró una repartición específica, la Administración General de Ferrocarriles del Estado en 1909. Paralelamente, siguió desarrollándose el sistema financiero público con la creación del Banco Hipotecario Nacional (1886) para la construcción de viviendas, por ejemplo, o el Banco de la Nación Argentina en 1891, además de la prestación amplia de servicios esenciales a la población en constante aumento en las grandes ciudades. Ejemplo de esto último lo constituyen las Obras de Salubridad de la ciudad de Buenos Aires, que, desde la década de 1860, estuvo a cargo de diferentes organismos públicos, principalmente, y que luego quedaron organizadas en un nuevo ente autónomo, Obras Sanitarias de la Nación, en 1912 (Regalsky y Salerno, 2005).

El impacto de la Primera Guerra Mundial le dio a la intervención estatal nuevos bríos, que se extendió hacia actividades nuevas o hasta entonces reservadas al capital privado. Esta intervención obedeció a la búsqueda de un mayor control por parte de los gobiernos de actividades que pueden caracterizarse como estratégicas en un clima de incipiente nacionalismo económico. La creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en 1922 constituye un ejemplo típico de este proceso. Se trata de una empresa autárquica con lógica comercial con el objetivo de moderar y regular el mercado, a la vez que establecer cierto grado de control sobre el recurso estratégico. También en línea con el creciente nacionalismo económico, se creó la Fábrica Militar de Aviones en 1927, sobre la base de una ley secreta que promovía el desarrollo de industrias básicas, de acuerdo con el «bastarse a sí mismo» que profesaban los militares por razones de «defensa nacional».

## Segunda fase: La intervención durante la industrialización dirigida por el Estado

Una mayor expansión en el proceso de intervención se suscitó con la crisis de 1930, en paralelo a lo que se comenzaba a reconocer como el fracaso del capitalismo liberal predominante hasta entonces. A nivel internacional, se produjo una legitimación muy importante de la intervención estatal, que, desde el punto de vista teórico, tuvo su resolución a partir de la obra de John Keynes y el debate sobre el dirigismo estatal. El Gobierno argentino adoptó una serie de medidas de regulación en el mercado financiero y cambiario, así como en los mercados de productos. En el primer lustro de la década, fueron creadas una gran cantidad de Juntas Reguladoras —de granos, de carnes, de la producción vitivinícola, etc.—; de esas juntas van a derivar incluso algunas empresas *sui generis* del Estado, como es la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), creada en 1934 como empresa testigo y en defensa de los precios de los ganaderos para contrarrestar las maniobras monopólicas de los frigoríficos ingleses y norteamericanos que dominaban el mercado. También hubo avances del Estado en el sector financiero con la creación del Banco Central de la República Argentina (BCRA), en principio, una entidad mixta a partir de la cual el Estado asumía un control importante sobre el sistema monetario y financiero con el propósito de atenuar los efectos negativos y positivos del ciclo económico, tal como lo pensó Raúl Prebisch. Además, en ese mismo contexto, se crea el Instituto de Movilizaciones e Inversiones

Bancarias (IMIB) para resolver los problemas de los bancos que habían sido afectados por la crisis y para liquidar otros (Sember, 2018). Pero fue durante la Segunda Guerra Mundial que el papel del Estado se amplió notablemente. Un conjunto de empresas fue organizado, en general, como respuesta autárquica a las condiciones restrictivas del contexto internacional. Así, por ejemplo, en 1941, se creó la Flota Mercante del Estado y la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), una entidad que se proponía impulsar la producción de materiales vinculados con la defensa nacional, y que concentró numerosas plantas industriales y mineras organizadas en los años anteriores bajo el control del Ejército.

En ese primer lustro de la década de 1940, se produjo el vencimiento de varias concesiones estatales otorgadas a empresas extranjeras en los servicios públicos. Esto permitió al Estado nacional hacerse cargo del manejo de empresas de servicios, como la Primitiva Compañía de Gas de Buenos Aires—que pasó a depender de YPF—, sobre cuya base se fundaría Gas del Estado en 1947. En otros casos, la nacionalización fue el resultado del interés de los propietarios por deshacerse de sus activos, luego de fuertes caídas de rentabilidad, como ocurrió con los ferrocarriles ingleses y de la compañía de teléfonos norteamericana durante los primeros años del Gobierno peronista. La idea primigenia en ese contexto fue armar empresas mixtas, pero, ante la aversión de los capitales privados, se conformaron finalmente empresas públicas, de tal forma que ese Gobierno sería identificado con el estatismo y el intervencionismo. Algo similar ocurrió con las empresas de navegación aérea, que terminaron conformando una nueva empresa estatal: Aerolíneas Argentinas. En general, se trataba de compañías que demandaban grandes inversiones para la renovación de sus equipos y ofrecían escasos rendimientos a sus propietarios, que optaban por retirarse del negocio (Rougier, 2012). También, en el marco de la ampliación del Estado benefactor, el sector público asumió diversas tareas en la producción de medicamentos (Valentini, 2021).



Paralelamente, el peronismo llevó adelante una amplia y ambiciosa reforma financiera a través de la nacionalización de los depósitos bancarios y del BCRA. Un denominado Sistema del Banco Central incorporó a las entidades financieras oficiales tradicionales —entre las que se encontraban, el Banco de la Nación Argentina, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja Nacional de Ahorro Postal— y al Banco de Crédito Industrial Argentino, creado pocos años antes. Se sumaría a ese Sistema el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR), que, años después, se nacionalizaría, y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM), dedicado a intervenir en el mercado de valores. También el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), que tenía funciones muy variadas —aunque, principalmente, monopolizaba el comercio exportador de granos—, fue incorporado al sistema financiero bajo la égida del BCRA nacionalizado (Rougier, 2001 y 2002; Sowter, 2016). De todos modos, la principal novedad del período fue el avance del Estado sobre la industria. Con el propósito de desarrollar la siderurgia, la DGFIM instaló el complejo minero siderúrgico Altos Hornos Zapla en Jujuy, que comenzó a producir arrabio en 1945 (Boto, 2020) y organizó dos años después la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) como empresa mixta, aunque quedó bajo su control. El Gobierno nacional, por su parte, creó una Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), que agrupó a un variado conjunto de empresas químicas, farmacéuticas, metalúrgicas y eléctricas, que habían pertenecido al capital alemán y que fueron transferidas al Estado cuando se declaró la guerra al Eje (Belini y Rougier, 2008).

Estas actividades plantearon nuevos problemas organizacionales y financieros. Las capacidades del Estado y su autonomía se vieron puestas a prueba por esta experiencia empresarial que es tal vez uno de los aspectos menos conocidos de la intervención del Estado en la Argentina. La fuerte expansión del Estado empresario fue acompañada

de los primeros intentos por sancionar un conjunto de normas que permitiera un ordenamiento jurídico acorde con la importancia económica y financiera de las empresas públicas. En 1949, se sancionó la Ley 13.653, que organizaba el funcionamiento de aquellas bajo el control directo del Poder Ejecutivo y establecía la fiscalización de la Contaduría General de la Nación. La ley consagraba el carácter dual de las empresas al someter al derecho privado todo lo relacionado con sus actividades específicas y al derecho público lo relacionado con la administración o el servicio público que prestara.

Con todo, hacia 1950, la expansión del Estado empresario encontró ciertos límites. En parte, por problemas de eficiencia y de costos, en muchos casos, por la sobredotación de personal y también por las dificultades para acceder a equipos para sostener el crecimiento de las actividades. La crisis del sector externo y la escasez de divisas que asolaba a la economía argentina por ese entonces pusieron también en discusión el papel del Estado empresario, y, por lo tanto, se planteó el retiro de la intervención en ciertas actividades, si bien mantenía un papel importante. En el Segundo Plan Quinquenal, se establecía que la actividad industrial del país sería conducida por el Estado, «con la cooperación de las organizaciones interesadas, cuando corresponda, con el fin de lograr la autarquía en la producción esencial para la economía social y la defensa del país». Pero el sector público las impulsaría solo cuando excediesen las posibilidades de la industria privada o carecieran «de interés para las mismas» y cuando fuese «esencial para la defensa» (Presidencia de la Nación, 1953).

En rigor, la política de nacionalizaciones del Gobierno había tenido fin en 1949, aún cuando quedaron varias situaciones pendientes; en su mensaje al Congreso ese año, Perón manifestó la intención de no continuar con las expropiaciones y su voluntad de llegar a acuerdos extrajudiciales con

las empresas extranjeras, reconociendo los reclamos de muchas de ellas. En mayo de ese año, para despejar dudas de que el Estado asumiría un nuevo papel y no competiría con el sector privado, Perón declaraba incluso su deseo de privatizar aquellas industrias que estaban bajo su control:

El Estado ha de estar para ayudar a las empresas privadas... la industria es una empresa privada, el Estado no tiene ningún interés y tan pronto las empresas estatales actuales tomadas en estado de antieconomía puedan ser devueltas a la actividad privada, el Estado tendrá un gran placer en desprenderse de todas esas empresas...Nosotros somos gobierno, no industriales... Nosotros no queremos industrias porque nos dan mucha pérdida y quizá a ustedes les puedan dar ganancia. En esto vamos a estar muy de acuerdo (citado en Rougier, 2012, p. 165).

Por ese entonces, fueron nacionalizadas las empresas industriales, agrícolas y financieras que habían pertenecido al grupo Bemberg, si bien se trataba en este caso de un proceso judicial engorroso iniciado mucho antes; también el Gobierno de Mendoza tomó el control de la empresa Bodegas y Viñedos Giol a partir de 1954 como consecuencia de un largo proceso de intentos frustrados de regulación del mercado vitivinícola, y el Gobierno de Tucumán se había hecho ya cargo del ingenio Esperanza cuando se declaró en quiebra en 1949. No obstante, en ese marco de ordenamiento y de justificación de cierto retiro del Estado, se crearon nuevas empresas estatales estratégicas, como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) e Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), sobre la base de la antigua Fábrica Militar de Aviones, que inició la producción de tractores, automotores y otros productos industriales, para avanzar en la sustitución de importaciones de bienes más complejos y ahorrar de ese modo divisas y también para realizar acuerdos con empresas extranjeras para dinamizar esa producción

(Raccanello y Rougier, 2012). A partir de la creación de esta empresa, se radicó la Fiat para fabricar tractores y Kaiser para fabricar automóviles, utilizando en parte los equipos y el personal técnico, además del apoyo financiero, del Estado argentino. Pero, más allá de estos casos de estatizaciones, era indudable que se trataba de experiencias aisladas dentro de una clara política tendiente a morigerar la intervención y de retiro de la actividad productiva, que se completaba con un intento de reorganizar y reducir los costos operativos de las empresas públicas, tal como se verificó en el caso de las empresas de transportes ferroviarias, de aeronavegación, fluviales, marítimas y de automotores, que fueron integradas en una mega compañía pública, la Empresa Nacional de Transportes, en marzo de 1952.

En definitiva, el propio Perón se encargaría de justificar estas aparentes paradojas de la intervención estatal:

Nosotros no somos intervencionistas ni antintervencionistas, somos realistas. El que se dice «intervencionista» no sabe lo que dice; hay que ubicarse de acuerdo con lo que exigen las circunstancias. Las circunstancias imponen la solución. No hay sistemas ni métodos ni reglas de economía en los tiempos actuales. Hay soluciones concretas frente a un problema también concreto. Resuelto ese problema se va a presentar otro quizá, también diametralmente opuesto al anterior. A éste le daremos una solución contraria al anterior, pero no por sistema, sino por inteligente apreciación y reflexión del caso concreto (citado en Rougier, 2012, p. 178).

El derrocamiento del Gobierno peronista en septiembre de 1955 dio inicio a un cuestionamiento de la intervención estatal. A finales de ese año, el informe elaborado por Raúl Prebisch alentó una limitación de la propiedad pública de empresas y recomendó privatizar DINIE,

IAME y Aerolíneas Argentinas. En rigor, Prebisch era más un crítico del estatismo peronista y de lo que consideraba «excesos» y «desorden» de intervención que de un Estado que interviniera para acelerar el desarrollo económico, una postura sostenida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la región. También Aldo Ferrer era un difusor de esas ideas. En su tesis doctoral de 1956, titulada *El Estado y el desarrollo económico*, señalaba que era ilógico esperar que los empresarios privados fuesen el motor del desarrollo. Era el Estado el que debía hacerse cargo de «una parte sustancial de la inversión total, sobre todo en aquellas ramas de la economía en que la empresa privada no pueda ni le interese hacerlo, como ser en la formación de capital básico» (Ferrer, 1956, p. 177). El Gobierno militar anunció la limitación de la intervención estatal, pero salvo la disolución del IAPI y del IMIM, además de algunas modificaciones del sistema financiero, no se realizaron cambios importantes durante esa breve experiencia. Fue el Gobierno de Arturo Frondizi, a fines de los cincuenta, el que más avanzó en la reestructuración de las empresas públicas creadas durante la posguerra. Se privatizaron algunas de las empresas incluidas en la DINIE, y se desarrollaron convenios entre algunas esferas del sector público y del privado, principalmente de capitales extranjeros, por ejemplo, en el área petrolera. También se alentó una mayor participación del capital privado en SOMISA, que comenzó su producción por ese entonces, mediante la reforma de su ley constitutiva, aún cuando el control quedó en poder del Estado. Finalmente, la resolución de un viejo pleito con la Compañía Argentina de Electricidad, de propiedad extranjera, derivó en la creación de SEGBA, una sociedad anónima con mayoría del Estado, y se creó Yacimientos Minero Agua de Dionisio para el desarrollo de la minería, en este caso, también con estructura legal, pues era una empresa provincial con participación de la Universidad Nacional de Tucumán y con aportes del Estado nacional.

## 2.1. La conformación de un complejo estatal-privado

Una nueva etapa puede identificarse a partir de los sesenta, que acompaña el período del «canto del cisne» del proceso de industrialización dirigida por el Estado. En este período, el sector público adquirió gran gravitación en la promoción de nuevas actividades que permitieran avanzar en la sustitución de importaciones y, con ello, cerrar la brecha en el sector externo. En particular, se trató del desarrollo de nuevas y grandes empresas en sectores básicos, algunos asumidos directamente por empresas públicas, creadas incluso a partir de otros organismos estatales, o por firmas privadas, pero ampliamente apoyadas por el Estado con aportes de capital, desgravaciones impositivas y créditos. Este proceso se dio de manera independiente a los posicionamientos antiestatistas de los gobiernos, en particular del de la llamada Revolución Argentina, que destilaba un fuerte discurso eficientista. Durante ese Gobierno, se establecieron nuevas formas legales con el propósito de mejorar el desempeño de las empresas públicas. En 1967, se promulgó la Ley 17.318, que estableció un régimen legal para sociedades anónimas con mayoría de capital estatal. Bajo esta modalidad, se reorganizaron varias empresas ya existentes, como ELMA, AFNE e IME. También se constituyeron nuevas empresas que se localizaron en proyectos que las autoridades militares consideraban estratégicos para alentar una mayor industrialización, tales los casos de Hidronor, Hipasam, Petroquímica General Mosconi y más tarde Petroquímica Bahía Blanca. Con excepción de Aceros Ohler, donde la presencia del capital privado alcanzaba al 33 % del total, o PBB, donde ascendía al 49 %, en general, la totalidad del capital de estos emprendimientos estaba en manos de diversas dependencias o empresas del Estado, como Fabricaciones Militares, YPF o Gas del Estado.

Como señaló Schvarzer (1979), el tamaño de las empresas estatales es una variable esencial para tomar dimensión del rol jugado por su demanda

en la motorización de los grandes jugadores privados nacionales —sin por eso dejar de beneficiar a las pequeñas y medianas firmas, la fracción débil de la burguesía argentina—. Al interior de la cúpula, la empresa estatal tenía una producción que triplicaba en promedio tanto a la empresa privada nacional o foránea. Las dos principales empresas de la economía argentina eran la petrolera YPF y la siderúrgica SOMISA; solo ellas dos representaban económicamente el 24 % de la cúpula industrial, siendo la magnitud de sus ventas el 5 % del PBI. Hacia fines de los setenta, se daba por ejemplo que la inversión planeada por YPF era igual a la facturación total de las cincuenta últimas empresas que completaban la élite productiva o que las ganancias de Gas del Estado o ENTEL superaban las ventas del 75 % de las compañías de la cúpula.

La demanda del Estado empresario se dirigía principalmente a la rama metalmecánica, la de equipos y en menor medida a la química. YPF y Gas del Estado adquirían insumos claves de empresas nacionales, como Pérez Companc, Bridas y Techint —que, a su vez, le proveía cañerías—. Además, ENTEL compraba equipos telefónicos a Siemens y Ferrocarriles Argentinos, adquiría coches de pasajeros de la italiana Fiat y vagones de carga a SIAM y Cometarsa. Por fuera de la industria, a través de la obra pública encargada por la Dirección Nacional de Vialidad, prosperaron Techint, Pérez Companc, Roggio, Macri, Bridas y la extranjera Panedile. Desde el lado de la oferta, el Estado también funcionaba integrando hacia atrás: YPF, Fabricaciones Militares y Petroquímica Bahía Blanca ofrecían insumos a petroquímicas como Electroclor —Celulosa— ya la trasnacional Pasa; en la rama siderúrgica, SOMISA le vendía a Techint y Acindar (Castellani, 2009).

A fines de los setenta, Schvarzer señaló esta dimensión que había alcanzado el Estado en su rol empresario como dinamizador —y sostén en casos particulares— del capitalismo nacional:

Todo confirma la existencia de un complejo privado-estatal de envergadura en la economía del país. Ese complejo se fue creando sin ruido ni estridencias pero está a la vista, como una formidable prueba de que el sector público tiende a imbricarse con las empresas privadas de manera mucho más variada de lo que se podía haber supuesto hace algunos años (Schvarzer, 1979, p. 83).

### **2.1.1. El núcleo duro: el complejo militar industrial**

Dentro de este complejo estatal-privado, debe señalarse la importancia de su núcleo duro: los emprendimientos económico-productivos del sector militar. Ellos fueron muy significativos en algunas actividades clave del desarrollo manufacturero del período dándole su particular impronta, por ejemplo, en el sector siderúrgico, petroquímico, metalúrgico o metalmecánico.

Por ejemplo, SOMISA completaba prácticamente todo el ciclo de la producción siderúrgica y desde que comenzó su producción en 1960 se transformó en la empresa industrial más grande de la Argentina. Poco después, se aprobaron numerosos proyectos de expansión de empresas siderúrgicas privadas, pero la DGFM puso límites para las propuestas de integración de Acindar y Propulsora Siderúrgica. En 1967, otro decreto aprobó el plan de SOMISA para expandir su producción en tres etapas que culminarían en 1974 con la instalación de su segundo alto horno. En ese momento, la empresa estatal proyectaba un ambicioso plan de expansión llamado 4 Millones de Toneladas, consistente en el rediseño del segundo y en la instalación de un tercer alto horno, además de plantas de laminación. En este sector, la presencia militar fue determinante. La DGFM había logrado un alto nivel de integración productiva: no solo controlaba SOMISA, AHZ, la Fábrica Militar de Aceros y Ohler, sino también la producción de materias primas como hierro —el Estado tenía



el paquete mayoritario de Hipasam S.A., una sociedad mixta creada en 1970, a través de la DGFM y del Banco Nacional de Desarrollo, que se completaba con los aportes de capital de la provincia de Río Negro y una mínima inversión privada— y el carbón. Pero, además, el organismo tomaba las decisiones fundamentales dentro del Plan Siderúrgico Nacional, que establecía las posibilidades de expansión de las firmas privadas del sector.

También los militares tuvieron una destacada participación en el impulso de la industria petroquímica. Ya en los cuarenta, la DGFM creó la Fábrica Militar de Tolueno Sintético, con la colaboración de YPF. En 1944, la DGFM aportó el 30 % del capital para conformar una sociedad mixta con Atanor S.A., una empresa que elaboraba distintos productos para la industria química, textil y metalúrgica. En 1970, los militares se asociaron a YPF para crear un complejo petroquímico en Ensenada; la DGFM buscaba mejorar su abastecimiento de aromáticos para la fabricación de explosivos e YPF pretendía avanzar en la integración de su cadena de refinamiento. Con ese propósito, se estructuró Petroquímica General Mosconi, una nueva empresa constituida como sociedad anónima con mayoría estatal que comenzó a producir en 1974. Un segundo polo comenzó a construirse en 1971 en el sur bonaerense con base en otra sociedad anónima con mayoría estatal: Petroquímica Bahía Blanca (PBB); en este caso, la DGFM se asoció con YPF y Gas del Estado. Los militares tenían participación del 17 % en la planta madre y también participación accionaria del 30 % en las empresas mixtas integrantes del polo y a la vez socias minoritarias de PBB, como Petropol, Polisur, Monómeros Vinílicos o Induclor, que elaborarían los productos finales (Odisio 2008 y 2015).

En el área metalúrgica, en 1966, la Fuerza Aérea creó la Comisión Permanente de Planeamiento del Desarrollo de los Metales Livianos

como órgano ejecutivo de la política aeronáutica en lo referente a la industria del aluminio. El organismo elaboró un proyecto que incluyó la construcción de una central hidroeléctrica y un puerto y definió el uso de materia prima importada —debido a las dificultades de los materiales locales—. Luego de diversos avatares, el programa fue adjudicado a una empresa privada, Aluar S.A. —aunque la Aeronáutica se reservó participación en el directorio—. La planta comenzó a funcionar en Puerto Madryn en 1974 y pronto no solo abasteció la totalidad del consumo nacional de aluminio, sino que colocó sus excedentes en el exterior.

En el rubro metalmecánico, algunas de las plantas vinculadas a la producción de armamentos creadas en los treinta derivaron luego en la producción de otro tipo de bienes metalmecánicos requeridos por las autoridades gubernamentales y la industria privada. La producción de aviones y vehículos también tuvo lugar destacado entre las actividades militares, en particular de la Aeronáutica. Por su parte, la Armada desarrolló la producción de navíos —buques, portaaviones, cruceros— y diversos armamentos a través de Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR) y AFNE, dependiente de la Secretaría de Marina, y con participación accionaria de la DGFM. Otras líneas de producción abarcaban motores diésel, grúas, equipos de bombeo de petróleo, material de tracción ferroviario y maquinarias para la industria del azúcar y del papel.

Los militares impulsaron estas industrias cumpliendo en muchos casos una función motora, dando origen a actividades que no existían y conformando verdaderos complejos productivos con diferentes grados de integración. A través de sus dependencias o en articulación con capitales privados, fueron cubriendo sus propias demandas, la de empresas estatales y la de empresas privadas y articularon una vasta red de proveedores y clientes, creando mercados para el sector privado. Alrededor del 90 % de la producción total se destinó a cubrir

los requerimientos del mercado, siendo una proporción significativa la demanda de empresas públicas. Paralelamente, el poder de compra de las empresas militares o vinculadas generó una demanda permanente que estimuló el desarrollo de rubros enteros por parte de la industria privada.

El derrotero de la industria militar puede explicarse, entonces, en función de los objetivos de defensa nacional y de movilización industrial, que en condiciones de severas restricciones externas implicó avanzar en numerosas actividades con propósitos de autoabastecimiento. También las restricciones derivadas de la insuficiencia recurrente de divisas alentaron este tipo de iniciativas por parte del sector militar, convergiendo con los lineamientos más generales de la política industrial a partir de 1950. Por su parte, la industria privada se mostró remisa a iniciar o participar de esos proyectos, incluso cuando contó con la palanca estatal a través de mecanismos de promoción o la invitación a participar en sociedades mixtas. En ocasiones, los fracasos condujeron a un control de los emprendimientos *a su pesar* por parte del sector militar que confiaba en colocarlos prontamente en manos privadas. No obstante, una vez desarrollados estos emprendimientos, como sucede con la intervención estatal en otras áreas, las posibilidades de retraerse eran limitadas, sea por el peso burocrático adquirido o por la propia dinámica productiva. Asimismo, estos ámbitos, debido a la gravitación de las decisiones militares, se convertían en nuevos espacios de poder para las Fuerzas. En consecuencia, se conformó un poderoso Complejo Militar Industrial a partir de la década de 1960, principalmente, una especie de núcleo duro de otro más amplio que incluye al conjunto de las empresas públicas, que resultó clave para definir en grandes rasgos el patrón de acumulación en los años de posguerra, centrado en el avance de la industrialización (Rougier, 2015; Odisio y Rougier, 2020).

Como se advierte, la creciente participación de la intervención estatal en las décadas que siguieron a la posguerra obedeció a circunstancias muy diversas y no necesariamente fue producto de posiciones ideológicas estatistas por parte de quienes tomaron las decisiones. Pueden enumerarse como causas la fallas del mercado, la escasa disposición del capital privado a tomar a su cargo actividades riesgosas o de baja rentabilidad, la intención de retirarse de algunas empresas extranjeras, requerimientos estratégicos, situaciones monopólicas y actividades que demandaban inversiones de enorme magnitud solo disponible por el sector público. En suma, factores históricos, coyunturales, militares, socioeconómicos, políticos e ideológicos impulsaron una mayor intervención del Estado en la economía y el desarrollo de numerosas empresas bajo control estatal que se fueron agregando como capas geológicas sobre las estructuras previas.

## **2.2. El Estado empresario: las empresas privadas**

En paralelo al proceso de creciente intervención estatal, terminó por consolidarse otro en el contexto de los sesenta: la participación del Estado en las empresas privadas. En efecto, en las décadas inmediatas posteriores a la caída del peronismo, las ideas liberales y antiintervencionistas nutrieron buena parte de la política desplegada por los equipos económicos de los sucesivos gobiernos; sin embargo, la presencia del Estado en la economía resultó cada vez mayor, como tuvimos oportunidad de ver. Ese avance se reflejó no solo en la gran cantidad de empresas públicas creadas en esos años, sino también en la participación de la propiedad de numerosas empresas privadas; el Estado, muchas veces sin proponérselo, terminó por filtrarse dentro de la propia estructura del capital de firmas privadas y, en numerosos casos, adquirió la capacidad de dirigir sus destinos en forma directa. Con el objetivo de explorar los factores que condujeron a esta particular participación

estatal, examinaremos sumariamente distintos mecanismos e instrumentos, que pueden resumirse en tres: a) los aportes a proyectos estratégicos dentro de regímenes de promoción sectoriales vinculados a la idea de profundizar el proceso de industrialización; b) el proceso de compra de valores y obligaciones por parte del Estado; y, finalmente, c) consideraremos las políticas públicas que pretendían evitar la quiebra de empresas privadas (Rougier, 2009a).

### **2.2.1. El aporte de capital en la lógica del Estado promotor**

Conjuntamente con el avance del Estado empresario, a partir de los cuarenta, se fueron sancionando distintos regímenes de promoción industrial para las empresas locales, de «interés nacional» o vinculadas a la «defensa nacional». Los incentivos, no excluyentes, consistían en derechos aduaneros —de fomento y de defensa—, cuotas de importación y, en caso de que resultaran insuficientes, se previó la posibilidad de acordar subsidios. Más tarde, con las dificultades derivadas de la crisis del sector externo, se sancionaron leyes destinadas a favorecer la radicación de empresas de capital extranjero. En los sesenta, la promoción sectorial alcanzó a la actividad siderúrgica, petroquímica, celulosa, forestación, pesca y caza marítima y la minería. Los instrumentos consistieron fundamentalmente en franquicias tributarias, créditos especiales a largo plazo y garantías y avales del Banco Industrial para nuevas inversiones o ampliación de las empresas nacionales, técnicamente eficientes y rentables; también se previeron tarifas de fomento. La situación resultó similar en el ámbito regional: esencialmente se definió un nuevo plan de inversiones en Tucumán, que de hecho incorporó a la provincia como flamante zona de fomento a las regiones promocionadas por las disposiciones de la etapa desarrollista.

En los siguientes años, la estrategia de largo plazo para la promoción del desarrollo no tuvo grandes modificaciones, por fuera de un mayor acento en el ahorro interno y en las empresas de capital nacional. En todo caso, la táctica se encaminó a lograr un mayor control de las empresas extranjeras y una mayor participación del Estado en la orientación del proceso de desarrollo a través de la propia inversión estatal y del apoyo al empresariado local. También, al menos desde el punto de vista de las grandes definiciones, fue reforzada la idea de que la economía argentina debía profundizar su integración en áreas, como siderurgia, petroquímica, celulosa y papel, etc., con mayor participación del ahorro nacional y que esto se lograría a través de la creación de grandes empresas locales con fuerte apoyo estatal (Schvarzer, 1987, p. 143). En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el CONADE para 1970-1974 se proponía promover la integración nacional mediante un desarrollo regional más justo, económico y equilibrado, e impulsar el crecimiento rápido y progresivo de la economía, apoyado prioritariamente en el desarrollo de las empresas de capital nacional, con una sólida industria de base y una infraestructura apropiada, tendiendo a una mayor productividad del sistema económico. Los rasgos globales de la estrategia quedaron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad de 1971. Como política para el sector industrial, el Plan proponía «cambiar sustancialmente el contexto en que se desenvuelve..., modificando fundamentalmente las actuales tendencias a la concentración regional y sectorial, los altos costos de producción y la desnacionalización de las empresas» (Presidencia de la Nación, 1971, p. 106). La *argentinización* de la economía nacional debía lograrse a través del crecimiento de proyectos específicos, que permitiesen «consolidar, expandir y promover la concentración de las empresas nacionales, especialmente en las ramas más dinámicas». En todos estos proyectos, la participación y el control del Estado eran considerados imprescindibles. Una medida destacada que

acompañó esta política fue la instrumentación de un régimen de compra nacional por el cual el Estado daba prioridad a las empresas argentinas en sus adquisiciones. Las empresas beneficiadas por este régimen, a su vez, obtenían créditos especiales para financiar la producción tomada por las dependencias oficiales (ver evaluación del impacto de la medida de compra nacional en la economía en *Primera Plana*, 1971). En ese contexto, la Ley 18.587, de 1970, sumó a las franquicias impositivas, exención de derechos de importación, créditos preferenciales, la participación pública en la capitalización de las unidades productivas, etc.

Si bien, algunas de estas disposiciones no llegaron a reglamentarse, establecieron el marco para otras específicas que sí se aplicaron en el período. Así, muchas veces, la participación del Estado en el paquete accionario de firmas privadas derivó de decisiones de las autoridades económicas de impulsar ciertas empresas en el marco de los mecanismos de promoción. En efecto, el sector público asumió un rol decisivo para crear un sector empresario privado al aportar capitales y créditos destinados a la instalación de nuevas plantas industriales en actividades consideradas claves para la integración productiva local o por su impacto en la balanza de pagos. Estas empresas mantenían su estructura societaria dentro del derecho comercial pero el Estado con sus aportes podía determinar el objeto social. Desde fines de los sesenta y en el primer lustro de la década siguiente, un número importante de grandes proyectos privados fueron impulsados a través de licitaciones realizadas por el Estado. En estos casos, la concurrencia accionaría era parte del financiamiento del impulso inicial de las firmas promocionadas, en muchos casos no cotizantes en bolsa. De este modo, el Estado impuso su intervención directa en el diseño y promoción de grandes proyectos industriales a través de decretos específicos que dispusieron la construcción de la primera planta de papel para diario (Papel Prensa S.A.), de aluminio (Aluar S.A.) o de una planta de soda solvay (Alcalis de la Patagonia S.A.). Otras firmas también se

conformaron en esa época con un aporte significativo del Estado a través de la suscripción de las acciones emitidas como parte de los mecanismos de promoción industrial, tal el caso de, por ejemplo, de la planta para la producción de papel kraft y celulosa en Misiones (Schvarzer, 1978; Rougier, 2011; Pampin, 2013).

### **2.2.2. La compra de acciones en bolsa por parte del Estado**

Como señalamos, en 1947, el Gobierno peronista había creado el IMIM, una entidad financiera destinada a regular el mercado de valores y evitar sus fluctuaciones. Con aporte estatal, la entidad compró valores mobiliarios de empresas industriales pretendiendo inducir al alza al mercado y constituir un ámbito efectivo para la colocación de acciones por parte de esas y otras empresas. En abril de 1954, el Banco Central instituyó el Sistema de Cuentas Especiales de Participación Mobiliaria (SCE), una especie de fondo común de inversión controlado por el Estado. El propósito del Gobierno era promover el desarrollo del mercado de acciones de forma tal de posibilitar la atracción de capitales y de orientarlos hacia las empresas, mientras otorgaba a los inversores privados, además de una renta fija, una renta adicional como resultado de las inversiones en bolsa. La administración de los valores mobiliarios quedó en manos del IMIM que garantizaba a los depositantes la integridad de su capital y asumía el total de los riesgos. La inversión del Instituto se limitó inicialmente en forma doble: no podía tener más del 5 % de los depósitos en acciones de una misma empresa, ni superar el 10% del total emitido en acciones o debentures en circulación de cada una de ellas. El régimen tenía como objetivo adicional consolidar la *argentización* de las empresas, dado que amplios sectores sociales tendrían acceso al accionariado y ayudarían a mantener el control nacional de las firmas. Pocos meses después de



iniciado el sistema, se habían realizado inversiones en valores de 99 sociedades anónimas —en un 80 % industriales— (Rougier, 2002).

El Gobierno militar que derrocó a Perón decidió liquidar el Instituto Mixto en marzo de 1956, puesto que consideraba conveniente limitar la intervención del Estado en la economía, de acuerdo con las recomendaciones de Prebisch, como vimos; pero el SCE fue juzgado exitoso y transferido al Banco Industrial de la República Argentina (BIRA), sucesor del BCIA, que estaba además autorizado a participar en el capital de las empresas «en forma prudente y temporaria» hasta tanto no estuvieran lo suficientemente consolidadas. Un año después, los recursos del sistema se encontraban invertidos en 2,5 millones de acciones de 179 sociedades anónimas «seleccionadas entre las más representativas del mercado bursátil» (BIRA, 1958). En 1957, las compras del Banco Industrial alcanzaban al 10 % de las nuevas colocaciones en el mercado. Este porcentaje se incrementó año tras año, y, en 1964, las compras del BIRA conjuntamente con las de la Caja Nacional de Ahorro Postal (CNAP), que comenzó a operar bajo un sistema similar a partir de 1960, representaron el 133 % de las nuevas emisiones, es decir que no solo las cubrieron totalmente, sino que absorbieron valores en poder de los particulares.

Hacia 1966, el Banco Industrial tenía 160 millones de acciones de 391 empresas. El porcentaje de su cartera sobre el total de acciones en circulación era superior al límite de 20 % establecido en nueve de ellas: Aceitera y Algodonera del Litoral, Arizu, Cura Hnos., Dubarry, Estrada, Orus, Selaco, SIAM y Suixtil. Conjuntamente, el BIRA y la CNAP poseían cerca del 17 % del capital en acciones de las sociedades que cotizaban en bolsa y sus operaciones constituían entre el 30 % y 35 % de las transacciones anuales. Por ese entonces, un informe sobre el SCE señalaba que la cartera de valores mobiliarios se había constituido en «la más importante agrupación de inversiones de este tipo del país y probablemente también de Latinoamérica» (Memorándum, Banco Nacional

de Desarrollo). El proceso de constante crecimiento de la cartera estatal, juzgado por las autoridades como un peligroso avance sobre la propiedad privada, parecía difícilmente controlable. Por lo tanto, se decidió suspender la compra de acciones en el mercado de valores. Tal decisión derivaba, por un lado, de la consideración de que la intromisión del Estado, dada su magnitud, distorsionaba el mercado y posibilitaba operaciones especulativas. Por otro, los funcionarios gubernamentales estaban preocupados por los efectos sobre la propiedad de las empresas; en los hechos, el Estado podía tener hasta un 35 % del capital de las empresas. Nada hacía pensar que la situación se modificaría y que el porcentual de participación estatal se estabilizara o decayera.

Diez años después de la suspensión, el Banco y la Caja aún poseían conjuntamente acciones de más de 360 empresas; en, al menos, 60 casos tenían más del 30 % del capital social, mientras que su participación en otras 70 sociedades oscilaba entre 20 % y 30 %. En conjunto, ambas instituciones controlaban más del 40 % del capital de las sociedades que cotizaban en bolsa.

### **2.2.3. El Estado «reparador»**

La creciente participación del Estado en el capital social de las empresas privadas también obedeció a debilidades estructurales de las firmas, principalmente financieras. En efecto, a partir de 1966, la provincia de Tucumán fue favorecida por una serie de decretos tendientes a lograr la reactivación económica, particularmente afectada por el cierre de varios ingenios azucareros. La obsolescencia de las maquinarias de esas empresas había llegado a instancias críticas y los ingenios fueron objeto de la intervención estatal. La Ley 17.010 propulsó la transformación económica de la provincia y creó un Comité Operativo Tucumán que definió las prioridades para la instalación de distintas actividades

económicas, que permitirían incorporar la mano de obra que las viejas industrias no llegaban a absorber, o directamente expulsaban. Una de las características de estas aplicaciones fue la urgencia en la resolución de las solicitudes más que el control y los estudios de factibilidad de los proyectos, dada la necesidad de resolver pronto el conflicto social.

Paralelamente, el estancamiento y franco deterioro de muchas industrias durante los primeros años sesenta condujo a que se dictase en 1967 la Ley de Rehabilitación de Empresas (Ley 17.505). La ley fue pensada inicialmente para atender los problemas de SIAM, pero se hizo amplia y se acogieron formalmente 187 compañías (Rougier y Schvarzer, 2006). Bajo ese régimen, el Estado canjeaba deudas fiscales y provisionales por acciones preferidas sin derecho a voto, y otorgaba apoyo crediticio de excepción a través del BIRA. Pero, a raíz de que los problemas de algunas empresas subsistieron o se agudizaron, las acciones en poder estatal se transformaron en ordinarias y algunas empresas quedaron directamente bajo control público.

Luego de innumerables avatares y la firma de nuevos convenios con los propietarios, el Estado pasó a tener el control de cuatro empresas incluidas en el régimen —SIAM Di Tella S.A., La Emilia, Opalinas Hurlingham y más tarde Winco— y tenía participación en la dirección en varias más, entre las que destacaban Papelera Hurlingham e Industrias Llave. La Bernalesa-Gaby Salomón, una antigua firma textil, también quedó bajo administración estatal y más tarde, en 1972, obrero-estatal, luego de intentos fallidos para rehabilitarla y salvarla del *vaciamiento* realizado por sus propietarios. Asimismo, Opalinas Hurlingham S.A. —la única empresa nacional que producía azulejos y vidrios— fue transformada por decreto en 1973 en sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria luego de incrementarse año tras año la tenencia accionaria del Estado por la capitalización de sus deudas de previsión social, y de

capitalizar un préstamo otorgado por el Ministerio de Bienestar Social. De esta forma, el capital estatal en la empresa ascendió al 94,7 % del total y solo uno de los ocho miembros del directorio representaba al capital privado. Al producirse la transformación de la Sociedad el Banco Nacional de Desarrollo —BND, sucesor del BIRA—, no solo quedó como el tenedor depositario del paquete de acciones correspondientes al Estado, sino que se hizo cargo de los créditos de rehabilitación que demandaba la empresa (Rougier, 2009b).

A fines de 1970, el Poder Ejecutivo dictó la Ley 18.832 que lo autorizó a disponer las medidas para mantener en funcionamiento, por «razones de interés público y con el fin de asegurar la paz social», a aquellas empresas que eran declaradas en quiebra (Decreto Ley 18.832/1970 modifica la Ley de Quiebras art. 195). De este modo, algunas que se consideraban económicamente no viables fueron incluidas en este nuevo régimen. Estas empresas, administradas por un funcionario estatal, recibirían las sumas de dinero necesarias para la continuación de la actividad directamente de la Tesorería Nacional. Siete de las empresas que estaban bajo la ley de rehabilitación fueron incorporadas a ese régimen que modificaba la Ley de Quiebras y continuaron funcionando bajo ese marco legal; en la mayoría de estos casos se trataba de empresas que eran consideradas no viables desde el punto de vista productivo pero que debían seguir en funcionamiento para evitar problemas sociales.

Algunos sectores de la prensa denunciaban la «desprivatización» y tendencias «nacionalistas», de directa intrusión de los organismos del Estado en la actividad privada. No obstante, otros analistas hablaban de «vaciamiento de empresas» por parte de los propietarios que, como señaló Schvarzer, «optaban por extraer el máximo posible de beneficios líquidos, antes de dejar la planta hipotecada a los acreedores o en manos del Estado «benefactor» que se hacía cargo para resolver los problemas

de empleo» (Schvarzer 1996, p. 234). En la mayoría de los casos, el argumento principal para la estatización resultaba el mantenimiento de las fuentes de trabajo y no la capacidad estratégica de las firmas en el proceso productivo como podía esperarse de aquellas creadas directamente por el Estado.

Hacia 1976, al cierre de la etapa que estamos analizando, la inversión pública, mayoritariamente a cargo de las empresas estatales, representó más de la mitad de la inversión argentina y más de la décima parte del PBI, cuya abrumadora mayoría se destinó a la industria local (Schvarzer, 1979, p. 44). A su vez, la esencial inversión pública estaba concentrada en un número reducido de empresas estatales. Entre las 150 empresas más grandes por ventas, 51 eran de propiedad estatal y entre las 100 más grandes, 20 eran de propiedad pública y participaban destacadamente en la demanda agregada. Entre las cien industriales más importantes, el Estado controlaba 13 empresas, cuyas ventas representaban el 31,3 % de la facturación de la cúpula industrial y el 7 % del PBI de 1975. Además de la propiedad total de sus compañías, el Estado poseía porciones significativas del capital de otras empresas de la élite económica. Como ejercicio de ponderación aproximada, si se cruza el listado de las cien más grandes empresas industriales elaborado por Schvarzer (1977) con el inventariado de tenencia en manos de instituciones estatales para ese mismo año, como resultado obtenemos que 33 empresas exhibían algún tipo de participación estatal en su capital accionario, en muchas de ellas superando el 20 %. En total, el Estado tenía acciones y obligaciones en proporciones variables de 384 empresas industriales del momento.

Al igual que en el caso de las empresas públicas propiamente dichas, también esta creciente intervención y ampliación de la esfera estatal en el proceso económico que describimos fue realizándose sobre la marcha y con un alto grado de incoherencia administrativa y de superposiciones

burocráticas. No es posible identificar dentro de este conjunto de empresas criterios precisos que hayan sido utilizados para comprar sus acciones y que permitan evaluar en forma clara esa participación. La participación del Estado en esas empresas parece haber obedecido a lógicas diversas que, desde la intencionalidad del sector público, podrían resumirse principalmente en tres: capitalizar las empresas y mantener su dominio en propiedad de residentes argentinos, impulsar el desarrollo de ciertas actividades consideradas claves y evitar un potencial conflicto social. En nuestra opinión, el Estado nunca pretendió, al menos en forma clara, tener una importante participación en el capital de estas empresas y mucho menos dirigir las y gestionarlas. Sin embargo, su presencia condujo a la conformación de un capitalismo con tan notables particularidades que torna dificultosa la elaboración de teorías y modelos para explicar sus características y funcionamiento. En la práctica, la tenencia de acciones de firmas privadas por parte del sector público consolidó y reforzó a los grupos de control de las sociedades, evitando la extranjerización de las empresas, pero generando una mayor concentración del capital. La *masiva* intervención del Estado en el capital de empresas privadas pareció ser angustiosamente necesaria a los fines de la supervivencia sectorial, tanto desde el punto de vista económico-financiero como de su control. La intromisión se debió más a la incapacidad de los empresarios para mantener el control de sus empresas operando con eficiencia y a su gran capacidad para obtener subsidios estatales, que a una decisión política de los gobiernos —donde diversos criterios de política económica se siguieron en la etapa considerada—.

Ese proceso de creciente intervención del Estado en el capital de las empresas privadas a través del control de parte de los paquetes accionarios instó incluso a algunos funcionarios públicos a proponer la creación de un holding estatal que controlara los paquetes mayoritarios de un conjunto de empresas industriales —tal como lo hacía el Istituto

di Ricostruzione Industriale en Italia—, y que tuviera capacidad para impulsar la fusión y reconversión de las firmas de acuerdo a las directivas gubernamentales. Esas ideas parecieron cobrar forma en 1973 cuando el programa peronista destacaba que el Estado debía asumir su verdadero papel de conductor de la economía, interviniendo plenamente en los procesos productivos y no solo como administrador. Poco después, el Gobierno dispuso la creación de la Corporación de Empresas Nacionales, un enorme holding que agrupaba a las principales empresas estatales y algunas ex privadas donde el Estado tenía participación accionaria mayoritaria (Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, 1973). Aunque esa experiencia fue conflictiva y efímera.

## Crisis y retiro del Estado empresario luego de 1976

Entre los eventos del Rodrigazo, de 1975, y el golpe militar de 1976, dio comienzo una nueva y postrera etapa, signada entre otros rasgos por la apertura económica, el retroceso industrial y la retirada del Estado de la esfera económica. De todos modos, el proceso no fue lineal, y varias de las grandes empresas y proyectos en los que se había visto involucrado el Estado empresario en la última fase completaron su maduración en ese período, bajo un contexto sin duda muy diferente al previsto originalmente. Lo mismo puede decirse del complejo estatal privado, aunque en algunas de las infraestructuras más antiguas —transporte ferroviario, agua, telecomunicaciones—, la falta de inversiones y de mantenimiento evidenciaban una crisis que habría de generalizarse, una vez desencadenada la crisis de la deuda externa, en la década de los ochenta. Fue entonces que la reforma del Estado volvió a la orden del día, pero sería recién después de la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990 y ya bajo el Gobierno de Carlos Menem, en la primera mitad de los noventa, que una transferencia masiva de las empresas públicas, junto a la caducidad de los mecanismos promocionales, se pusieron finalmente en marcha. Debió aguardarse a la fenomenal crisis de 2001-2002, y de todo un orden macroeconómico construido en los noventa, para que las condiciones para un retorno del Estado empresario comenzaran a replantearse.



Una de las consignas más asiduas que acuñó la última dictadura militar en la Argentina fue «achicar el Estado es agrandar la Nación». La prédica liberal por ese entonces machaconamente señalaba que el Estado argentino era un elefante cansino que, por su dimensión e ineficiencia, ahogaba a la iniciativa privada. Pero, en rigor, los indicadores más significativos del sector público argentino, comparados a nivel internacional, no reflejaban tal sobredimensionamiento. No obstante, y paradójicamente, la Argentina de 1976 tenía un Estado cuyo tamaño era superior al estimado por aquellos analistas intencionados en su achicamiento o desmantelamiento. Tal era la confusión hacia 1976 que no resultaba claro para los analistas y funcionarios cuántas y cuáles eran las empresas públicas, ni cuál era su participación en la economía. En rigor, la discusión central no era en realidad el tamaño, sino lo que la intervención estatal significaba en ese contexto (ver González Toro y Restivo, 2003). La crítica al Estado empresario se apoyaba además en un contexto internacional caracterizado por la reversión de las ideas keynesianas que desde fines de los años sesenta se presentaban como la causa del déficit del sector público y del creciente proceso inflacionario según la perspectiva neoclásica. Finalmente, el cuestionamiento también se entroncó con la crítica a los procesos de industrialización sustitutiva y a los instrumentos estatales destinados a su impulso —planificación, protección, regímenes de promoción y otros estímulos—. En suma, se trataba de un ataque global al modelo de funcionamiento del capitalismo de posguerra que dentro del concepto amplio de Estado de Bienestar incluía al Estado empresario.

Específicamente, el diagnóstico destacaba la ineficiencia de las empresas públicas y el elevado déficit fiscal que ellas provocaban. Pero en las nuevas circunstancias, no se trataba de errores o desmanejos de gestión: el Estado era intrínsecamente *malo* e ineficiente como empresario y

ahogaba la iniciativa privada. Era necesario reponer el libre juego de la oferta y la demanda y provocar un retiro masivo del sector público en la economía, y en particular en la producción de bienes y servicios (FIEL, 1976). A ello se abocó la política económica aplicada por Alfredo Martínez de Hoz durante la última dictadura militar. A la llamada *privatización periférica* consistente en la privatización parcial de actividades de las grandes empresas públicas como, por ejemplo, la cesión de áreas petroleras para su explotación, se sumó la enajenación de una parte importante de las empresas públicas y de los paquetes accionarios de firmas privadas que el Estado había acumulado durante años, lo que implicó en muchos casos directamente el cierre de esas empresas. De todos modos, el proceso no fue lineal y se registraron algunos casos de estatizaciones en el período como el de la Compañía Italo Argentina de Electricidad en 1979 o a través de la Ley Greco que dispuso el control público de varias empresas vinculadas al Banco de los Andes S.A., institución financiera cuya intervención había ordenado previamente el Banco Central luego de la crisis bancaria de 1980; entre esas empresas se encontraban Greco Hnos, Resero, Termas de Villavicencio, Bodegas y Viñedos Talacasto, Orandi y Massera, Bodegas y Viñedos Arizu, entre otras. La aerolínea Austral fue otra de las empresas estatizadas en esos años. También se crearon nuevas empresas vinculadas a la lógica militar y otras por impulso de la CNEA, como INVAP, ENACE o CONUAR (Rodríguez, 2020).

Esa política continuó durante la gestión de Raúl Alfonsín, no tanto por las convicciones ideológicas de los funcionarios del momento como por la necesidad de encarar de alguna manera el fuerte déficit fiscal, consecuencia del enorme endeudamiento provocado por la política económica de Martínez de Hoz. El proceso se retroalimentaba y llegó a madurar una fuerte deslegitimación de la acción estatal en todos los

planos (FIEL, 1987). La reforma del Estado fue inicialmente encarada por el Gobierno radical e incluía la atracción de capital privado a la industria petrolera a través del llamado Plan Houston y la venta de empresas estatales cuya privatización no se había logrado durante la gestión de Martínez de Hoz. Durante el Gobierno democrático, se privatizaron SIAM y Opalinas Hurlingham; además, se anunció un acuerdo preliminar para asociar a empresas del exterior en la conducción de ENTEL y Aerolíneas Argentinas y se inició el proceso de privatización de algunas empresas bajo control de Fabricaciones Militares como Polisar, Monómeros Vinílicos, Petropol, Induclor, Atanor, Industrias Químicas SAM y Carboquímica SM, pero la oposición peronista, militar o sindical terminó por dilatar esos proyectos<sup>1</sup>.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 marcó pronto el punto de inflexión: bien o mal, había que privatizar, así lo demandaba una parte importante de la población —incluida una tipificada ciudadana doña Rosa—, luego de que machaconamente los medios periodísticos hicieran hincapié en la ineficiencia del Estado y se instalaran en forma predominante las dicotomías Estado vs. mercado, y dirigismo vs. libertad y eficiencia privada. Ese proceso de deslegitimación encontraba sustento en el fuerte deterioro de la empresa pública en los años anteriores producto de la crisis fiscal y del síndrome de burocratización manifiesto. Para ese entonces las empresas públicas acumulaban importantes déficits operativos, sobre-endeudamiento, desinversión, una ineficiente asignación de recursos, altos índices de incobrabilidad, deterioro tarifario, y un cúmulo importante de demandas judiciales. En 1989 existían cerca de un centenar de entidades públicas empresariales nacionales, que

---

1 Solo se liquidó SIDINSA, una empresa que había sido creada bajo la órbita de Fabricaciones Militares en los setenta con el propósito de desarrollar la producción siderúrgica; pero, luego de 1976, ese proyecto no prosperó, y la empresa languideció como consultora hasta 1987.

ocupaban 347.000 empleados y eran responsables del 87 % del déficit público (Belini y Rougier, 2008, p. 40).

El desmantelamiento del sector público cobró masividad durante la experiencia del menemismo en los años noventa. Los planteos convergieron con lo que después se llamaría el *Consenso de Washington*: la apertura de la economía, la reforma del Estado y la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados y, en particular, de la actividad financiera. Según muchos analistas del momento, las empresas estatales habían sido la causa fundamental del escaso crecimiento de la economía argentina, de las crisis recurrentes y de la inflación endémica durante medio siglo. En el primer lustro de esa década, el retiro del Estado sería tan rápido como masivo. La reforma del Estado autorizó al poder ejecutivo a privatizar, total o parcialmente, casi todas las empresas estatales. La transferencia al sector privado de las empresas públicas se realizó a través de la venta de acciones y de activos, los contratos de asociación y las concesiones. ENTEL, Aerolíneas Argentinas, los canales de televisión, las compañías de electricidad y centrales hidroeléctricas, Gas del Estado, OSN y algunos organismos financieros —como la Caja Nacional de Ahorro y Seguros y en parte el Banco Hipotecario Nacional— fueron privatizados o liquidados. Entre las empresas industriales más importantes puede mencionarse la venta de SOMISA, Altos Hornos Zapla, Tandanor, YPF y las petroquímicas.

A comienzos del siglo XX, ya no quedaban rastros del viejo Estado empresario de la posguerra. Del total de 89 empresas públicas nacionales registradas hacia 1990, 27 habían sido privatizadas, 12 concesionadas, 2 se encontraban en proceso de privatización, 30 fueron liquidadas o estaban en liquidación, y solo restaban 18 en funcionamiento, aunque algunas habían sido reestructuradas.

## Cambio de siglo ¿revalorización y vuelta del Estado empresario?

Luego de la crisis de fines de 2001, con el abandono de la convertibilidad y la modificación de la política económica resurgieron propuestas y demandas de distintos sectores sociales de una mayor intervención del Estado, en paralelo a la crítica del proceso de privatizaciones de la década anterior; se habló de políticas neokeynesianas e incluso de traspasar el control de algunas empresas privadas de servicios nuevamente a manos del Estado. En paralelo con la recuperación del control de los principales instrumentos macroeconómicos, el Estado incrementó su participación en sectores fundamentales como la energía, el transporte y los servicios públicos, en algunos casos con estatizaciones directas o con la creación de nuevas empresas, además de participar en paquetes accionarios de un conjunto importante de firmas privadas tras retomar el control del sistema previsional. En efecto, se ha producido en los últimos años un aumento de la participación estatal en la actividad empresarial, en parte por la rescisión de los contratos de las empresas privatizadas o expropiación de su participación accionaria; tales los casos de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (2002), Correo Argentino (2003), Aguas Argentinas (2006), Tandanor (2007), Aerolíneas Argentinas (2008), Fábrica Militar de Aviones (2009) y más recientemente, Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Por otro lado, se crearon nuevas empresas públicas, como por ejemplo Energía Argentina (2005), para la

exploración y explotación de hidrocarburos, y Argentina Satelital (2006), en materia de telecomunicaciones, y reorganizaron fábricas dependientes del Ministerio de Defensa para impulsar la producción de armamentos y bienes de uso civil (Rougier *et al.*, 2016).

Finalmente, con el traspaso de los fondos de las administradoras de pensión a manos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Estado ha adquirido numerosos paquetes accionarios de firmas privadas, lo que ha dado lugar a la participación en sus directorios. Una iniciativa del Gobierno kirchnerista fue la de declarar de interés público a la cartera de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad que administra la ANSES y establecer la creación de una Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPE), un organismo descentralizado en el ámbito del Poder Ejecutivo, con el propósito específico de controlar el manejo de las acciones que el Estado posee en compañías privadas y reestatizadas cuya acción se realiza en muy distintos sectores, como el energético, financiero, industrial y de servicios. Pero también esta intervención fortalecía la regulación estatal en sectores clave de la economía, de modo de asegurar la participación del Estado en la elaboración de los planes de inversiones de las empresas, influir en la política de precios, estar al tanto de las fusiones y adquisiciones para evitar conductas monopólicas, y fomentar la orientación productiva de esas compañías.

De todos modos, ante los relativos avances, pronto se escucharon voces de alerta frente a cualquier atisbo de mayor injerencia del sector público en las actividades económicas, calificado como *regreso del estatismo*. En otras palabras, afloraron las tensiones históricas respecto al rol que el Estado debe asumir en la economía argentina, continuaron presentes y se manifestaron en una nueva arremetida neoliberal a partir de 2016 y una profunda crítica a la intervención estatal, expresión

de la lógica pendular de la política económica argentina. El cambio de orientación macroeconómica iniciado en 2019 reposicionó las posibilidades del Estado empresario, que actualmente posee más de cuarenta empresas y sociedades del Estado —además de la existencia de unas ochenta empresas concesionarias de licitatorias de servicios públicos— y participa en el capital social en otras 46 —la mayoría de ellas en el sector energético—. Con todo, persiste en vastos conjuntos sociales la idea de que el Estado es un mal administrador en sí mismo, un logro cultural que logró instalar neoliberalismo y que atraviesa a diferentes expresiones políticas, y así se manifestó cuando el Gobierno de Alberto Fernández pretendió avanzar en el control de la compañía Vicentin en 2020, una compañía que debía ser rescatada por el Estado dada su debilidad financiera y su posición estratégica en diferentes mercados. En esa ocasión, el Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación señaló: «La nuestra no es una posición dogmática no somos estatistas ni consideramos positivo que el Estado controle muchas empresas tampoco somos dogmáticos en sentido inverso es decir no creemos que el Estado no debe intervenir nunca» (Kulfas, 2020). Es decir una idea similar a la manifestada por Perón en 1953 y que remite a las dificultades para la legitimación de la intervención estatal desde una postura meramente ideológica o incluso teórica, y que refleja la necesidad de vincularla a distintas circunstancias históricas, sociales y económicas concretas. La más reciente capitalización por parte del Estado nacional y de la provincia de Mendoza de la empresa IMPSA, de clara importancia estratégica y aquejada también por dificultades financieras de larga data, refleja también esa disyuntiva.

## Algunas reflexiones sobre la experiencia histórica

El recorrido histórico realizado permite reflexionar sobre varios aspectos de ese pasado y también sobre la actualidad y perspectivas del Estado empresario. El Estado desarrolló numerosas actividades empresariales y muy diversas, bajo formatos institucionales y legales también diversos —agencias, reparticiones, empresas públicas, sociedades del Estado, empresas privadas con mayoría de capital estatal, etc.—; en otras palabras, existió una mirada de experiencias de casos concretos de intervención donde el Estado asumió tareas empresariales. Por lo tanto, en primer lugar, debería discutirse desde un punto de vista conceptual esa intervención, donde es mejor utilizar una caracterización amplia que no acote ni reduzca la importancia del sector público como productor de bienes y servicios.

En este sentido, la experiencia histórica pone en tensión las dificultades teóricas sobre los alcances de la intervención estatal y de las empresas públicas debido a su propia naturaleza. Resulta claro que los enfoques tradicionales no aportan desarrollos específicos, aun cuando los estudios sobre historia de empresas y la burocracia estatal pueden aportar sugerentes tópicos para la investigación.

Una empresa pública es una organización que desarrolla una actividad empresarial para generar bienes o servicios, y cuya propiedad del capital o



la administración es ejercida por el sector público. Como *empresa*, desarrolla su producción para el mercado, y, como *pública*, se encuentra sujeta a consideraciones de bienestar público, bajo la influencia de burócratas, políticos y consumidores. La empresa pública responde a un fin establecido por el poder público a través de una norma legal; el criterio trasciende la naturaleza jurídica para centrarse en las características de las actividades que desarrollan. Por otro lado, la propiedad mayoritaria del Estado no es una condición excluyente para definir el carácter público, ya que, aún en casos de minoría o sin ella, el Estado puede tener un papel dominante en la creación o dirección de una entidad empresaria, y, en tal caso, hay fundamentos para asimilarla a cierto carácter público. Por ejemplo, el Estado argentino creó sociedades anónimas, legalmente, se trata de una figura del derecho privado, pero su carácter público proviene de los objetivos que impulsaron su creación. Entonces, que sean públicas o privadas desde un punto de vista legal no implica mayores definiciones respecto al carácter estatal del emprendimiento. Lo mismo puede decirse de su objetivo de rentabilidad, aunque sean sociedades anónimas, para ser proyectos legítimos, eficaces o convenientes para el desarrollo económico y social del país.

De allí que sea más conveniente utilizar el concepto *Estado empresario*, en tanto toma como eje la acción empresarial del Estado, sin limitarla a las empresas públicas propiamente dichas, de modo de incluir su intervención en otro tipo de empresas, privadas y mixtas. Un Estado con capacidades para impulsar o sostener no solo las actividades empresariales propias, sino también otras de naturaleza privada y en la que participa directamente de manera relativa o solo lo hace inicialmente. Este concepto también permite dimensionar las políticas públicas y de promoción desplegadas.

Así definido el concepto de *Estado empresario*, aparece en segundo lugar un tema crucial: la magnitud de la intervención estatal —reconociendo que

el Estado siempre interviene, en mayor o menor medida—. Esa magnitud no es fácil de dimensionar, pero resulta un parámetro relativamente útil para medir el impacto de la intervención en el desempeño económico y para determinar la capacidad de corregir o ajustar esa propia dimensión a las cambiantes necesidades sociales. En la experiencia histórica relatada —manifestación también de una dinámica regional y mundial—, es evidente que el Estado fue incorporando cada vez más actividades empresariales hasta mediados de los setenta —ajustándose a las mayores demandas sociales— en una dinámica de capas geológicas, y que esa intervención terminó por ser masiva. Ello, sin duda, repercutió en la calidad de la intervención y de la gestión de las empresas o reparticiones que desarrollaban esas tareas. En pocas palabras, una situación es tener participación en cuatrocientos emprendimientos empresariales y otra en cuarenta, por ejemplo, puesto que ello supone muy diferentes capacidades y desafíos de coordinación y articulación con el conjunto de las políticas públicas (Regalsky y Rougier, 2015).

Ahora bien, determinar si estaba o no sobredimensionado nos lleva necesariamente a introducirnos en variables vinculadas a la calidad de la intervención y a su eficiencia. En este plano, no parece haber sido muy eficiente, a juzgar por el complejo entramado burocrático y la escasa capacidad de replegarse cuando las condiciones iniciales habían mudado. Las dificultades para la toma de decisiones rápidas y precisas resultan evidentes. Con todo, esa dimensión que cobró la intervención estatal respondía a demandas sociales y empresariales específicas, y, en este sentido, la intervención fue una respuesta posible a esas demandas en un contexto político de gran complejidad e inestabilidad —recordemos aquí que la calidad de la intervención estatal también está vinculada a la posibilidad de conformar coaliciones políticas estables—, con lo cual podríamos afirmar que tuvo cierto grado de eficiencia para evitar otros males considerados peores —como, por ejemplo, la quiebra de empresas

o la lucha social—por los contemporáneos que tomaban decisiones, constituyendo así una segunda mejor opción. Luego, era difícil retrotraer el grado de intervención a la situación previa, por más que se deseara, entre otros factores, por la relación clave construida entre Estado-empresas privadas —lo cual explica por qué gobiernos liberales no pudieron privatizar y, en ocasiones, avanzaron con las nacionalizaciones—, y en parte también porque la propia burocracia aumentada pretendía maximizar sus beneficios, status y poder. Finalmente, y esta es una paradoja insalvable para recurrentes interpretaciones, a pesar de su enorme tamaño y sus fallas, la intervención estatal moldeó el perfil productivo de la economía argentina, permitió preservar el crecimiento económico, la inclusión social y, como señaló Schvarzer (1993), fue más favorable que opuesta a los intereses de las empresas privadas en el período.

Un tercer aspecto, en parte vinculado a lo anterior, se relaciona con las formas organizativas y la gerencia pública, las relaciones intra e interestatales y el vínculo entre la dinámica de las instituciones y la evolución macroeconómica. En el sendero de la conformación de las empresas públicas y del particular Estado empresario, debe considerarse una serie de cuestiones y ejes temáticos que involucran al ámbito de las políticas públicas, cuyas orientaciones y decisiones adoptadas marcaron el ritmo de la intervención gubernamental, pero también las modalidades de la gestión empresarial, las estructuras organizacionales y las características de la burocracia estatal emergente, además de los avatares de la relación público-privado que subtiende a buena parte de las iniciativas adoptadas. En este sentido, con su importancia, las actividades empresariales públicas quedaron atrapadas en gran medida por la dinámica política y su gran inestabilidad, de modo que los directivos quedaban sujetos a los cambios en las definiciones más generales de la política económica y en los objetivos de las propias empresas. Resulta claro que, con escasas excepciones, no se diseñaron políticas con objetivos claros y verificables,

y, en el caso de establecerse, fueron dejados de lado por razones sociales o políticas, o simplemente por la lógica pendular de corto plazo de la política económica. En este sentido, las empresas públicas se enfrentaron a una doble limitación: en tanto *empresas*, a la inestabilidad macroeconómica, a los cambios de las políticas económicas, a la inflación, etc. Y, en tanto *estatales*, a la inestabilidad política señalada. Finalmente, ante la falta de acuerdos sociales y legitimación, la presencia estatal se caracterizó por su carácter errático, desarticulado, fragmentario y por un debilitamiento de sus capacidades.

A su vez, el incrementalismo, o la reforma por adición, tuvo como resultado una expansión escasamente coordinada y no selectiva del Estado. Las empresas públicas, así como otros entes que desarrollaban emprendimientos empresariales, quedaron sujetos a inestabilidad política y macroeconómica, así como a las constantes modificaciones de sus áreas de actuación, responsabilidades y control. Una empresa estatal podía depender en algún momento de otra o de una secretaría, y, a su vez, de organismos técnicos que definían políticas que la afectaban. Pero, además, el recambio del cuerpo directivo por los cambios políticos terminaba por afectar su desempeño y relaciones intra e interestatales, es decir, las relaciones que se establecen dentro y entre las mismas empresas o reparticiones estatales y que fueron conformando a lo largo del tiempo un complejo entramado de demandas y complementación en algunos casos.

Algunas empresas públicas quedaron sujetas a la inestabilidad política, así como a constantes modificaciones de sus áreas de actuación, responsabilidades y control, en tanto una empresa estatal podía depender en algún momento de una u otra secretaría y, a su vez, de diversos organismos técnicos que definían políticas que afectaban su desempeño y coherencia institucional. Un elemento que permitió atenuar esta dinámica negativa y que puede explicar cierta lógica corporativa es la permanencia

de la gerencia, de los equipos técnicos y de otros funcionarios jerárquicos de menor importancia. Este estamento burocrático de algún modo no solo permitió contrarrestar la incoherencia administrativa y los vacíos derivados de los cambios en el nivel superior, sino que, además, definieron, en un sentido positivo, políticas institucionales de mediano y largo plazo, y tomaron medidas en forma independiente. Los funcionarios medios posibilitaron una relativa *coherencia administrativa* de las empresas públicas y su reproducción, aunque siempre limitadas por la imprevisibilidad de las decisiones tomadas en la cumbre y por las características rectoras del funcionamiento institucional. Con todo, esta estabilidad de la burocracia intermedia no llegó a ser suficiente como para garantizar la conformación de un bloque estatal autónomo que permitiera impulsar acciones contundentes tendientes al logro de los objetivos del desarrollo.

En suma, si buena parte del perfil de la dinámica económica de la Argentina estuvo definida por las empresas públicas, en la lógica de la conformación de un complejo Estatal-privado, y los *empresarios* estatales tenían las limitaciones comentadas, es pertinente repensar desde esta perspectiva los límites de este proceso. Una mirada weberiana señalaría que la previsibilidad racional de la acción estatal aparece como la condición necesaria para la estructuración de conductas empresariales igualmente racionales; precisamente, esa racionalidad de las instituciones y empresas estatales impondría ciertos límites a las conductas y estrategias de los empresarios. El debilitamiento de la previsibilidad deja abierta la posibilidad del *capitalismo aventurero*, al mismo tiempo que esos desempeños estatales inciertos conducen a la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas. Mucho más, cuando el compromiso asumido por el Estado no solo era dar previsibilidad a los agentes económicos, sino particularmente constituirse en el *organizador activo* de buena parte del mercado, como demostramos.

## Consideraciones finales: los desafíos del presente o el Estado ¿para qué?

Las cuestiones críticas señaladas más arriba no habilitan una mirada pesimista del conjunto del proceso de intervención estatal en la Argentina; la evidencia empírica permite cuestionar los tópicos convencionales sobre el Estado como organización burocrática y atrofiante. En rigor, el papel del Estado ha sido invisibilizado por una narrativa asimétrica creadora de un *mito del emprendedurismo* del sector privado en paralelo a un Estado pesado e ineficiente. Parece claro que el Estado tiene posibilidades de una intervención exitosa, de crear nuevos productos y mercados, no solo arreglar sus fallas. En este sentido, es posible pensar en un *Estado emprendedor*, un *Estado creativo* que genera condiciones para el despliegue de otras actividades públicas y privadas a partir de su accionar.

El Estado tiene potencialmente la capacidad para transformar su hasta ahora intervención empresaria heredada en una activa política de promoción del desarrollo. Esa intervención no puede ser, al menos en las circunstancias actuales, *masiva*, como ocurrió en la experiencia pasada, durante el proceso de industrialización dirigida por el Estado. Debe responder a cuestiones estratégicas desde el punto de vista económico y social. El Estado ha jugado y puede jugar un papel clave en el crecimiento económico, y, particularmente, financiando inversiones de riesgo o desarrollando innovaciones que, luego, sean desplegadas por empresas privadas en diversos sectores de alta condensación tecnológica. Las empresas y agencias estatales pueden motorizar el desarrollo tecnológico a través de grandes inversiones con prolongados plazos de retorno del capital y altos niveles de riesgo empresarial. La idea es pensar el Estado, no solo como precondition para el despliegue sino como generador de innovaciones, como *Estado innovador* considerando

la articulación de la capacidad productiva, el perfeccionamiento de los recursos humanos y el conocimiento científico-tecnológico.

La decisión política de intervenir en determinado mercado o empresa debe integrarse necesariamente dentro de definiciones más globales respecto a la perspectiva de largo plazo, a una estrategia de desarrollo que, por otra parte, debe estar explicitada en un plan productivo. En otras palabras, la intervención estatal debe encontrarse en función de un proyecto estructural que tiene que explicitarse frente a la sociedad para lograr su legitimación. De este modo, el Estado puede intervenir, a la luz de las distintas y diversas experiencias históricas analizadas, para defender a las empresas nacionales en determinados mercados frente a la amenaza de la extranjerización, o puede evitarse la quiebra de la empresa y la pérdida de su acervo productivo, además de los puestos de trabajo —en la lógica del Estado *plomero* o *reparador*—. En estos casos, esa intervención puede ser transitoria, hasta tanto desaparezcan los problemas que llevaron a la crisis de la empresa. En todo caso, la intervención estatal debe ser flexible, capaz de ajustarse a las condiciones cambiantes del proceso histórico, con capacidad para retraerse o avanzar, sin posiciones dogmáticas. Finalmente, resultarán clave los diseños institucionales y mecanismos destinados a la coordinación estratégica de los emprendimientos empresariales del Estado dentro de un Plan de Desarrollo Estratégico.

## Referencias bibliográficas

- Banco Industrial de la República Argentina (BIRA) (1958). *Memoria y balance anual*.
- Banco Nacional de Desarrollo. Memorándum. *Expediente ordinario 102.386*, 2.º cuerpo, f. 17 y ss.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Boto, M. S. (2020). *Mundo del trabajo y vida cotidiana en torno a la empresa siderúrgica Altos Hornos Zapla, 1944-1964*. Cuadernos del Duende.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo.
- Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista (1973). *Empresas del Estado. Corporación: ¿Sí o no?*, 9, Buenos Aires.
- Ferrer, A. (1956). *El Estado y el desarrollo económico*. Raigal.
- FIEL (1976). *Las empresas públicas en la economía argentina*. Consejo Empresario Argentino.
- (1987). *El fracaso del estatismo*. Sudamericana, Planeta.
- Florio, M. (2013). Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación. En D. Chavez y S. Torres (eds.). *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnational Institute.
- González Toro, A. y Restivo, N. (2003, 27 de julio). El fin del mito del Estado elefante. *Diario Clarín*.
- Kowalski, P.; Bügei, M.; Sztajerowskai, M. y Egelandi, M. (2013). State-owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. *Trade Policy Paper*, 147, OCDE.
- Kulfas, M. (2020, 9 de junio). La nacionalización de Vicentin es excepcional, no somos estatizadores. *El País*.
- Mazzucatto, M. (2013). *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
- Odisio, J. (2008). El complejo petroquímico de Bahía Blanca: una historia sinuosa. *Estudios Ibero-Americanos*, XXXIV(2), 114-129.



- (2015). Del fervor a la indolencia: estado empresario y sustitución compleja de importaciones. La industria petroquímica básica argentina entre 1967 y 1993. En M. Rougier y A. Regalsky (comps.) *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. Eduntref.
- 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, (coords.) *México y otras fronteras 1920-2015: Historia y pensamiento económico*. UNAM.
- Pampin, G. (2013). Acciones y reacciones en la industria química. Políticas públicas y empresarios: El caso Alpat. En M. Rougier (comp.) *Estudios sobre la industria argentina 3*. Lenguaje Claro.
- Presidencia de la Nación (1953). *Segundo Plan Quinquenal*.
- (1971). *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975. Metas para el mediano plazo. Primera Plana* (1971, 5 de enero). 18.875: esa es la ley primera, 414.
- Raccanello, M. y Rougier, M. (2012). La mecanización agrícola en la crisis de balance de pagos del peronismo. La apuesta trunca de IAME y su tractor Pampa. *Estudios Rurales*, 1(3), 40-74.
- Regalsky, A. y Rougier, M. (2015). Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX. Eduntref.
- Regalsky, A. y Salerno, E. (2005). En los comienzos del Estado empresario: la inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928. *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, 5.
- Rodríguez, M. (2020). *Estado, industria y desarrollo, Atucha II y la senda del programa nuclear argentino (1979-2014)*. Prohistoria.
- Rougier, M. (2002). El Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM) y la crisis bursátil de 1949. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 23, primer semestre.
- (2009). La expansión «por defecto» del estado empresario. La política económica frente a la crisis de las empresas industriales en la Argentina, 1960-1976. *Investigaciones de Historia Económica*, 15, otoño, 75-108.
- (2009a). ¿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*. CESPA.
- (2009b). Expansión y crisis de una empresa industrial argentina. La Fábrica de Vidrios y Opalinas Hurlingham, 1948-1994. *Boletín Americanista del Departamento de Antropología Social, Historia de América y África*, LIX(59), Barcelona.
  - (2011). *Argentina entre la frustración y el desarrollo. Estado y empresarios en la industria del aluminio. El caso Aluar*. UNQUI.
  - (2012). *La economía del peronismo*. Sudamericana.
  - (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/Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rougier, M. y Guajardo, G. (2010). Las actividades empresariales del Estado durante la sustitución de importaciones en América Latina. Un ensayo conceptual. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Asociación Mexicana de Historia Económica.
- Rougier, M. y Schvarzer, J. (2006). *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o) caso de SIAM*. Norma.
- Rougier, M.; Odisio, J.; Raccanello, M.; Sember, F. (2016). *Los desafíos del «Estado emprendedor» El Polo Industrial-Tecnológico para la Defensa*: documento de trabajo 4. AESIAL/IIEP.
- Schvarzer, J. (1977). Las empresas más grandes de la Argentina. Una evaluación. *Desarrollo Económico*, 66, julio-septiembre, Buenos Aires.
- (1978). Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino. *Desarrollo Económico*, 18(71), octubre-diciembre.
  - (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*, 3, CIDE.
  - (1987). Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados. CISEA.
  - (1993). Estado y clase dominante en la Argentina moderna, 1880-1990. *El cielo por asalto*, 5, otoño.

- (1996). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Planeta.
- Sember, F. (2018). El banco mixto 1930-1945: entre la ortodoxia y la búsqueda de un nuevo sendero de crecimiento. En M. Rougier y F. Sember. *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina*. Ciccus.
- Sowter, L. (2016). La planificación estatal y la cooperación económica en el primer peronismo. En M. Rougier y J. Odisio. *Estudios sobre planificación y desarrollo*. Lenguaje Claro.
- Valentini, R. (2021). *El estado y el negocio de la salud. La producción de medicamentos como herramienta estratégica de salud pública en Argentina. 1946-1966*. Grupo Editor Universitario Buenos Aires.

## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 2 - N.º 76 - 2021

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Mauro E. Solano

### **Coordinación Editorial**

Pablo Nemiña

### **Edición y corrección**

Nadia Caratti

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Roxana Pierri

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

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

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

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

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

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Octubre 2021



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**