

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1966)

Lucas Daniel Iramain

89

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina unida



CUINAP | Argentina

**Aproximación a la historia del Estado
empresario y las empresas públicas
en la Argentina (1955-1966)**

Lucas Daniel Iramain

89



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	11
1 Del derrocamiento del gobierno constitucional peronista a la gestión económica de la dictadura de la llamada «Revolución Libertadora» (1955-1958)	13
2 La experiencia del gobierno «desarrollista» de Arturo Frondizi (1958-1962)	22
3 Del gobierno provisional de José María Guido hasta la destitución del gobierno de Arturo Illia (1962-1966)	40
Síntesis y conclusiones	48
Referencias bibliográficas	50

Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1966)



**Lucas
Daniel
Iramain**

Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM), Licenciado en Sociología (UBA) y Profesor en Enseñanza Media, Superior y Especial en Sociología (UBA). Actualmente se desempeña como investigador en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP y como Profesor Adjunto Regular (IDAES-UNSAM). Ha sido becario doctoral y postdoctoral del CONICET.

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo caracterizar y reseñar algunos de los principales hitos en materia de la intervención económica estatal, del desenvolvimiento del Estado empresario en general y de las empresas públicas en particular, con especial referencia para el caso argentino, durante el período que va desde el derrocamiento del gobierno constitucional de Juan Domingo Perón a fines de 1955 hasta el golpe de Estado perpetrado en junio de 1966. Continuando con lo esbozado en publicaciones anteriores (*Cuinap 74* y *Cuinap 80*), se procede, a partir de una revisión de la literatura especializada y de diversas fuentes de información, a la reconstrucción sociohistórica de la intervención económica del Estado en general y de su actividad empresarial en particular durante la fase «compleja» del régimen de acumulación de capital basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en el subperíodo que va desde 1955 hasta 1966.

Debido a que el lapso 1955-1976 es el que constituye el cenit del Estado empresario y de las empresas públicas en la Argentina, se justifica efectuar un recorte temporal, con el fin de dar cuenta de las especificidades de cada etapa de ese período de más largo alcance. En este informe se parte del análisis y la caracterización del derrotero del Estado y las firmas públicas se focaliza en el subperíodo 1955-1966. Es decir, se aborda el lapso inmediatamente posterior al derrocamiento del gobierno peronista, a partir del cual se empieza a trazar una nueva fase en el patrón de acumulación de capital, signada por el pasaje de la industrialización «liviana» a la etapa «pesada» del proceso sustitutivo de importaciones. Y, se cierra este estudio, con el derrocamiento del gobierno de Arturo Illia en junio de 1966, cuando irrumpe una variante burocrático-autoritaria de las estrategias de desarrollo industrial, como se cristalizó en la dictadura de la autodenominada «Revolución Argentina» (1966-1973).

En este informe que, como se mencionó, va de 1955 a 1966, se observa tras el derrocamiento del gobierno peronista, un cierto viraje en las concepciones en torno al rol del Estado en la economía, dando lugar, más allá de los matices expresados por los gobiernos de turno, a un rol del Estado proclive a favorecer el proceso de industrialización en su fase más «pesada» creando el marco propicio para la llegada de la inversión extranjera directa (IED); la que era visualizada como el principal motor del crecimiento económico, como se ilustra con la matriz de pensamiento «desarrollista» de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio a fines de la década de 1950. En ese marco comenzarán los primeros intentos serios de racionalización del sector público a fin de tornarlo más «eficiente» y en sintonía con las transformaciones que se estaban operando en la estructura económica de la mano del capital privado extranjero.

Posteriormente, tras la caída del gobierno de Frondizi en 1962, durante el breve interregno de Guido en la presidencia provisional, no se registraron mayores cambios en la orientación de la intervención del Estado y sus empresas públicas. Luego, con la llegada del gobierno de Arturo Illia (1963-1966), se recuperarán las concepciones más keynesianas y de corte intervencionista, pero sin grandes transformaciones estructurales en el sector de las firmas estatales.

Palabras clave

Argentina, Estado empresario, empresas públicas, historia económica.

Abstract

This paper seeks to characterize some of the most relevant milestones about State intervention in Economics, entrepreneurial state and particularly public enterprises, referring to Argentina since the overthrow of Juan Domingo Peron government, at the end of 1955, to the beginning of 1966 dictatorship.

In previous papers (*Cuinap 74* y *Cuinap 80*) the State intervention in Economics was considered from the viewpoint of specialized studies and its entrepreneurial, specially, during the sub period of capitalism regimen based on import substitution strategy (ISI) (1955-1966).

Nevertheless, due to the importance of 1955-1976 period for entrepreneurial State and public enterprises in Argentina, it is right to split the paper into two pieces. In this first part, both the analysis and the characterization of State transformations are focalized in the sub period 1955-1966. It is covered the process started after the overthrow of Juan Doming Peron government from which a new capitalism phase began according to the replacement of light manufacturing for heavy manufacturing. Therefore, the paper finishes when Arturo Illia government was interrupted in 1966 by the bureaucratic-authoritarian dictatorship. It developed new strategies for manufacturing development as can be identified in the self-named «Argentina Revolution» (1966-1973).

In the first part of the paper, from 1955 to 1966 it is visible that after Juan Domingo Peron government overthrow there was change in the perception of the State role in the Economy. It promoted the heavy manufacturing phase to happen allowing the foreign direct investment (IED) to arrive to the country seen as driving economic growth, as it is visible in the «developers» Arturo Frondizi and Rogelio Frigerio at the end of the 50'. At that moment, the first serious efforts to rationalize public sector to make it more efficient and aligned to the economic structure with foreign investment were begun.

After the end of Frondizi government in 1962, during the provisional Presidency of Guido, there were not great changes in the direction of the State intervention and its public enterprises. After the arrival of Arturo

Illia to the Presidency (1963-1966) keynesian ideas were recovered but without great changes in the public enterprises sector.

Key words

Argentina, entrepreneurial state, public enterprises, economic history.

Introducción

Como se ha sostenido en trabajos anteriores, el interés sobre el papel del Estado en la economía y de sus empresas se inscribe en una amplia tradición de investigaciones sobre el Estado empresario en América Latina en general y en la Argentina en particular (Castellani e Iramain, 2018). En ese sentido, este trabajo se inserta en una agenda de investigaciones que ha recobrado interés a partir de la irrupción de la crisis económica-financiera de 2008 en adelante y que, máxime en el actual contexto signado por la pandemia de COVID-19, ha puesto nuevamente sobre el escenario el rol del Estado en los procesos económicos en general y de las empresas públicas en particular.

En ese sentido, el trabajo tiene por objetivo caracterizar y reseñar algunos de los principales hitos en materia de la intervención económica estatal, del desenvolvimiento del Estado empresario en general y de las empresas públicas en particular, con especial referencia para el caso argentino, durante el período que va desde el derrocamiento del gobierno constitucional de Juan Domingo Perón a fines de 1955 hasta el golpe de Estado perpetrado contra el gobierno Arturo Illia el 28 de junio de 1966.

De ese modo, se continúan y complementan los abordajes realizados en el *Cuinap 74* y en el *Cuinap 80*, al mismo tiempo que se procura fortalecer una línea de investigación que se viene desarrollando, en lo esencial, sobre el derrotero de las empresas públicas en la historia económica argentina. De ahí que la idea rectora que guía la reconstrucción del proceso sociohistórico es la de coadyuvar con la reflexión sobre el papel del Estado en general y de las empresas públicas en particular en la economía argentina, como vectores de una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible en el tiempo. Se trata de una línea que, asimismo, genera sinergias con el Programa

Estado Integrado de la SGyEP que, a través del INAP, amplía la formación y capacitación en forma sistematizada por fuera de los organismos de la APN central, entre otros, empresas públicas (Estado Integrado, 2021).

El trabajo está organizado de la siguiente manera: una primera sección está destinada a proporcionar una caracterización de la intervención económica del Estado y del rol de las empresas públicas a partir del gobierno de facto de la dictadura autodenominada «Revolución Libertadora» (1955-1958). Una segunda sección, aborda de manera específica la experiencia del gobierno «desarrollista» de Arturo Frondizi (1958-1962). Luego, una tercera sección está referida al análisis del período que se inaugura con el derrocamiento del gobierno frondicista, hasta llegar al momento de la destitución del gobierno de Arturo Illia el 28 de junio de 1966.

Del derrocamiento del gobierno constitucional peronista a la gestión económica de la dictadura de la llamada «Revolución Libertadora» (1955-1958)

El derrocamiento del gobierno constitucional del presidente Juan Domingo Perón por parte del golpe de Estado perpetrado en septiembre de 1955 marcó un quiebre en la historia política, económica y social de la Argentina. El período que va desde ese momento hasta la asunción del gobierno de Arturo Frondizi en mayo de 1958 estuvo caracterizado, entre otras cosas, por los intentos de «desperonización» de la sociedad argentina (Gerchunoff y Llach, 2007, pp. 233-234), mediante distintos mecanismos que incluyeron una política fuertemente represiva sobre el movimiento obrero, el debilitamiento del poder sindical mediante la intervención de la Confederación General del Trabajo (CGT) y una redistribución regresiva del ingreso en contra de la clase trabajadora. Asimismo, el gobierno de facto de la autodenominada «Revolución Libertadora» (1955-1958) implicó un cambio en la inserción de la Argentina en el concierto internacional, a través de la incorporación del país al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial¹, así como

1 Contra lo que se conocía hasta hace algunos años, Perón manifestó interés en que la Argentina ingresara a los «gemelos» de Bretton Woods; pero la negativa del gobierno de Estados Unidos a aceptar el ingreso de lo que consideraba un país «populista» y la escasa disposición del gobierno argentino a otorgar concesiones determinaron el fracaso de tales conversaciones (Kedar, citado en Nemiña, 2013).

también la adhesión como nación asociada a la Unión Europea de Pagos, plasmada en términos formales en el denominado Club de París (Ferrer y Rougier, 2008, pp. 297-298; García Heras, 2008).

En lo atinente al plano estrictamente económico, la etapa que se inaugura con la destitución del gobierno constitucional peronista, supuso también el pasaje hacia una nueva fase en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En efecto, la fase «liviana» de la ISI había signado, a grandes rasgos, el período que va desde la crisis de 1930 hasta el golpe de Estado de 1955. Con este último, y a partir de la ruptura del orden institucional, se asistirá a la puesta en marcha (sobre todo a partir de las políticas «desarrollistas» desplegadas desde 1958 en adelante), de la etapa más «compleja» del proceso de industrialización sustitutiva con eje en el desenvolvimiento de los sectores y ramas productoras de bienes de consumo durable y de algunos bienes intermedios de uso difundido.

Sin embargo, antes de la llegada del gobierno «desarrollista» de Frondizi, uno de los primeros elementos que signaron las políticas económicas implementadas con posterioridad al golpe de Estado de septiembre de 1955, estuvo estrechamente vinculado con el diagnóstico acerca de la situación económica general del país que efectuaron los grupos sociales y políticos que usurparon el poder. En ese sentido, el gobierno dictatorial de la autodenominada «Revolución Libertadora» convocó al prestigioso economista argentino Raúl Prebisch, por entonces secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el fin de que elaborase una serie de informes sobre el cuadro económico-financiero que presentaba el país tras los primeros gobiernos peronistas. Prebisch confeccionó tres informes sucesivos, que fueron publicados entre 1955 y 1956: *Informe preliminar acerca de la situación económica, Moneda sana o inflación*

incontenible y el *Plan de restablecimiento económico*. En estos informes se realizaba una crítica acerba del legado económico del peronismo y se consideraba que la Argentina estaba atravesando la peor crisis de su historia, incluso, según Prebisch, más dramática que el período de la Gran Depresión de la década de 1930:

La Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico; más que aquella que el presidente Avellaneda hubo de conjurar «ahorrando sobre el hambre y la sed» [del pueblo argentino] y más que la del 90 y que la de hace un cuarto de siglo, en plena depresión mundial (Prebisch, citado por Rapoport, 2020, p. 450).

En el *Informe preliminar*, publicado en octubre de 1955, Prebisch enfatizaba dos problemas que, a su juicio, eran los que revestían mayor gravedad para la economía argentina y que eran imputables por entero a la gestión peronista: las dificultades en el balance de pagos y las elevadas tasas de inflación. Con respecto a los desequilibrios en el sector externo, según Prebisch, se debían a que el gobierno peronista había desalentado, en lo esencial, las exportaciones agropecuarias (sobre todo, a partir de la nacionalización del comercio exterior que había quedado en manos del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio —IAPI—). Por su parte, Prebisch sindicaba como las principales causas del proceso inflacionario, a las pérdidas arrojadas por el IAPI a partir de 1949, a la política de ingresos que supuso sustanciales mejoras salariales pero al costo del recrudescimiento de la puja distributiva y las presiones sobre el nivel de precios, a la política de viviendas para financiar créditos hipotecarios y, en no menor medida, a los déficits crecientes de las empresas públicas enjugados mediante la emisión monetaria por parte del Banco Central de la República Argentina (BCRA) (Gerchunoff y Llach, 2007, p. 236).

Asimismo, Prebisch era severamente crítico respecto del uso que el peronismo les había dado a las reservas internacionales acumuladas durante el período bélico, que fueron utilizadas para la política de nacionalizaciones de los servicios públicos y las repatriaciones de deudas (Gerchunoff y Llach, 2007, p. 235). De manera análoga, el *Informe preliminar* sostenía que los planes quinquenales del gobierno peronista habían ahondado los problemas estructurales de la economía argentina, al canalizar las inversiones públicas en sectores considerados de baja productividad, al mismo tiempo que subrayaba, entre otras cuestiones, que las inversiones en materia de energía eléctrica habían sido escasas (dando lugar a una profunda crisis energética) y que, además, el manejo estatal de las empresas públicas no había sido adecuado, generando un desempeño deficitario de las mismas y, en especial, hacía hincapié en que el manejo del transporte ferroviario había sido sumamente deficiente (Belini y Korol, 2012, p. 158; Gerchunoff y Llach, 2007, p. 236).

En virtud de ese diagnóstico pesimista, emergían toda una serie de recomendaciones de política económica que apuntaban, en lo esencial, a dismantelar los mecanismos de intervención estatal que el peronismo había logrado forjar a lo largo de sus gobiernos. Uno de esos mecanismos que se desmontaron paulatinamente por parte del gobierno de facto fueron los controles de precios (considerados «distorsivos» sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía) y, entre otras cuestiones cruciales, la puesta en marcha de una política que revertía los congelamientos que había dispuesto el peronismo sobre los arrendamientos rurales y los alquileres urbanos (Ferrer y Rougier, 2008, p. 298).

En esa misma línea, se pergeñó una política fiscal y monetaria que estaba orientada, en lo esencial, a disminuir el gasto público que era considerado como «excesivo» y, sobre todo, a controlar la emisión monetaria «espuria»

que estimulaba de manera «artificial» la demanda y el consumo popular en el mercado interno, generando un incremento en las presiones inflacionarias. De ahí que uno de los objetivos centrales que se desprendía de las recomendaciones de los informes de Prebisch era lograr una estabilidad en el nivel general de precios y, para ello, debía alcanzarse una «moneda sana» mediante un ajuste en las cuentas públicas, un drástico control de la evolución de los medios de pago en circulación, la severa disminución en los planteles laborales del sector público, la racionalización en los gastos y en las dotaciones de personal de las empresas estatales. Incluso, de las recomendaciones emanadas de los informes de Prebisch se desprendía como corolario ciertos objetivos de largo alcance que, entre otras cuestiones tenían que ver con la privatización de algunas empresas públicas y, en definitiva, con el redimensionamiento del aparato estatal y la redefinición de su rol en el proceso económico (Belini y Korol, 2012, p. 159; Rapoport, 2020, p. 451)².

Asimismo, las propuestas de los informes elaborados por Prebisch llevaban de manera implícita una redistribución regresiva del ingreso desde el trabajo asalariado hacia el capital y, a su vez, una transferencia de recursos desde el sector industrial hacia el sector agropecuario, con el fin de restablecer el equilibrio sobre el balance de pagos. Sobre la base de esas recomendaciones se fue forjando la política económica de la «Revolución Libertadora», procurando inclinar el fiel de la balanza del poder económico hacia la producción agropecuaria que, además de detentar *centralidad estructural* en la provisión de divisas, era considerada el núcleo fundamental de la economía argentina. En ese orden de ideas se expresaba Eugenio Blanco,

2 En ese marco, el gobierno de facto implementó una serie de medidas en el sector monetario y bancario que implicaron una profunda reestructuración. Por ejemplo, se produjo la desnacionalización de los depósitos bancarios, se decretó la autarquía del Banco Central de la República Argentina (BCRA) con el propósito de que se constituyera en una entidad «independiente» de las presiones políticas y se propició una política de control de la oferta monetaria, con el fin de lograr la estabilización en la economía local (Rapoport, 2020, p. 453).

ministro de Hacienda del gobierno dictatorial del general Aramburu, a propósito de una conferencia dictada en 1956 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires:

[Durante los gobiernos peronistas] la producción agropecuaria disminuyó, la industria compensó ese menor ritmo productivo y los servicios del gobierno aumentaron en forma significativa. Fue así como el país empezó a sentir los efectos de la vulnerabilidad exterior, pues constituyendo la producción agropecuaria el elemento fundamental en la provisión de divisas, fue imposible mantener el ritmo ascendente de la producción industrial debido a la sangría de reservas monetarias que se hizo cada vez más sensible a medida que dicho proceso avanzaba en su curso (Blanco, citado por Feinmann, 2010, p. 249).

A tal efecto, la política económica del gobierno dictatorial procedió a llevar adelante una fuerte devaluación del tipo de cambio, en conjunción con la eliminación de los controles en el mercado cambiario y una liberalización del sector externo que, entre otras cuestiones, apuntaba a estimular el ingreso de capitales extranjeros (Rapoport, 2020, p. 451). En el marco de esa liberalización del sector externo, uno de los primeros elementos que cabe destacar es la liquidación de ciertas empresas y organismos públicos que habían desempeñado un rol significativo durante los gobiernos peronistas. Un caso emblemático del desmantelamiento de ciertos instrumentos utilizados bajo las gestiones peronistas fue la liquidación del IAPI, que había desempeñado un papel protagónico en el manejo estatal del comercio exterior.

Así, a partir de octubre de 1955 la dictadura de la llamada «Revolución Libertadora» comenzó a desarmar los mecanismos que el peronismo había forjado para la intervención estatal en la economía y en especial aquellos instrumentos que, como el IAPI, se habían erigido como importantes barreras

«defensivas» del sector externo. En esa línea, el gobierno dictatorial dispuso la mencionada disolución del IAPI y, en concomitancia con la ya referida incorporación de la Argentina al FMI, también se ordenó la eliminación del sistema de tipos de cambios diferenciados. Esta nueva política en materia cambiaría trajo aparejada una contracción de las exportaciones, al mismo tiempo que supuso un mayor endeudamiento con el exterior (Gastiazoro, 2004, p. 143).

En consonancia, se disolvieron distintas firmas que habían sido creadas por los gobiernos peronistas, como la Empresa Nacional de Energía (ENE) y la Empresa Nacional de Transportes (ENT) (CEPAL, 1976, p. 100; Ugalde, 1983, p. 61). También se procedió a la liquidación de otras empresas públicas, como el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM) (cuyas principales funciones fueron absorbidas por el Banco Industrial) y Autorrutas Argentinas (que se había conformado dentro de la ENT junto con las firmas de autotransportes interurbanos subsidiarias de los ferrocarriles, las cuales habían sido adquiridas con estos a partir de la política de nacionalizaciones encarada por el primer gobierno peronista en 1947) (Belini y Rougier, 2008, p. 32; CEPAL, 1976, p. 100; Ugalde, 1983, p. 62).

Otro de los hitos fundamentales en términos de la concepción sobre el rol del Estado y su injerencia en la economía está dado por la anulación, el 27 de abril de 1956, de la Constitución Nacional de 1949 (sancionada bajo el primer gobierno peronista) y el restablecimiento por decreto de la vigencia de la Constitución de 1853 por parte de la dictadura encabezada por el general Pedro Eugenio Aramburu y el contraalmirante Isaac Francisco Rojas. En efecto, con la derogación de la Constitución Nacional de 1949 se ponía en entredicho la capacidad del Estado de intervenir en los asuntos económicos y se pretendía reimplantar el «libre» juego de las fuerzas del mercado (Gastiazoro, 2004, pp. 122-124).

En esa misma línea, y en virtud de las recomendaciones emanadas del denominado «Plan Prebisch», se propició una limitación a la intervención estatal en la economía y se alentó la privatización de ciertas empresas públicas, como Aerolíneas Argentinas, la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), entre otras. No obstante, dada la corta duración de la gestión de la «Revolución Libertadora» y la poca permeabilidad de la opinión pública ante los intentos privatizadores, varias de las iniciativas de traspasar parte del patrimonio público al sector privado quedaron vedadas en ese momento (Andrieu, 1975, p. 611; Belini y Rougier, 2008, p. 32).

Asimismo, pese a la impronta «liberal» en materia económica y de la retórica antiestatista por parte del gabinete económico de la «Revolución Libertadora», también se efectuaron bajo su mandato ciertas incorporaciones de firmas que, por distintos motivos, pasaron a estar bajo la órbita estatal. Esto evidencia ciertas contradicciones y tensiones en el seno de la dictadura en torno al manejo de la política económica en general y de las empresas públicas en particular. Aquí se destacan los casos de un conjunto de empresas de radiodifusión que fueron absorbidas a partir de la incautación de la cadena periodística ALEA en septiembre de 1955, que incluía un amplio abanico de periódicos, revistas y emisoras de radio (CEPAL, 1976, pp. 100-101; Ugalde, 1983, p. 62).

De acuerdo con datos de la CEPAL (1976), muchas de esas empresas, en particular, los periódicos y revistas fueron sometidos a un ulterior proceso de liquidación y/o reprivatización que, en ciertas ocasiones, resultó ser muy dificultoso. Algunos diarios y revistas fueron devueltos a sus antiguos propietarios, en otros casos se procedió a su venta en el marco de licitaciones públicas y, en otras circunstancias, el Estado se quedó

a cargo de algunos de los bienes inmuebles en donde otrora funcionaban esos medios de la prensa escrita.

A su vez, en el caso de las emisoras comerciales de radiofonía también se procedió a la privatización de algunas pocas radios, mientras que la mayoría pasó a formar parte del patrimonio estatal y, junto con el Canal 7 de televisión, integró la «Administración de emisoras comerciales y TV», dependiente de la por entonces Secretaría de Difusión de la Presidencia. De manera análoga, la dictadura que se encaramó en el poder a partir de septiembre de 1955 había confiscado el Canal 7 de televisión (que pertenecía a la cadena Asociación Promotores de Televisión) y, en simultáneo, había incautado las emisoras radiales que estaban vinculadas a dicha cadena (Andrieu, 1975, p. 611; CEPAL, 1976, p. 101; Ugalde, 1983, p. 62).

Por otro lado, y dada la incorporación de la Argentina a los organismos multilaterales de crédito propiciada por la «Revolución Libertadora», se contrajeron una serie de obligaciones con proveedores de materiales y equipos para algunas de las principales empresas públicas (Aerolíneas Argentinas, Agua y Energía Eléctrica, YPF, SOMISA, etc.). Dichas obligaciones sumaban, para 1958, un total que superaba los 780 millones de dólares y que, por distintas razones, coadyuvarían con la concreción de algunas de las transformaciones económicas que se operaron bajo la gestión «desarrollista» del presidente Arturo Frondizi (Belini y Korol, 2012, p. 161).

La experiencia del gobierno «desarrollista» de Arturo Frondizi (1958-1962)

La primera gran reestructuración de las firmas estatales que habían sido constituidas durante el período de la Segunda Guerra Mundial y la inmediata posguerra fue llevada a cabo por el gobierno «desarrollista» de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) presidido por Arturo Frondizi (1958-1962). En efecto, si bien este último había realizado su campaña electoral enarbolando una plataforma de gobierno de fuerte tinte nacionalista y estatista, a poco de asumir su mandato presidencial el 1 de mayo de 1958, propició un giro en sus concepciones políticas y económicas. Así, puso en marcha un programa que procuraba otorgarle un lugar central al desarrollo industrial en la economía argentina, al mismo tiempo que lo combinaba con una política de estabilización macroeconómica de corte liberal (Belini y Rougier, 2008, p. 32).

Ese viraje en las concepciones políticas y económicas de Frondizi es susceptible de ser explicado, tal como señala Jáuregui (2021), a partir de la matriz de tradiciones políticas que conjugaban, en grados diversos, presidencialismo, personalismo y movimientismo. De hecho, Frondizi formaba parte de esa peculiar amalgama de la cultura política argentina, siendo artífice y promotor de un proyecto económico orientado, tras la caída del peronismo, hacia la «modernización» del capitalismo argentino

mediante una apuesta estratégica a dar un salto cuantitativo y cualitativo en el desarrollo del sector industrial.

Ello implicaba la reformulación del radicalismo como partido nacional moderno que, con un nuevo liderazgo, construyera la sociedad posperonista. Trataba de superar la antinomia peronismo-antiperonismo con su reemplazo por otra que planteara los desafíos del país en términos de desarrollo-subdesarrollo (Jáuregui, 2021, p. 328).

En ese sentido, el despliegue de esa nueva fase en el proceso de industrialización, iba a estar estrechamente vinculada con las políticas públicas orientadas a atraer la inversión extranjera directa (IED); las cuales, cobraron gran relevancia, en lo fundamental, primero, bajo la égida de la concepción «desarrollista» del gobierno de Frondizi, y luego bajo el lapso 1966-1970, en el marco de la dictadura de la autodenominada «Revolución Argentina» (1966-1973). En ambas etapas, y teniendo como principal encuadre jurídico a la Ley 14.780 impulsada en diciembre de 1958 por el gobierno de Frondizi, se eliminaron todas las trabas al capital foráneo y se brindaron diversos incentivos para su radicación, a fin de que aquél, al complementar la falta de ahorro interno, removiera los obstáculos a la industrialización derivados del bajo nivel de inversión en bienes intermedios y de capital y de la restricción externa generada por las importaciones de los mismos.

En ese contexto, el «desarrollismo» se propuso la profundización del proceso de industrialización sustitutiva, procurando, al mismo tiempo, resolver los problemas que representaban, en lo esencial, las importaciones de bienes críticos para el desarrollo económico, como los combustibles derivados del petróleo.

Sin embargo, las políticas de promoción a la IED, lejos de resolver el déficit externo tendieron a agravarlo, ya que al priorizar el desarrollo de las ramas más dinámicas (bienes durables e intermedios) y con el fin de abastecer ciertas demandas insatisfechas en el mercado interno y dejar de adquirir en el exterior una amplia gama de bienes, estimularon su fabricación local al costo de perder el control sobre el vector de las importaciones de bienes de capital y ciertos insumos críticos; por lo cual, el aspecto más complejo y más intenso de la segunda fase de la ISI fue derivando en un fuerte aumento de las necesidades industriales de importación, con su consecuente impacto negativo sobre el balance de pagos (Azpiazu, 1986, p. 35).

Asimismo, el ingreso de capitales por IED, en algunos lapsos, se encontró más que compensado por la salida en concepto de utilidades, dividendos, intereses y regalías, asociada a la creciente presencia de las grandes empresas transnacionales (ET) en la industria, lo cual creó presiones adicionales sobre el sector externo (Cimillo, *et al.*, 1973, p. 83).

En ese escenario signado por el ideario «desarrollista», como señala Ugalde (1983), se comenzaron a redefinir algunos de los criterios que habían regido el desempeño de las empresas públicas en la Argentina. Tal es así que, si bien hubo algunas incorporaciones de nuevas firmas bajo la órbita estatal, lo cierto es que se experimentó una ligera reducción en el número total de las empresas públicas en el marco de una estrategia económica inspirada en una «filosofía privatista» como la que caracterizó a la mayoría de los gobiernos que se sucedieron a partir del derrocamiento del peronismo en 1955. También se verificó, una suerte de impulso a la actividad de ciertas empresas públicas que operaban en sectores básicos (Yacimientos Petrolíferos Fiscales —YPF—, Gas del Estado, Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina —SOMISA—), que eran considerados estratégicos, en especial,

para la política económica desplegada por el «desarrollismo» durante la gestión presidencial de Frondizi (Ugalde, 1983, p. 61).

Esta aparente «paradoja» entre una filosofía privatista y cierta revitalización de algunas empresas estatales es susceptible de ser entendida en el marco de los postulados fundamentales de la estrategia «desarrollista», que entre otras cosas apuntaba hacia una «modernización eficiente» de la economía argentina en general y del sector industrial en particular, mediante el desenvolvimiento de los sectores económicos y las ramas productoras de bienes intermedios y bienes de capital considerados clave para el despegue industrial del país. En ese clima de ideas, que procuraba un creciente y vertiginoso desarrollo de las fuerzas productivas, los esfuerzos de inversión debían estar orientados hacia los sectores básicos, como el petróleo y el acero. Sin embargo, como se indicó, una de las tesis económicas centrales del ideario «desarrollista» enfatizaba en la escasez del ahorro nacional para afrontar el financiamiento de dichas inversiones, por lo que se requería estimular el concurso de la inversión extranjera privada (Nosiglia, 1983, p. 20).

En consonancia, otro de los postulados fundamentales del «desarrollismo» hacía foco en el papel rector que el Estado y la política económica debían tener a fin de brindar la orientación general del proceso económico y de trazar las prioridades y los ritmos para el direccionamiento de la inversión extranjera. De ahí que para el ideario «desarrollista»:

La elaboración de la estrategia general, la creación de condiciones que promuevan la inversión local y externa y su canalización hacia determinadas ramas de producción y localizaciones geográficas, son funciones intransferibles del gobierno nacional (Nosiglia, 1983, p. 38).

No obstante, pese a ese rol director asignado al Estado, los referentes más importantes del desarrollismo se apresuraban a señalar:

[...] en términos generales y en nuestro caso, la gestión privada deba preferirse a la pública, que carece de la flexibilidad de aquella, está frecuentemente conducida por estamentos burocráticos anquilosados y soporta las paralizantes consecuencias financieras de la frondosidad del empleo público (Arturo Frondizi, citado por Nosiglia, 1983, p. 40).

En el mismo tono se expresaba el principal asesor económico del presidente Frondizi, Rogelio Frigerio, cuando indicaba:

Nos oponemos a que el Estado sustituya a la empresa privada, trabando así la actividad productiva, pero afirmamos que debe fijar prioridades y utilizar todos los instrumentos de la política económica para dar una dirección consciente al proceso económico hacia el cambio de estructuras (Rogelio Frigerio, citado por Nosiglia, 1983, p. 40).

En función de ese diagnóstico y de esas apreciaciones, el gobierno frondicista puso en práctica una política económica, comandada por economistas ortodoxos, como Álvaro Alsogaray y Roberto Alemann, que procuraban eliminar las «interdicciones» que el «dirigismo estatal» imponía a la «libre» iniciativa del sector privado. Asimismo, esa política consideraba que el proceso inflacionario que afectaba la economía argentina, verificado en especial desde la segunda posguerra, tenía entre sus principales causas la emisión monetaria «espuria» para financiar el déficit de las empresas públicas. Por esas razones, el impulso a una amplia estrategia de liberalización de los mercados y a una política de privatización de las firmas estatales se convirtieron en objetivos centrales del programa «desarrollista». Es en ese marco que, entre 1959 y 1962, se concretaron las privatizaciones de varias

empresas públicas, como la Corporación de Transportes de Buenos Aires, el Expreso Villalonga-Furlong, el Frigorífico Municipal Lisandro de la Torre, las firmas industriales que constituían la DINIE, la Dirección Nacional de la Industria de la Madera y los Talleres de Reparaciones Navales (TARENA), etc. (Belini y Rougier, 2008, p. 32).

Sin embargo, la privatización de esas empresas públicas —muchas de ellas de escasa significación económica—, no alteró en lo sustantivo, más allá de cierta ligera reducción, el «tamaño» total del Estado empresario argentino. De hecho, las principales firmas públicas continuaron bajo la órbita estatal, aunque sí fueron sometidas, al igual que la administración pública central, a un drástico proceso de racionalización (Belini y Rougier, 2008, p. 33) (Cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del empleo en el sector público nacional, Argentina 1959-1966 (en valores absolutos, índice base 1959=100 y porcentajes)

Año	Subtotal Administración nacional*			Empresas del Estado, universidades y otros entes			Total empleo en el sector público nacional		
	Cantidad de agentes	Índice base 1959=100	Variación interanual %	Cantidad de agentes	Índice base 1959=100	Variación interanual %	Cantidad de agentes	Índice base 1959=100	Variación interanual %
1959	521.602	100,00		440.976	100,00		962.578	100,00	
1960	502.540	96,35	-3,65	415.457	94,21	-5,79	917.997	95,37	-4,63
1961	491.777	94,28	-2,14	408.193	92,57	-1,75	899.970	93,50	-1,96
1962	464.899	89,13	-5,47	325.549	73,82	-20,25	790.448	82,12	-12,17
1963	451.635	86,59	-2,85	302.754	68,66	-7,00	754.389	78,37	-4,56
1964	456.725	87,56	1,13	305.319	69,24	0,85	762.044	79,17	1,01
1965	472.164	90,52	3,38	326.736	74,09	7,01	798.900	83,00	4,84
1966	478.239	91,69	1,29	337.506	76,54	3,30	815.745	84,75	2,11
Var. % 1966-1959			-8,31			-23,46			-15,25

*Nota metodológica: incluye los datos de la Administración central y los organismos descentralizados.

Fuente: elaboración propia según datos proporcionados por Ferreres (2010, p. 588).

Como se ilustra en el Cuadro 1, a partir del gobierno de Frondizi hasta el golpe de Estado de junio de 1966 se asistió a una fuerte disminución en la cantidad de trabajadoras/es en el conjunto del sector público nacional. Así, mientras que en 1959 se contabilizaban un total de 962.578 agentes, por su parte, en 1966 la cifra había descendido a 815.745 empleadas/dos estatales; lo cual representa una caída de más del 15 %. En el caso específico de las empresas públicas (incluidas en la categoría «Empresas del Estado, universidades y otros entes»), la caída fue más pronunciada, dado que en 1959 se contabilizaban un total de 440.976 trabajadoras/res, mientras que en 1966 esa cifra había descendido un 23,6 % (en este último año se llegó a computar 337.506 agentes).

No obstante, los datos marcan algunas tendencias diferenciadas en función de la coyuntura económica particular y del gobierno de turno. En efecto, la merma en la cantidad de agentes estatales se verifica desde 1959 hasta la crisis de 1962-1963, luego del derrocamiento del gobierno de Frondizi. Con posterioridad a ese cambio en la gestión gubernamental y el cambio en la política económica, que se evidenció a partir de octubre de 1963 cuando asume el gobierno de Arturo Illia, se observa una recuperación en los niveles de empleo público que, sin embargo, no logran alcanzar los guarismos existentes al momento anterior a la puesta en vigencia de la política económica del frondicismo.

Asimismo, en el marco de la concepción «desarrollista» de Frondizi y su equipo de gobierno (muy proclive a favorecer el capital privado en general y el capital extranjero en particular), se impulsaron, aunque sin mucho éxito, los intentos de privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), además de propiciar un incremento en la participación de accionistas privados en el capital social de SOMISA y de intentar llevar a cabo un importante proceso de reestructuración de los

ferrocarriles a partir del denominado «Plan Larkin», que fue resistido por la dirigencia sindical y la clase trabajadora.

En el caso particular de los ferrocarriles, se argüía que debían modernizarse en consonancia con los cambios que se estaban propiciando en el resto de la estructura económica. Se aducía que los ferrocarriles habían sido construidos durante la vigencia del llamado modelo agroexportador (1880-1930) y, por lo tanto, no estaban diseñados ni preparados para la intensa actividad industrial que se había empezado a gestar a partir de la crisis de la década de 1930. De ahí que, para Frondizi y su equipo, la reestructuración de los ferrocarriles se encuadrara dentro de lo que se denominó «la batalla del transporte» (López, 2016, p. 174).

En efecto, lo esencial de ese proceso de reestructuración comenzó en enero de 1960, luego de que Álvaro Alsogaray emprendiera una serie de gestiones ante el Banco Mundial, con el fin de encarar un estudio sistemático e integral del sistema de transporte nacional. La realización de ese estudio comprendía el conjunto de los distintos modos de transporte, además de los ferrocarriles, es decir, también se abarcaba la red vial, las vías navegables y las vías áreas. A partir de ese momento, desembarcaría en el país una misión «técnica» patrocinada por el Banco Mundial y encabezada por el general Thomas B. Larkin como director encargado del plan de reconfiguración del sistema ferroviario. Entre las recomendaciones emanadas del «Plan de Transporte de Largo Alcance», también llamado «Plan Larkin», se incluía el levantamiento de vías férreas, el cierre de talleres y se hacía énfasis en la existencia de una «sobredotación» significativa en la cantidad de personal, por lo cual se podía inferir de esa evaluación la necesidad de la cesantía de cerca de 75.000 trabajadoras/res de la empresa ferroviaria (Müller, 2018, p. 146; Rapoport, 2020, p. 468).

Si bien el «Plan Larkin» se dio a conocer casi en las postrimerías del gobierno frondicista, por lo cual, no es susceptible de imputársele todas las medidas que se aplicaron en el período sobre los ferrocarriles; lo cierto es que reflejaba la opinión vigente en ese momento entre varios analistas y decisores de política económica y de transportes. De allí que no resulte extraño que se haya operado una reducción en los planteles laborales de los ferrocarriles: si se toma como año base 1955, se observa un decremento del orden del 28 % comparado con el nivel de empleo vigente en 1962. Sin embargo, la caída es aún más pronunciada si se contrasta el nivel de ocupación ferroviaria de 1959 con el existente en 1962. En efecto, en el ejercicio de 1959 alcanzó un pico de 219.917 trabajadoras/res, mientras en el ejercicio correspondiente a 1962 se pasó a una dotación de personal de 152.153, lo cual supuso una caída de más del 30 % entre ambos ejercicios (Cuadro 2).

No obstante, la aplicación de las medidas de ajuste y racionalización que se pretendieron llevar adelante en materia ferroviaria, no se pudieron concretar en su totalidad, entre otras cuestiones, debido a la debilidad del gobierno de Frondizi —jaqueado por recurrentes planteos militares hasta su derrocamiento final— y, sobre todo, por la resistencia obrera a la instrumentación de cualquier tentativa que afectara la continuidad de los servicios ferroviarios y los puestos de trabajo. Ese rechazo obrero a la aplicación de esta política de racionalización de la dotación de personal y de la privatización de varios talleres ferroviarios tuvo su máxima expresión en la prolongada huelga de 1961. En efecto, tal como consigna la memoria institucional de la firma estatal Ferrocarriles Argentinos, las políticas implementadas generaron una situación de elevada conflictividad laboral y gremial, dado que:

La adopción de las medidas que dispusieron las privatizaciones de algunos servicios, como los de Confitería, la clausura de Talleres Generales y de Ramales

considerados antieconómicos, determinaron actitudes de fuerza adoptada por el personal al declarar el retiro de colaboración, paros parciales de los núcleos de personal afectado y por último, el paro general de actividades en todos los ferrocarriles —que se iniciara en los últimos días del ejercicio— con una duración de cuarenta y dos (42) días, situación que provocó la ruptura de las relaciones gremiales y de las tratativas para la renovación de los convenios de mejoras de sueldo y de la reglamentación del trabajo (Ferrocarriles Argentinos, s/f., Memoria 1960-1961, p. 35).

Cuadro 2. Evolución de la ocupación de la empresa Ferrocarriles Argentinos, 1955-1962 (en valores absolutos, índice base 1955=100 y porcentajes)

Año	Personal ocupado (cantidad de agentes)	Índice base 1955=100	Var. interanual %
1955	209.854	100,00	
1956	214.698	102,31	2,31
1957	217.998	103,88	1,54
1958	218.191	103,97	0,09
1959	219.917	104,80	0,79
1960	210.591	100,35	-4,24
1961	200.590	95,59	-4,75
1962	152.153	72,50	-24,15
Var. % 1962-1955			-27,50

Fuentes: elaboración propia con base en los datos proporcionados por Ferrocarriles Argentinos (1961). Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación. Año 1956, pp. 124-125; Ferrocarriles Argentinos (1963). Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación. Años 1957-1958, pp. 126-127; Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (s/f.). Memoria 1960/1961, p. 35; y Müller (2018, p. 88).

Pese a la puesta en marcha de esa estrategia de racionalización, no se observó, a grandes rasgos, una disminución significativa en la evolución de la red de ferrocarriles, sino que apenas se verificó una leve merma en la cantidad de kilómetros de la red durante el período 1958-1962 (Cuadro 3). Empero, sí se corroboró una sustancial pérdida de tráficos y cargas transportadas, en el marco de un proceso de franco deterioro del modo de transporte ferroviario que venía manifestándose de hacía mucho tiempo, incluso con anterioridad a la política de nacionalizaciones del primer gobierno peronista, a partir, entre otras cuestiones, de la competencia que le presentaban otros modos, en especial, el transporte por automóvil.

Cuadro 3. Ferrocarriles Argentinos. Longitud de líneas, pasajeros transportados y carga productiva, 1958-1962 (en valores absolutos, índice base 1958=100 y porcentajes)

Años	Ferrocarriles														
	Longitud de líneas en km	Índice 1958=100	Var. int. %	Miles de pasajeros transportados	Índice 1958=100	Var. int. %	Mill. de pasajeros / km	Índice 1958=100	Var. int. %	Carga prod. miles de t	Índice 1958=100	Var. int. %	Mill. de t /km	Índice 1958=100	Var. int. %
1958	43.932	100,00		618.124	100,00		15.403	100,00		25.319	100,00		13.835	100,00	
1959	43.931	100,00	0,00	622.550	100,72	0,72	16.485	107,02	7,02	26.799	105,85	5,85	15.531	112,26	12,26
1960	43.923	99,98	-0,02	604.156	97,74	-2,95	15.685	101,83	-4,85	25.897	102,28	-3,37	15.158	109,56	-2,40
1961	43.923	99,98	0,00	579.900	93,82	-4,01	15.158	98,41	-3,36	22.000	86,89	-15,05	14.015	101,30	-7,54
1962	43.923	99,98	0,00	445.000	71,99	-23,26	11.500	74,66	-24,13	17.200	67,93	-21,82	10.930	79,00	-22,01
Var. % 1962-1958			-0,02			-28,01			-25,34			-32,07			-21,00

Fuente: elaboración propia según datos proporcionados por Ferreres (2010, p. 489).

Asimismo, en términos generales, es dable señalar que la intervención del Estado en la economía bajo el gobierno «desarrollista» estuvo enmarcada por los regímenes de promoción industrial³, en especial a partir de la Ley 14.781 sancionada bajo el gobierno de Frondizi a fines de 1958 y los diversos decretos reglamentarios (sectoriales y regionales); los cuales tendieron a reforzar, más allá de sus variantes y matices, el poder estructural de las fracciones más concentradas de la burguesía industrial (en las que el predominio de las ET era notorio). En ese sentido, cabe destacar que esa intervención estatal mediante los regímenes de fomento industrial y los beneficios que de ellos se derivaron resultaron «coherentes» con los lineamientos básicos del ideario «desarrollista», como se expusieron anteriormente.

En efecto, la mayor parte de los beneficios concedidos fueron funcionales a los intereses de los grandes agentes económicos privados —en particular, los capitales foráneos— y tendieron a transformarse, para estos últimos, en mecanismos de apropiación de ganancias extraordinarias, y, en muchos casos, indujeron un creciente proceso de concentración y centralización del capital en la industria. Por ejemplo, las franquicias y los diferimientos impositivos que formaban parte del plexo normativo de los regímenes de promoción industrial se constituyeron, por un lado, en un importante mecanismo de evasión y elusión para aquellas/os agentes con más capacidad contributiva (entre ellos las grandes ET), y por otro, en una suerte de «crédito» con interés nulo que —dada la duración de los diferimientos, la escasa capacidad de control estatal y la persistencia de la inflación— también coadyuvó a debilitar las arcas públicas.

3 Aplicados desde la posguerra hasta su suspensión en 1989 en el marco de la Ley de Emergencia Económica sancionada al comienzo del gobierno de Carlos Menem.

A su vez, desde una óptica regional, los regímenes de promoción, principalmente en el lapso que se inicia en 1958 con la política económica del frondicismo (y que se extiende por lo menos hasta 1972), lejos de propiciar una mayor descentralización productiva, favorecieron la concentración espacial de la actividad industrial en las zonas más avanzadas; pese a que desde 1973 —en el marco del tercer gobierno peronista— se observó una mayor orientación a la desconcentración geográfica. Asimismo, muchos de los proyectos regionales promovidos no lograron erigirse en polos de desarrollo con un significativo efecto multiplicador sobre la estructura previa, sino que operaron, tal como lo prueba el Régimen Especial de Tierra del Fuego de 1972 (instaurado bajo la dictadura de la autodenominada «Revolución Argentina»), como una suerte de «islas» de armaduría con limitado encadenamiento con el resto de la estructura productiva (Ferrucci, 1986, p. 237).

Por su parte, las exenciones arancelarias para la importación de maquinarias y equipos, que eran contempladas tanto por las políticas de atracción de la IED como por las de promoción industrial, desalentaron la conformación de una industria de bienes de capital sostenible y eficiente, ya que abarataron, principalmente, el costo de los grandes inversores (quienes eran los mayores demandantes de dichos bienes por estar insertos en las ramas más capital intensivas) y fomentaron la «sustitución negativa de importaciones» (Mallon y Sourrouille, 1973, p. 139)⁴.

Otro elemento que cabe destacar, y en sintonía con los preceptos centrales de la estrategia «desarrollista» de acudir al capital extranjero para el

4 En ese orden de ideas, es dable inferir que ambas políticas durante la segunda etapa de la ISI (dada la superposición de beneficios indiscriminados, reglamentaciones y organismos de aplicación) no lograron impulsar, más allá de algunas excepciones, un desarrollo armónico e integrado del sector industrial; sino que, en la mayoría de los casos, terminaron por subsidiar la rentabilidad de un núcleo acotado de grandes empresas privadas.

desenvolvimiento de ciertos sectores económicos esenciales, es que durante el gobierno de Frondizi se emprendieron, además de la ya referida «batalla del transporte», otras dos políticas consideradas clave que recibieron el nombre de la «batalla del petróleo» y la «batalla del acero», como piezas fundamentales de la propuesta modernizadora de la estructura productiva (Belini y Korol, 2012, p. 164). Con respecto a la producción de petróleo se recurrió, como parte de la política de alcanzar el autoabastecimiento interno, a las inversiones de compañías petroleras extranjeras, en especial norteamericanas. Para ello se firmaron una serie de contratos con dichas compañías destinados a favorecer la inversión masiva en el sector petrolero, con el fin de lograr el autoabastecimiento en tiempo récord y, de ese modo, cumplir con el plan de desarrollo forjado para, supuestamente, terminar con la dependencia argentina en materia de importación de petróleo y combustibles, y así generar las condiciones de posibilidad para transformar al país en «una nación moderna, poderosa e independiente» (Solberg, 1986, p. 250). La consecución de esa política petrolera implicó la necesidad de sancionar un nuevo plexo normativo que permitiera, entre otras cuestiones, la nacionalización de las reservas hidrocarburíferas:

[...] ya que la Constitución peronista de 1949 había sido derogada después del golpe militar de 1955 y la jurisdicción sobre las concesiones había vuelto a las provincias. Esta tarea se cumplió a fines de 1958 cuando, a pesar de la seria oposición, el gobierno logró la aprobación de una nueva ley petrolera que transfería a YPF los derechos provinciales a otorgar concesiones de petróleo (Solberg, 1986, p. 251).

En poco tiempo, afluyeron importantes inversiones extranjeras en el sector petrolero, aprovechando las condiciones favorables que ofrecían la legislación que amparaba la firma de los contratos. Los resultados obtenidos fueron muy significativos a la hora de alcanzar el tan ansiado

objetivo del autoabastecimiento. Como se evidencia en el Cuadro 4, entre 1958 y 1962, la producción de petróleo pasó de casi 5,7 millones de metros cúbicos a 15,6 millones; lo cual supuso un incremento del orden del 175 %. La contracara de ese importante crecimiento, que será motivo de críticas por parte de varios sectores políticos (en especial, aquellos más ligados al nacionalismo económico en general y petrolero en particular)⁵, fue el aumento de la presencia de las grandes compañías extranjeras en un rubro, clave para el desarrollo de la economía nacional. De hecho, como se muestra en el Cuadro 4, la participación de los contratistas privados en la producción interna total de petróleo pasó de representar apenas el 4,6 % en 1959, a dar cuenta del 30 % en 1962.

5 Una de las principales críticas dirigidas a los contratos petroleros por parte de los sectores nacionalistas estaba referida a que las grandes remesas de utilidades que giraban las compañías extranjeras hacia sus casas matrices, más que compensaban el ahorro de divisas que se generaban por los menores niveles de importación; al mismo tiempos se señalaba que los pagos en dólares que debía realizar YPF a los contratistas privados ponían en serio riesgo el manejo de las cuentas públicas y, para colmo, la negociación de los contratos se había efectuado bajo estricta reserva y sin el acuerdo del Parlamento. No obstante, el presidente Frondizi defendía la firma de los contratos en virtud de que la Argentina estaba alcanzando la autosuficiencia en materia petrolera y en el hecho de que la empresa estatal YPF conservaba la propiedad de los recursos hidrocarbúricos (Solberg, 1986, p. 252).

Cuadro 4. Evolución de la producción de petróleo estatal y privada en la Argentina, 1958-1962 (en valores absolutos y porcentajes)

Año	Producción interna total (en miles de metros cúbicos)	Yacimientos del Estado (en miles de metros cúbicos)	% de la producción interna total	Contratistas privados (en miles de metros cúbicos)	% de la producción interna total	Yacimientos privados (en miles de metros cúbicos)	% de la producción interna total
1958	5669	4964	87,6	-	-	705	12,4
1959	7087	6127	86,5	327	4,6	633	8,9
1960	10.153	7126	70,2	2.465	24,3	562	5,5
1961	13.428	9134	68,0	3.774	28,1	520	3,9
1962	15.614	10.438	66,9	4.689	30,0	487	3,1

Fuente: Solberg (1986, p. 262).

3

Del gobierno provisional de José María Guido hasta la destitución del gobierno de Arturo Illia (1962-1966)

Tras el golpe de Estado que derrocó al gobierno del presidente Frondizi a comienzos de 1962 se asistió a un período político e institucional signado por una alta inestabilidad que habría de impactar negativamente sobre el derrotero de la política económica; al mismo tiempo a partir de ese momento, se sucederían gobiernos con escasa o nula legitimidad (dada la proscripción del peronismo), para encarar grandes transformaciones estructurales en el aparato productivo en general y en el sector de empresas públicas en particular. Por ejemplo, durante el breve interregno del gobierno provisional de José María Guido (1962-1963), se verificó una severa crisis económica y se emprendieron pocas modificaciones de relevancia en la administración de las firmas estatales. De hecho, el escenario fue poco propicio para el despliegue de planes económico de largo aliento, en parte por el marco político sumamente complicado, pero también, y en no menor medida, por el enfoque que las propias gestiones ministeriales del período hicieron de la política económica:

La caída de Frondizi significó también el abandono de los lineamientos que el desarrollismo había impuesto en materia de política económica y el retorno a la función pública del grupo liberal, de cuyas vertientes surgieron

los cinco ministros (Wehbe, Pinedo, Alsogaray, Méndez Delfino y Martínez de Hoz) que se sucedieron en el lapso de pocos meses, algunos de manera más que fugaz. La inestabilidad de un cargo «caliente» se debía a la fuerte crisis atribuida en general, por la literatura, al contexto político. Si bien esto es plenamente cierto, también es notorio que las estrategias adoptadas por los conductores económicos contribuyeron al galopante deterioro de la coyuntura económica y acrecentaron la conflictividad política, de manera que los aspectos políticos y económicos se alimentaban recíprocamente para crear un marco cada vez más crítico (Rapoport, 2020, p. 468).

Con la llegada de Arturo Illia a la presidencia de la Nación si bien la economía comenzaría un sendero de recuperación, la falta de legitimidad política, debido a la escasa cantidad de votos obtenidos en las elecciones generales de octubre de 1963 y de la proscripción del peronismo, crearía una suerte de imagen de gobierno «débil» que atravesaría toda su administración hasta el golpe de Estado de junio de 1966.

Durante su gestión de gobierno, Illia puso en marcha una política económica de inspiración cepalino-keynesiana, que otorgaba centralidad al desarrollo del mercado interno y el sector industrial que difería, en lo sustantivo, de la política aplicada bajo la transitoria administración presidencial de Guido (Belini y Korol, 2012, p. 170).

Asimismo, el esquema económico propiciado por el gobierno de Illia también se distanciaba del enfoque que había enarbolado la gestión frondicista, dado que no compartía el diagnóstico de una falta de capitalización interna, ni tampoco coincidía con la propuesta «desarrollista» de fomentar el desenvolvimiento de ciertas ramas industriales específicas, como las industrias de base.

Muy por el contrario, el equipo económico de Illia, primero con Eugenio Blanco⁶ como ministro de Economía y, luego, con Juan Carlos Pugliese al frente de esa misma cartera, apuntaba a desplegar una serie de instrumentos que propendieran al crecimiento global y equilibrado de todos los sectores de actividad, sin priorizar ni privilegiar alguna rama en particular (Rubinzal, 2010, p. 319).

Sobre la base de esas premisas, se trazaron dos planos o registros complementarios de la política económica, pero con horizontes temporales diferenciados. En primer lugar, se delineó un objetivo de corto plazo vinculado con la reactivación del crecimiento económico mediante la implementación de políticas monetarias y fiscales expansivas para estimular la demanda agregada. En segundo lugar, se postuló un objetivo de largo plazo que procuraba establecer una senda de crecimiento sostenido y armonioso capaz de combinar un uso más eficiente de los recursos y los factores productivos con la estabilidad macroeconómica general. Para la consecución de ese segundo objetivo de largo aliento se encomendó al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)⁷, la formulación de un «Plan Nacional de Desarrollo» para el período 1965-1969 (Rapoport, 2020, p. 470).

En cuanto a la evolución del sector de empresas públicas, vale remarcar que la gestión de Illia supuso un detenimiento de los procesos de privatizaciones que se habían decidido o habían sido pergeñados durante la administración Frondizi, como lo eran la privatización de los talleres de TARENA y ciertas firmas pertenecientes a la *holding* DINIE. A su vez, uno de los elementos más importantes en materia de legislación sobre dicho sector, estuvo relacionado

6 Quien ya se había desempeñado, como se mencionó, en ese cargo durante la dictadura de la llamada «Revolución Libertadora».

7 El CONADE era un organismo que había sido creado en 1961 bajo la presidencia de Frondizi (Belini y Korol, 2012, p. 189).

con la redacción del artículo 27 de la Ley 16.642 (sancionada el 23 de julio de 1964), por medio del cual se dispuso la creación de la Sindicatura General de Empresas del Estado, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda de la Nación (Andrieu, 1975, p. 625)⁸.

Otro de los hitos de la política económica durante la administración Illia estuvo estrechamente ligado a la anulación de los contratos petroleros firmados bajo la presidencia de Frondizi y al hecho de que la Cámara de Diputados dio inicio a una investigación sobre las presuntas irregularidades que habían rodeado la firma de los acuerdos (Bernal, 2005, pp. 82-83; Solberg, 1986, p. 254).

En consecuencia, el 15 de noviembre de 1963 se dictaron los decretos 744 y 745, por medio de los cuales se declaraba la nulidad de los contratos efectuados por la gestión frondicista, fundándose, en lo esencial, en que nunca habían sido aprobados por el Congreso de la Nación, por lo cual carecían de todo valor jurídico. Asimismo, se argumentaba, entre otras cuestiones de relevancia, que dichos contratos, cualquiera que hubiese sido su tenor legal, debían haberse ajustado a las normas de una licitación pública y nunca debían haber adoptado (tal como sucedió), la figura de una compulsiva privada de precios y, en menor medida aún, el procedimiento específico de la contratación directa (Bernal, 2005, p. 83). A ello se añadía:

[...] los contratos de Frondizi violaron flagrantemente el Código de Minería, por cuanto las áreas otorgadas por YPF a las empresas privadas estaban comprendidas dentro de la zona de reserva, las que por el artículo 396 solo podrán ser exploradas y explotadas directamente por el Estado nacional o

⁸ De manera complementaria, en 1965, se confeccionó en el ámbito del Ministerio de Defensa un proyecto de ley sobre sociedades anónimas públicas, redactado por el ingeniero Horacio Boneo, pero que no llegó a ser enviado al Congreso para su tratamiento parlamentario (Andrieu, 1975, p. 625).

por las provincias. Por otro lado, los contratos obligaban a YPF a recibir todo el petróleo producido por las compañías, renunciando de este modo a la facultad que tiene el Estado de regular la explotación petrolífera en función del interés nacional (*Boletín de Informaciones Petroleras YPF*, citado en Bernal, 2005, p. 84).

Si bien la medida contó con cierto apoyo popular, ello no evitó que se suscitaran nuevas controversias en torno a tal decisión, ya que el Estado nacional se vio obligado a indemnizar con cuantiosas sumas a las compañías extranjeras privadas por el incumplimiento de los contratos (generando desconfianza entre los inversores foráneos); al mismo tiempo que se perdía el autoabastecimiento, justo en una coyuntura económica de fuerte expansión que requería de la provisión de abundante combustible. Por ese motivo, ante el relativo estancamiento de la producción de petróleo, se debió recurrir nuevamente a la importación para cubrir esa brecha entre la oferta y la demanda, como se ilustra en el Cuadro 5 (Andrieu, 1975, p. 624; Rapoport, 2020, p. 472; Rubinzal, 2010, p. 326; Todesca, 2006, p. 198).

Cuadro 5. Evolución del consumo interno, la producción interna y las importaciones de petróleo, Argentina 1960-1966 (en miles de metros cúbicos y porcentajes)

Año	Consumo total de petróleo *	Producción interna **		Importaciones ***	
		Cantidad	% del consumo total	Cantidad	% del consumo total
1960	14.330	10.153	70,85	4177	29,15
1961	17.528	13.428	76,61	4100	23,39
1962	18.714	15.614	83,43	3100	16,57
1963	17.144	15.444	90,08	1700	9,92
1964	18.143	15.943	87,87	2200	12,13
1965	20.725	15.625	75,39	5100	24,61
1966	22.056	16.656	75,52	5400	24,48

* Nota: incluye las exportaciones que nunca excedieron el 0,5 % del consumo.

** Nota: incluye solamente el petróleo crudo.

*** Nota: incluye todos los derivados del petróleo.

Fuente: Solberg (1986, p. 258).

En lo que atañe a la evolución de las cuentas públicas, cabe señalar que, pese a las mencionadas políticas expansivas del gasto público y la emisión monetaria, el déficit fiscal pudo ser reducido en forma significativa. Ello se debió, en parte a la recuperación del nivel de actividad económica, que ampliaba la base imponible, por lo cual, permitía incrementar la recaudación tributaria y cubrir de ese modo, sin necesidad de aumentar las tasas impositivas, el crecimiento del gasto público (Rapoport, 2020, p. 472).

No obstante, el funcionamiento de algunas de las empresas públicas distaba de ser el adecuado, como lo ejemplifica el caso de los ferrocarriles. En ese sentido, siguiendo los aportes de Müller (2018), es dable destacar

que, luego del redimensionamiento del sistema ferroviario encarado por la gestión de Frondizi, en especial durante el lapso 1961-1962, se asistió a una importante desmejora en los resultados financieros de la explotación de los ferrocarriles. Tal es así que, incluso durante la administración Illia, el coeficiente de explotación mostró signos preocupantes, pese a cierta recuperación de los tráficos, por lo cual, siguió gravitando de manera negativa sobre las cuentas públicas. De este modo, como se evidencia en el Cuadro 6, la evolución del modo ferroviario nuevamente aparecía bajo la lupa como un sector poco «eficiente».

Cuadro 6. Evolución del resultado financiero de la explotación de los ferrocarriles, Argentina 1963-1966 (en miles de m\$*n*)

Año	Ingresos	Gastos	Coefficiente de explotación *
1963	20.155.600	39.125.200	1,94
1964	24.346.500	50.399.000	2,07
1965	34.911.236	75.655.454	2,17
1966	49.179.681	100.811.648	2,05

* Nota: coeficiente de explotación (gastos corrientes/ingresos corrientes).

Fuente: Müller (2018, p. 184), según datos proporcionados por los anuarios estadísticos y las memorias de Ferrocarriles Argentinos.

Es en ese marco que la posterior gestión económica de la llamada «Revolución Argentina», en especial durante la presidencia de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970), pondrá el foco de atención en los ferrocarriles procurando una nueva tentativa de racionalización y «modernización» del sistema de transporte en general y del modo ferroviario en particular.

Finalmente, otro de los acontecimientos significativos que cabe reseñar de la política económica del gobierno de Illia, aunque no directamente relacionado con las empresas públicas, tuvo que ver con la fuerte intervención del Estado en materia de regulación del mercado de productos farmacéuticos. Una de las principales razones que motivó dicha intervención, entre otras cuestiones, tenía que ver con la falta de correspondencia entre los costos de fabricación y los precios finales de venta de los medicamentos que generaba importantes beneficios a los grandes laboratorios (en su mayoría transnacionales), en detrimento de las/los consumidoras/res.

De allí que la principal iniciativa de la gestión de Illia estuvo relacionada con la sanción, el 23 de julio de 1964, de la Ley 16.462 (también conocida como «Ley Oñativia», por el nombre del ministro de Salud que la impulsó), por medio de la cual se estableció el congelamiento de los precios finales de venta de los medicamentos con base en los valores de fines de 1963, al mismo tiempo que se fijaban, entre otras disposiciones y controles, límites para los gastos de propaganda comercial que podían destinar los laboratorios para publicitar sus productos y, en no menor medida, se estipulaban ciertas pautas restrictivas respecto al giro de regalías al exterior. La puesta en vigor de esta norma suscitó fuertes resquemores en el ámbito empresarial en general y en los grandes laboratorios en particular, que emprendieron acciones de *lobby* en defensa de sus intereses corporativos (Rapoport, 2020, p. 473; Rubinzal, 2010, p. 327; Todesca, 2006, p. 200).

Síntesis y conclusiones

Como se mencionó a lo largo de este trabajo, se observa, a partir de septiembre de 1955, tras el derrocamiento del gobierno peronista, un cierto cambio en las concepciones en torno al rol del Estado en la economía argentina y en la inserción que esta última debía tener en el concierto mundial. Tal es así que la dictadura de la autodenominada «Revolución Libertadora» dispuso la adhesión de la Argentina al FMI y al Banco Mundial y comenzó a desmantelar buena parte de los mecanismos de intervención estatal en la economía que habían sido forjados por los gobiernos peronistas. En ese sentido, cabe mencionar la disolución del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), la Empresa Nacional de Energía (ENE) y la Empresa Nacional de Transportes (ENT), al mismo tiempo que vale señalar la liquidación de otras empresas públicas, como el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM). Sin embargo, otros intentos de privatización de empresas públicas de mayor envergadura fueron inconducentes dada la poca permeabilidad, en ese contexto específico, de la opinión pública para aceptar la enajenación del patrimonio estatal y de la brevedad del gobierno dictatorial.

Fue recién a partir de llegada al gobierno de Arturo Frondizi a mediados de 1958, que se inició una nueva etapa en términos del régimen de acumulación de capital y de tentativa de reestructuración del sector de empresas públicas. En efecto, fue durante la gestión «desarrollista» de Frondizi que se emprendió una estrategia gubernamental de corte «eficientista» y «modernizador» que apuntaba, entre otras cuestiones, al desenvolvimiento de las fuerzas productivas y de las industrias de base, y que propició una política de racionalización de ciertas actividades del sector público en general y de las actividades empresarias del Estado en particular (aunque algunas

de escasa significación económica), entre las que sobresale la política de redimensionamiento del sector ferroviario. En ese marco se constató cierta leve reducción del tamaño del Estado empresario argentino, aunque todavía no se cuestionaría de manera abierta y cabal la importancia del papel rector del Estado en la orientación del proceso económico general y, sobre todo, en la canalización de la inversión extranjera directa.

Con la asunción de Arturo Illia al gobierno a fines de 1963, se produjo una suerte de retorno de las políticas de cuño keynesiano e intervencionistas, que apuntaban a una reactivación económica generalizada y armoniosa en todos los sectores de actividad (incluido el sector de las empresas públicas), sin fijar prioridades de antemano en la promoción de algunas ramas industriales específicas, como sí lo había hecho el frondicismo. En ese contexto, cabe destacar cierta recuperación de los niveles de empleo en las firmas estatales, aunque también es dable consignar que algunas de ellas, como los ferrocarriles, distaban de tener un desempeño eficiente y favorable; por lo que su déficit operativo gravitaba negativamente sobre el conjunto de las finanzas públicas.

Referencias bibliográficas

- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas: el rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. El Coloquio.
- Azpiazu, D. (1986). Las empresas transnacionales en la Argentina, en Estudios e Informes de la CEPAL, 56, CEPAL.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX. Siglo XXI*.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bernal, F. (2005). *Petróleo, Estado y Soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*. Biblos.
- Castellani, A. G. e Iramain, L. D. (2018). El deterioro del Estado empresario: transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas (1976-1983). *Revista América Latina en la Historia Económica*, (2), 239-271.
- Cimillo, E.; Lifschitz, E.; Gastiazoro, E.; Ciafardini, H. y Turkieh, M. (1973). *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*. Tiempo Contemporáneo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1976). Las empresas públicas en la Argentina. Comisión Económica para América Latina / Naciones Unidas.
- Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (s/f.). Memoria 1960/1961.
- Estado Integrado (2021, 28 de octubre). El programa Estado Integrado de la SGyEP capacitó a más de 10 mil agentes en 2021. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-programa-estado-integrado-de-la-sgyep-capacito-mas-de-10-mil-agentes-en-2021>
- Feinmann, J. P. (2010). *Peronismo. Filosofía política de una persistencia argentina*. Tomo I. Planeta.
- Ferrer, A. y Rougier, M. (2008). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina. Historia argentina en cifras*. Fundación Norte y Sur.

- Ferrocarriles Argentinos. (1963). Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación. Años 1957-1958.
- Ferrocarriles Argentinos. (1961). Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación. Año 1956.
- Ferrucci, R. J. (1986). *La promoción industrial en Argentina*. Eudeba.
- García Heras, R. (2008). *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales*. Lumiere.
- Gastiazoro, E. (2004). *Historia Argentina. Introducción al análisis económico social*, tomo IV. Ágora.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé.
- Jáuregui, A. (2021). Arturo Frondizi y la génesis de las políticas económicas desarrollistas, en A. Jáuregui y C. Belini (comp.). *Desafíos a la innovación. Intervención del Estado e industrialización en la Argentina*. Teseo.
- López, M. J., Waddell, J. E. y Martínez, J. P. (2016). *Historia del ferrocarril en Argentina*. Lenguaje Claro Editores.
- Mallon, R. D. y Sourrouille, J. V. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Amorrortu.
- Müller, A. (2018). *La cuestión ferroviaria en la Argentina*. Biblos.
- Nemiña, P. (2013). El FMI y la política económica argentina. *Observatorio Latinoamericano*, 12, 150-163.
- Nosiglia, J. (1983). *El desarrollismo*. Centro Editor de América Latina.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 64(16).
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Rubinzal, D. (2010). *Historia económica argentina (1880-2009). Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Solberg, C. (1986). *Nacionalismo y petróleo en la Argentina*. Hyspamérica.

- Sourrouille, J. V. (1976). El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de la Argentina. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Todesca, J. (2006). *El mito del país rico. Economía y política en la Historia Argentina*. Emecé.
- Ugalde, A. (1983). Las empresas públicas en la Argentina. Su magnitud y origen. Documento de Trabajo 3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 89 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

CP: C1035AAA - Tel.: 4343 9001 – Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es 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 las/os autoras/es 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

Mayo 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina