

Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1976)

Por *Lucas Daniel Iramain**

Resumen

El objetivo de este trabajo es caracterizar y reseñar algunos de los principales hitos en torno al desenvolvimiento del Estado empresario en general y de las empresas públicas en la Argentina, en particular durante el período que va desde el derrocamiento del gobierno peronista a fines de 1955 hasta el golpe de Estado de marzo de 1976. Mediante una revisión de la literatura especializada y de diversas fuentes de información, se procede a la reconstrucción sociohistórica de la actividad empresarial del Estado en la fase «compleja» del régimen de acumulación de capital basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Palabras clave

Argentina, Estado empresario, empresas públicas, historia económica.

Abstract

The aim of this article is to describe and analyze some of the main historical landmarks regarding the general development of the entrepreneurial State and of public enterprises in Argentina, specifically during the period spanning from the overthrow of the Peronist government at the end of 1955 until the 1976 coup. Through a revision of specialized literature and several information sources, a socio-historical reconstruction of the entrepreneurial activity of the State in the «complex» phase of the capital accumulation regime based on import-substitution industrialization (ISI) is conducted.

*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 del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y como profesor adjunto regular (IDAES-UNSAM). Ha sido becario doctoral y posdoctoral del Conicet.
lucasiramain@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-5916-0461>

Key words

Argentina, entrepreneurial state, public enterprises, economic history.

1. Introducción

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 dentro de 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 el de las empresas públicas en particular.

En efecto, la constitución de una nueva agenda de indagaciones en torno al Estado empresario y las firmas públicas queda atestiguado en la concreción de diversos emprendimientos científico-académicos de la región que procuran entablar un diálogo fructífero con los debates y producciones académicas de los países desarrollados, pero sin perder de vista la especificidad de las condiciones económicas que signan el derrotero de las naciones de América Latina. Como apunta el investigador Guillermo Guajardo Soto (2013), el estudio de las empresas públicas latinoamericanas se halla justificado por haber exhibido en el pasado una rica historia que ha atravesado diferentes modelos económicos o patrones de acumulación de capital y «porque tras varias décadas de privatizaciones existe una débil memoria colectiva sobre estos organismos, prevaleciendo la versión neoliberal que justificó la venta y/o enajenación del patrimonio público» (Guajardo Soto, 2013, p. 5).

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 el 24 de marzo de 1976 y que constituye el cenit del Estado empresario y las firmas públicas a nivel local.

El trabajo se halla 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. Una cuarta 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 Argentina» (1966-1973), hasta llegar al retorno del peronismo al gobierno por la vía democrática a comienzos de 1973 y tras 18 años de proscripción política y electoral. Finalmente, una quinta sección, está abocada a dar cuenta del derrotero del Estado empresario en general y del sector de firmas estatales en particular bajo la gestión económica del tercer gobierno peronista (1973-1976), hasta su posterior derrocamiento por el golpe de Estado perpetrado el 24 de marzo de 1976.

2. 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), mediante distintos mecanismos que incluyeron una política fuertemente represiva sobre el movimiento obrero, el debilitamiento del poder sindical por medio de 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 Mundial, así como 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).

En el 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 las 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 esos 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.

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 señalaba las siguientes como las principales causas del proceso inflacionario: las pérdidas arrojadas por el IAPI a partir de 1949; 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; la política de viviendas para financiar créditos hipotecarios; y, en no menor medida, 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).

Asimismo, Prebisch era severamente crítico respecto del uso que el peronismo les había dado a las reservas internacionales acumuladas durante el período bélico, utilizadas para la política de nacionalizaciones de los servicios públicos y las repatriaciones de deudas (Gerchunoff y Llach, 2007). 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, en especial, hacía hincapié en que el manejo del transporte ferroviario había sido sumamente deficiente (Belini y Korol, 2012; Gerchunoff y Llach, 2007).

En virtud de ese diagnóstico pesimista, emergían toda una serie de recomendaciones de política económica que apuntaban, en lo esencial, a

desmantelar los mecanismos de intervención estatal que el peronismo había logrado forjar a lo largo de sus gobiernos. Entre los mecanismos desmontados paulatinamente por parte del gobierno de facto se encuentran 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).

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 se desprendían 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; Rapoport, 2020)¹.

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 a fin de restablecer el equilibrio sobre el balance de pagos. Sobre la base de esas recomendaciones, se fue forjando la

¹ 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).

política económica de la Revolución Libertadora, que procuró 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.

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). 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 jugado 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 (Gastiazoro, 2004).

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; CEPAL, 1976; Ugalde, 1983).

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).

En esa misma línea, y en virtud de las recomendaciones que se desprenden 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), etc. 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; Belini y Rougier, 2008).

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 depender del Estado; lo cual, 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; Ugalde, 1983).

De acuerdo con datos de la CEPAL (1976), muchas de esas empresas, en particular los periódicos y revistas, fueron sometidas a un ulterior proceso de liquidación y/o reprivatización que, en ciertas ocasiones, resultó 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 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 esa cadena (Andrieu, 1975; CEPAL, 1976; Ugalde, 1983).

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.). Esas 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).

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

Empero, 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).

Ese viraje en las concepciones políticas y económicas de Frondizi es susceptible de ser explicado, 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, y era 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 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), y que eran consideradas estratégicas, en especial, para la política económica desplegada por el «desarrollismo» durante la gestión presidencial de Frondizi (Ugalde, 1983).

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 claves 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. Empero, 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).

En consonancia, otro de los postulados fundamentales del «desarrollismo» hacía foco en el papel rector que el Estado y la política económica debían tener con el fin de brindar la orientación general del proceso económico y de trazar las prioridades y 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 que

... 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 que

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 procuraba eliminar las «interdicciones» que el «dirigismo estatal» imponía a la «libre» iniciativa del sector privado. Asimismo, dicha política consideraba que el proceso inflacionario que afectaba la economía argentina, verificado en especial desde la segunda posguerra, tenía entre una de 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». En ese marco, 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), entre otras (Belini y Rougier, 2008).

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 siguieron estando 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), (Cuadro 1).

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

Años	Total empleo en el sector público nacional		
	Cantidad de agentes	Índice base 1959 = 100	Variación interanual %
1959	962.578	100,00	-
1960	917.997	95,37	-4,63
1961	899.970	93,50	-1,96
1962	790.448	82,12	-12,17
1963	754.389	78,37	-4,56
1964	762.044	79,17	1,01
1965	798.900	83,00	4,84
1966	815.745	84,75	2,11
Var. % 1966-1959			-15,25

Fuente: elaboración propia a partir de 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 trabajadores y trabajadoras 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 empleados/empleadas estatales; lo cual representa una caída de más del 15 %.

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 al 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 al capital privado en general y al 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»², que fue resistido por parte de 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 *et al.*, 2016, p. 174).

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 de 1962. En efecto, en el ejercicio del año 1959 se alcanzó un pico de 219.917 trabajadoras/es, mientras que en el ejercicio correspondiente al año 1962 se pasó a una dotación

² En rigor, su nombre era «Plan de Transporte de Largo Alcance», patrocinado por una «misión técnica del Banco Mundial, encabezada por general Thomas B. Larkin, quien era el director encargado del plan de reconfiguración del sistema ferroviario argentino.

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, a 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.

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

Años	Personal ocupado (cantidad de agentes)	Índice base 1955 = 100	Variación 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

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por Ferrocarriles Argentinos (1961, pp. 124-125); Ferrocarriles Argentinos (1963, pp. 126-127); Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (s.f., p. 35); y Müller (2018, p. 88).

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

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 esas 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.

En poco tiempo, afluyeron importantes inversiones extranjeras en el sector petrolero, aprovechando las condiciones favorables que ofrecían la legislación que amparaba la firma de contratos del Estado con empresas privadas foráneas. Los resultados obtenidos fueron muy significativos a la hora de alcanzar el tan ansiado objetivo del autoabastecimiento. Como lo se evidencia en el Cuadro 3, entre 1958 y 1962, la producción de petróleo pasó de casi 5,7 MMC a 15,6 MMC; 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 de aquellos más ligados al nacionalismo económico en general y al petrolero en particular³, fue el aumento de la presencia de las grandes compañías

³ 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 tiempo 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

extranjeras en un rubro clave para el desarrollo de la economía nacional. De hecho, 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 (Cuadro 3).

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).

**Cuadro 3. Evolución de la producción de petróleo estatal y privada en la Argentina, 1958-1962
(en valores absolutos y porcentajes)**

Años	Producción interna total (en miles de m ³)	Yacimientos del Estado (en miles de m ³)	% de la producción interna total	Contratistas privados (en miles de m ³)	% de la producción interna total	Yacimientos privados (en miles de m ³)	% 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	2465	24,3	562	5,5
1961	13.428	9134	68,0	3774	28,1	520	3,9
1962	15.614	10.438	66,9	4689	30,0	487	3,1

Fuente: Solberg (1986, p. 262)

4. 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.

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 al sector industrial y difería, en lo sustantivo, de la política aplicada bajo la transitoria administración presidencial de Guido (Belini y Korol, 2012).

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 Blanco⁴ 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 una rama en particular (Rubinzal, 2010).

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)⁵, la formulación de un «Plan Nacional de Desarrollo» para el período 1965-1969 (Rapoport, 2020).

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 perfeñados durante la administración Frondizi, como lo eran la privatización de los talleres de TARENA y ciertas firmas pertenecientes al *holding* DINIE. A su vez, uno de los elementos más importantes en materia de legislación sobre dicho sector, estuvo relacionado 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)⁶.

⁴ Quien ya se había desempeñado en ese cargo durante la dictadura de la llamada «Revolución Libertadora».

⁵ El CONADE era un organismo que había sido creado en 1961 bajo la presidencia de Frondizi (Belini y Korol, 2012).

⁶ 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).

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; Solberg, 1986).

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 (como sucedió), la figura de una compulsa privada de precios y, en menor medida aún, el procedimiento específico de la contratación directa (Bernal, 2005). A ello se añadía que

... 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 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 esa 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 observa en el Cuadro 4 (Andrieu, 1975; Rapoport, 2020; Rubinzal, 2010; Todesca, 2006).

Cuadro 4. Evolución del consumo interno, la producción interna y las importaciones de petróleo, Argentina 1960-1966 (en miles de metros cúbicos y porcentajes)

Años	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)

Por otro lado, en lo que atañe a la evolución de las cuentas públicas cabe señalar que, a pesar de las políticas expansivas del gasto público mencionadas y de la emisión monetaria, el déficit fiscal se pudo reducir 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).

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 entre 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 5, la evolución del modo ferroviario nuevamente aparecía bajo la lupa como un sector poco «eficiente».

Cuadro 5. Evolución del resultado financiero de la explotación de los ferrocarriles, Argentina 1963-1966 (en miles de m\$ñ)

Años	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) con base en 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 esa 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/os consumidoras/es.

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; Rubinzal, 2010; Todesca, 2006).

5. La gestión económica de la dictadura de la llamada «Revolución Argentina» (1966-1973)

Con el golpe de Estado de junio de 1966, se pone en marcha una nueva variante de la estrategia «modernizadora» y «desarrollista» bajo un formato netamente burocrático-autoritario (O'Donnell, 1982), que como destacan ciertos autores, supuso una suerte de pacto tácito entre el capital transnacional, las fracciones más concentradas de la gran burguesía urbana y rural, y ciertas franjas de las clases medias. La idea fuerza que amalgamaba ese proyecto, tenía que ver con la tentativa de «... consolidar las alteraciones económicas que se venían produciendo desde 1959 en favor de los sectores capitales intensivos de comportamientos más oligopólicos y con centro de gravedad en las empresas transnacionales» (Rubinzal, 2010, p. 333). De ahí que existieran ciertas líneas de continuidad con la

política económica desplegada bajo la gestión de Arturo Frondizi (1958-1962), en especial el énfasis concedido al desenvolvimiento del sector industrial liderado por los grandes capitales extranjeros. En efecto, a partir del período 1964-1974, el sector industrial se consolidaría como el eje articulador, ordenador y dinamizador de las relaciones económicas, políticas y sociales⁷.

En este contexto, la estrategia seguida por el gobierno de facto de la Revolución Argentina estuvo signada por una política de corte «eficientista» y de «modernización» del sector estatal, que procuraba reducir drásticamente el déficit fiscal mediante un achicamiento del gasto público y un incremento en la recaudación impositiva. Si bien, no consideró de modo explícito el papel de las empresas públicas en la economía argentina, bajo una cierta égida «pragmática» en materia de política económica, se le dio un fuerte impulso al rol del Estado como empresario en general y a las empresas públicas en particular; tal es así, que durante este período histórico, se produjo la conformación de nuevas firmas estatales y la transformación de otras ya existentes, al mismo tiempo que se constituyeron nuevos plexos normativos y jurídicos para encuadrar la actividad empresarial del Estado (Andrieu, 1975).

En ese sentido, una de las primeras medidas encaradas para contener el déficit fiscal se dio durante la breve gestión de Jorge Néstor Salimei como ministro de Economía y Trabajo durante la presidencia de facto de Onganía, y tuvo que ver con la instrumentación de una draconiana política de racionalización de las actividades portuarias y ferroviarias, junto con el cierre de once ingenios azucareros en la provincia de Tucumán (Rubinzal, 2010).

En el caso particular de los ferrocarriles, como se observa en el Cuadro 6, se produjo una importante disminución del plantel laboral en el período 1966-1973. En efecto, luego de cierta recuperación en la dotación de personal que se experimentó durante la gestión de Illia, a partir de la dictadura instaurada en junio de 1966, se evidenció una caída sostenida en la cantidad de agentes ferroviarios/os, pasando de un total de 172.903 agentes en 1966 a 141.758 en 1973; lo cual representó una

⁷ El crecimiento de la producción industrial dentro de la estructura del PBI se elevó de menos de un 30 % en 1955 a casi un 34 % en 1964, para luego alcanzar hacia 1974 una participación del 37,8 % (Azpiazu, et al. [1986] 2004; Mallon y Sourrouille, 1973; Peralta Ramos, 2007).

merma del 18 % entre puntas, pese a una ligera recuperación del nivel de empleo verificada, en ese último año, como consecuencia del regreso del peronismo al gobierno tras 18 años de proscripción política y electoral.

Cuadro 6. Evolución de la ocupación de la empresa Ferrocarriles Argentinos, 1966-1973 (en valores absolutos, índice base 1966 = 100 y porcentajes)

Años	Ferrocarriles Argentinos		
	Cantidad de agentes	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1966	172.903	100,00	-
1967	168.401	97,40	-2,60
1968	160.811	93,01	-4,51
1969	152.949	88,46	-4,89
1970	147.475	85,29	-3,58
1971	145.052	83,89	-1,64
1972	141.651	81,93	-2,34
1973	141.758	81,99	0,08
Var. % 1973-1966			-18,01

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 18-19)

Por su parte, en el caso puntual de la Administración General de Puertos se observa un significativo proceso de reducción de su dotación de personal, en concomitancia con esa política «eficientista» y «modernizadora» puesta en práctica por la gestión de Salimei, que se continuará durante la gestión de Adalbert Krieger Vasena (1967-1969) como ministro de Economía de la dictadura de Onganía e, incluso, durante el resto del gobierno de facto de la Revolución Argentina. Como se muestra en el Cuadro 7, el proceso de racionalización de la actividad portuaria fue muy severo, exhibiendo una caída de casi el 27 % entre puntas, al pasar de un total de 7095 agentes registradas/os en 1966, a otra plantilla laboral de 5201 empleadas/dos contabilizada para 1973.

Cuadro 7. Evolución de la ocupación de la Administración General de Puertos. Argentina, 1966-1973 (en valores absolutos, índice base 1966 = 100 y porcentajes)

Años	Administración General de Puertos		
	Cantidad de agentes	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1966	7.095	100,00	-
1967	6.671	94,02	-5,98
1968	5.869	82,72	-12,02
1969	5.666	79,86	-3,46
1970	5.504	77,58	-2,86
1971	5.039	71,02	-8,45
1972	5.234	73,77	3,87
1973	5.201	73,31	-0,63
Var. % 1973-1966			-26,69

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, p. 18)

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la política económica de la dictadura de la Revolución Argentina estuvo signada por cierta dosis de «pragmatismo» y, a su vez, de cierto carácter «paradójico», por lo que, en varios casos implicó un incremento en las dotaciones de personal del sector público en general y de las empresas públicas en particular. Pero también su gestión económica estuvo atravesada por los distintos niveles de intensidades relativas de la conflictividad social y política del período en análisis.

En efecto, si se examinan los datos del total del empleo en el sector público nacional se pueden observar, al menos, dos etapas diferenciadas. De acuerdo con la evidencia empírica disponible en el Cuadro 8, se puede visualizar un primer momento de aplicación de una política de racionalización de los planteles laborales, en consonancia con la ya referida estrategia de reducción del déficit fiscal y de redimensionamiento de ciertas actividades consideradas

«ineficientes» (como los casos mencionados de los ferrocarriles, los puertos y los ingenios azucareros). En esa primera fase, que va desde 1966 hasta 1970, se verifica una reducción del empleo público del orden del 5 %, dado que se pasa de una dotación total de 815.745 trabajadoras/es en 1966 a otra plantilla laboral de 777.895 agentes estatales en 1970.

Cuadro 8. Evolución del empleo en el sector público nacional. Argentina, 1966-1973 (en valores absolutos, índice base 1966 = 100 y porcentajes)

Años	Total empleo en el sector público nacional		
	Cantidad de agentes	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1966	815.745	100,00	-
1967	815.137	99,93	-0,07
1968	804.844	98,66	-1,26
1969	803.886	98,55	-0,12
1970	777.895	95,36	-3,23
1971	789.101	96,73	1,44
1972	816.348	100,07	3,45
1973	861.602	105,62	5,54
Var. % 1973-1966			5,62

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferreres (2010, p. 588)

A partir de 1969-1970, con la intensificación de los niveles de conflictividad social y política, cuyos ejemplos paradigmáticos los constituyen fenómenos, como el Cordobazo y el Viborazo; y la aparición de las organizaciones político-militares, como Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (PRT-ERP), se corrobora una suerte de reversión de la política de racionalización y despidos de trabajadoras/es en el ámbito estatal. De ahí en adelante, y sobre todo con el retorno del peronismo al gobierno nacional en 1973 tras 18 años de proscripción, se puede constatar un incremento en los niveles de ocupación del conjunto del sector público nacional,

ya que se pasa de un plantel laboral de 777.895 agentes en 1970 (el pico más bajo de la serie) a otra dotación de 861.602 trabajadoras/es en 1973 (el nivel más alto registrado en el lapso entre 1966-1973), lo cual representa un aumento cercano al 11 % para el período 1970-1973 (Cuadro 8).

Ahora bien, si se analiza el caso específico de las empresas públicas, en especial de aquellas más grandes y típicamente representativas del «núcleo duro» del Estado empresario argentino (como YPF, Gas del Estado, SEGBA, ENTEL, Agua y Energía Eléctrica y Aerolíneas Argentinas, etc.), es dable observar una tendencia relativamente similar a la descripta para el conjunto del sector público nacional, en cuanto a las etapas diferenciadas; primero, una fase de recorte del empleo en las firmas estatales hasta 1970, y, luego, un segundo momento de repunte en los niveles de ocupación de dichas empresas hasta 1973, aunque en este caso puntal de las firmas públicas no se logran recuperar los guarismos de 1966, por lo que se contabiliza una caída total de casi 5 % en el cotejo entre puntas (Cuadro 9).

Cuadro 9. Evolución del empleo en las empresas públicas. Argentina, 1966-1973 (en valores absolutos, índice base 1966 = 100 y porcentajes)

Años	Total de empresas públicas*		
	Cantidad	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1966	404.097	100,0	-
1967	395.916	98,0	-2,0
1968	383.777	95,0	-3,1
1969	372.713	92,2	-2,9
1970	366.178	90,6	-1,8
1971	371.686	92,0	1,5
1972	374.044	92,6	0,6
1973	385.038	95,3	2,9
Var. % 1973-1966			-4,7

*Nota metodológica: incluye datos de una muestra intencional de grandes empresas públicas (YPF, Gas del Estado, Yacimientos Carboníferos Fiscales, SEGBA, Agua y Energía Eléctrica, Ferrocarriles Argentinos,

ENTEL, Obras Sanitarias de la Nación, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Aerolíneas Argentinas, Flota Fluvial del Estado Argentino, Empresa Líneas Marítimas Argentinas, Administración General de Puertos), excepto las firmas que se encontraban bajo la órbita de la Dirección General de Fabricaciones Militares (por ejemplo, SOMISA)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, p. 18)

Pese a que el saldo final entre puntas, para el período 1966-1973, es de un decremento en la cantidad total de trabajadoras/es de las grandes empresas públicas, es plausible constatar situaciones disímiles en función del tipo de firma y de sector de actividad, en el cual se inserta cada una de ellas. De ese modo, se pueden verificar casos que exhiben un significativo aumento en sus respectivas dotaciones de personal durante ese período, como lo ilustran los casos de Agua y Energía Eléctrica, ENTEL, Aerolíneas Argentinas, Gas del Estado y Obras Sanitarias de la Nación. Mientras que, en un conjunto de otros casos (como el de Ferrocarriles Argentinos, la Administración General de Puertos, Yacimientos Carboníferos Fiscales o, incluso, la propia YPF), se evidencia una caída en sus respectivos niveles de ocupación global para el período 1966-1973.

En especial, el desarrollo de grandes obras de infraestructura implicó cierto desenvolvimiento del sector de empresas públicas y, en paralelo, se fue consolidando un importante núcleo de grandes empresas privadas de capital nacional que tenían fuertes intereses en torno a las firmas estatales, siendo parte de lo que más tarde se conocerá como la llamada «patria contratista» (Ferrer y Rougier, 2008; Pucciarelli, 2004).

Gran parte de ese desarrollo de las obras de infraestructura física estuvo estrechamente relacionado con la implementación, a partir de marzo de 1967, de la política económica diseñada por el nuevo ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena. Esa política tenía, entre sus principales objetivos, la «modernización» del aparato productivo, al mismo tiempo que procuraba que la economía argentina se convirtiese en una economía «abierta» y con sectores productivos dinámicos y competitivos en el mercado internacional. De manera simultánea, se aspiraba a conseguir una importante estabilidad de precios, con fin de dotar de previsibilidad el proceso de crecimiento económico en ciernes (Rubinzal, 2010).

En virtud de estos propósitos, la gestión económica de Krieger Vasena instrumentó una significativa devaluación del tipo de cambio del orden del 40 %, compensada con una reducción selectiva de los derechos de importación y con la aplicación de retenciones a las exportaciones de los principales productos agropecuarios. La recaudación de los fondos provenientes de las retenciones coadyuvó para financiar el ambicioso programa de inversiones públicas desplegado en materia de energía hidroeléctrica, energía nuclear, petróleo, obras viales, viviendas, etc.

En ese contexto se dio un desenvolvimiento importante en ciertos sectores de firmas estatales del sector energético. En efecto, en cuanto a la evolución de inversión real fija de las principales empresas públicas del sector energético, se puede observar que, en los cinco casos considerados (YPF, Gas del Estado, YCF, SEBA, y Agua y Energía Eléctrica), se registró un incremento en los niveles de esas mismas empresas públicas energéticas. En efecto, se puede corroborar, salvo el caso de Gas del Estado (que muestra, luego de varios años de crecimiento del volumen de inversión, una caída para el período 1966-1973 del orden del 30 %), que existió una importante cantidad de recursos volcados a fomentar la inversión en infraestructura energética durante el gobierno de facto de la Revolución Argentina, en consonancia con sus postulados sobre la necesidad de «modernizar» el aparato productivo y crear las bases materiales sólidas para el crecimiento económico y la «seguridad nacional» (Cuadros 10 a y b).

Cuadro 10 a. Evolución de la inversión real fija de las principales empresas públicas del sector energético. Argentina, 1966-1973 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966 = 100 y porcentajes)*

Años	YPF			Gas del Estado			YCF		
	Mill. \$ de 1960	Índice base '1966 = 100	Var. interanual %	Mill. \$ de 1960	Índice base '1966 = 100	Var. interanual %	Mill. \$ de 1960	Índice base '1966 = 100	Var. interanual %
1966	101,2	100,00		35,7	100,00		2,0	100,00	
1967	126,3	124,80	24,80	54,7	153,22	53,22	2,7	135,00	35,00
1968	129,9	128,36	2,85	27,5	77,03	-49,73	3,0	150,00	11,11
1969	131,6	130,04	1,31	31,4	87,96	14,18	1,6	80,00	-46,67
1970	129,0	127,47	-1,98	46,0	128,85	46,50	2,5	125,00	56,25
1971	126,0	124,51	-2,33	51,4	143,98	11,74	5,3	265,00	112,00
1972	133,5	131,92	5,95	60,1	168,35	16,93	4,8	240,00	-9,43
1973	142,2	140,51	6,52	25,1	70,31	-58,24	6,7	335,00	39,58
Var. % 1973-1966			40,51			-29,69			235,00

*Deflactado sobre la base del índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 24-25)

Cuadro 10 b. Evolución de la inversión real fija de las principales empresas públicas del sector energético. Argentina, 1966-1973 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966 = 100 y porcentajes)*

Años	SEGBA				Agua y Energía Eléctrica				
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1966 = 100	Var. interanual %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1966 = 100	Var. interanual %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1966 = 100	Var. interanual %
1966	36,7	100,00		27,1	100,00				
1967	39,6	107,90	7,90	32,9	121,40	21,40			
1968	50,7	138,15	28,03	51,2	188,93	55,62			
1969	72,0	196,19	42,01	52,8	194,83	3,12			
1970	52,8	143,87	-26,67	66,7	246,13	26,33			
1971	58,0	158,04	9,85	51,9	191,51	-22,19			
1972	39,7	108,17	-31,55	61,6	227,31	18,69			
1973	50,2	136,78	26,45	84,4	311,44	37,01			
Var. % 1973-1966			36,78			211,44			

*Deflactado sobre la base del índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 24-25)

En este marco, se dispuso también la creación en 1967 de la empresa Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR), encargada de la construcción y explotación del complejo El Chocón-Cerros Colorados y de la red de interconexión con el Gran Buenos Aires y, en 1969, se estipuló la creación de la firma Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. (HIPASAM), destinada a la extracción de mineral de hierro y al proceso de pelletización para abastecer la producción siderúrgica de SOMISA (Andrieu, 1975; Rapoport, 2020). Estas dos empresas pasarían a formar parte, junto con otro grupo de firmas, de un nuevo régimen jurídico, plasmado en la Ley 17.318 (promulgada el 19 de junio de 1967), específicamente diseñado para las sociedades anónimas con mayoría de capital accionario por parte del Estado⁸.

Ahora bien, la política económica desplegada por Krieger Vasena, basada en la devaluación compensada del tipo de cambio⁹, supuso un incremento de las deudas en moneda extranjera por parte de aquellas empresas privadas que habían contraído obligaciones en dólares. Asimismo, también exhibieron serias dificultades las firmas que estaban fuertemente endeudadas en pesos, que debido a la reducción de la inflación que supuso el plan de Krieger Vasena mediante el ancla del tipo de cambio apreciado y ciertos controles de precios y salarios, perdieron la posibilidad de licuar sus pasivos a través del aprovechamiento del mecanismo de las elevadas tasas de inflación. En función de ese escenario complejo, muchas empresas privadas se declararon en quiebra o bien evidenciaron situaciones económico-financieras próximas a ella (Andrieu, 1975).

Dada la gravedad de la situación en la que incurrieron varias firmas del capital privado, se pergeñó un nuevo instrumento legal para la «rehabilitación» de empresas nacionales con dificultades financieras. En ese sentido, el 31 de octubre de 1967, se promulgó la Ley 17.507, denominada «Régimen especial para ciertas empresas nacionales con señalada importancia social y económica que observan agudas dificultades financieras».

⁸ C.f. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=96297>

⁹ A esa devaluación del 40 %, combinada con la reducción de aranceles a la importación y la aplicación de derechos de exportación, se le añadían otras dos depreciaciones del tipo de cambio que se produjeron en los meses previos al lanzamiento del plan económico de marzo de 1967 (Andrieu, 1975).

En el marco de ese régimen, cerca de 400 firmas realizaron los trámites pertinentes para adherirse a los mecanismos de saneamiento financiero contemplados en la ley. No obstante, se terminaron firmando acuerdos con un total de 183 empresas, incorporando la caución del paquete mayoritario de acciones, con el fin de que el Estado conservase el control de las firmas beneficiarias del régimen; las cuales, de manera preponderante, pertenecían a los rubros metalúrgicos y textiles, y se hallaban emplazadas, cerca de un 80 %, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (Andrieu, 1975).

Entre las principales firmas que quedaron comprendidas bajo este régimen especial se encontraban empresas, como SIAM Di Tella Ltda. S.A. (sector metalúrgico y bienes de capital), Genaro Graso S.A. (sector metalúrgico), Roque Vasalli S.A. (sector metalúrgico), Burgwardt y Cía. S.A. (sector construcciones), Empresa Argentina del Cemento Armado S.A. (sector construcciones), Industrias Llave S.A. (sector textil), Azulejos y Opalinas Hurlingham S.A. (sector industria del vidrio), etcétera¹⁰.

Dadas las complejidades e inconsistencias jurídicas del régimen de la Ley 17.507 y la persistencia de ciertas dificultades financieras de varias empresas, el 12 de noviembre de 1970 se dispuso, mediante el dictado de la Ley 18.832, una modificación a la ley de quiebras y la creación de un nuevo régimen de continuación de actividades de firmas que estuvieran en esa delicada situación. A partir de este nuevo marco normativo, se facultaba, en su artículo 1 a que «... el Poder Ejecutivo Nacional, por razones de interés público y con el fin de asegurar la paz social, dispusiere la continuación del funcionamiento de determinadas sociedades que fueren declaradas en quiebra»¹¹, o bien que estuviesen pronto a cesar su actividad económica.

De este modo, con esos dispositivos jurídicos se propició el avance del Estado empresario en la Argentina, aunque, en muchos casos, dicho avance no obedecía necesariamente a una vocación netamente «estatista» por parte de los distintos elencos gubernamentales. Sino que, por el contrario, ello respondía a distintos

¹⁰ Para más detalle sobre el listado de empresas y sectores de actividad subsumidos bajo el régimen de la Ley 17.507, véase el cuadro 67 del texto de Andrieu (1975, pp. 637-643).

¹¹ C.f. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254338/norma.htm>

factores como las denominadas «fallas del mercado», la escasa propensión a asumir inversiones de riesgo y/o de baja tasa de retorno por parte del sector privado, la existencia de ciertos requerimientos de inversiones de gran magnitud sólo asequibles para el Estado, etc. (Belini y Rougier, 2008).

6. La gestión económica del tercer gobierno peronista (1973-1976)

Con la llegada del peronismo al gobierno en 1973, tras 18 años de proscripción y persecución política, se dio inicio a una breve etapa en donde los empeños estuvieron puestos, en materia del accionar económico del Estado en general y de las empresas públicas en particular, en incrementar los márgenes de autonomía relativa con respecto a los sectores más concentrados del empresariado privado, al mismo tiempo que se procuró ensanchar el campo de injerencia de la intervención económica estatal mediante distintos instrumentos, tales como la llamada «Acta de Compromiso Nacional» (más conocida como el «Pacto Social»)¹² y el denominado «Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977». En los lineamientos establecidos en dicho plan se incorporaba una determinada visión acerca del rol del Estado en la economía y del papel de las empresas públicas como productoras de bienes y servicios como resortes fundamentales para la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social que se había trazado el gobierno peronista.

Teniendo en cuenta que los objetivos del tercer gobierno peronista apuntaban a una transformación sustancial de la sociedad argentina, procurando la armonización del crecimiento económico con la justicia social y con un marco político democrático. En ese sentido, el programa económico del gobierno peronista estaba orientado a resolver tanto los problemas de corto plazo como

¹² El objetivo central del «Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social» era asentar en términos formales el acuerdo tripartito, firmado el 30 de mayo de 1973, entre el gobierno nacional, el movimiento obrero organizado en el Confederación General del Trabajo (CGT) y el empresariado nacional (en particular, las pequeñas y medianas empresas) nucleado en torno a la Confederación General Económica (CGE), para «lograr restituir a los trabajadores asalariados su participación, sustraída en el ingreso nacional, en el marco de una concepción reparadora y transformadora y en el término de cuatro años de gobierno popular» (Leyba, 2010, p. 95).

aquellas cuestiones de más largo aliento. Para ello, se plantearon distintos objetivos y se diseñaron diversos instrumentos que pretendían la articulación tanto del nivel coyuntural como del nivel estructural.

En efecto, el propósito primordial del «Pacto Social» (basado en una lógica de la concertación que procuraba tornar de manera explícita y formalizada el reparto de los costos y las compensaciones entre los principales actores económicos, políticos y sociales), era la plasmación de una verdadera «concepción transformadora». Dicha concepción se planteaba la necesidad imperiosa, no solo del incremento de los salarios reales y del nivel de empleo, sino, en lo esencial, de un cambio significativo en el patrón de crecimiento económico y, en lo fundamental, en las pautas de distribución del ingreso, a partir de un marco de consenso sociopolítico susceptible de tender «... hacia una democratización económica de la sociedad. Una democratización que ampliaba el mercado interno y que generaba un nuevo patrón de acumulación basado en la masificación de los consumos» (Leyba, 2010, p. 95).

En ese orden de ideas, el «Pacto Social» procuraba, además de las medidas de estabilización en el corto plazo para combatir la inflación en tanto expresión de la puja distributiva, una serie de mecanismos e instrumentos de mayor alcance destinados, en lo primordial, a contener el proceso de radicalización sociopolítica en ciernes y propender, (mediante la restitución de la participación de las/os asalariadas/os en el ingreso nacional en torno al 50 %), a establecer un marco de conciliación y colaboración entre las clases sociales. Asimismo, se esperaba reducir la desocupación y la marginalidad social a través de una activa política estatal en materia de educación, salud, vivienda y bienestar social (Rougier y Odisio, 2017).

En ese escenario, le cabía un rol estratégico al sector público que, en líneas generales, no distaba de lo que la doctrina peronista le había asignado en las décadas de 1940 y 1950. Es decir, el Estado debía desempeñar un papel protagónico como promotor del desarrollo económico en general, ya sea, en lo esencial, en su faceta de productor directo de bienes y servicios. Asimismo, y en no menor medida, como inductor de eslabonamientos productivos y cadenas de proveedores privados a partir de su importante poder de compra y contratación, así

como también como agente planificador y orientador del conjunto de la actividad económica mediante distintos organismos de planeamiento y coordinación.

De acuerdo con esos propósitos y, sobre todo, en virtud del objetivo de incrementar la eficiencia y «desterrar la improvisación» en todo el sector público, se dispuso, en el caso específico de las firmas estatales, la creación de una entidad capaz de aglutinar y coordinar las diversas actividades que aquellas llevaban a cabo. A tal efecto, el 7 de noviembre de 1973, el Congreso Nacional sancionó la Ley 20.558, por medio de la cual se dispuso la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN)¹³, confiéndole, entre otras cuestiones de relevancia, la misión de estructurar el sector de empresas públicas a través de un marco común unificado y regido por normas específicas diferenciadas de las que reglamentaban la operatoria y el funcionamiento de la Administración Pública Central (Andrieu, 1975, p. 656). En ese sentido, la Ley 20.558 estipulaba la creación de la CEN bajo jurisdicción del Ministerio de Economía y, entre sus distintas atribuciones, le fijaba una serie de funciones que tenían que ver, en lo esencial, con tres dimensiones claves: la política, la social y la económica.

Sin embargo, el proyecto original de creación de la CEN, que apuntaba a la instauración de un verdadero ente coordinador y supervisión de las empresas públicas, fue modificado en el tratamiento parlamentario por parte del Senado. A partir de ese cambio efectuado en la cámara alta, se constituyó una suerte de *holding* con la facultad de intervenir de manera directa sobre un conjunto de empresas del Estado, pero sin contemplar el control político de esa intervención, ni el vínculo con los organismos de planificación, sino, solamente, ajustando el desempeño de ese grupo de empresas públicas a un criterio de rentabilidad y eficiencia empresarial (Rougier y Fiszbein, 2006)¹⁴.

No obstante, ese énfasis otorgado a la intervención estatal en la producción de bienes y servicios se tradujo, entre otras cuestiones, en el aumento de los planteles

¹³ C.f. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166319/norma.htm>

¹⁴ Otra de las medidas relacionadas con el ordenamiento del Estado tenía que ver con la sanción, el 31 de octubre de 1973, de la Ley 20.549, por medio de la cual se estipulaban ciertas disposiciones en materia de empleo público, entre las que figuraba la eliminación de los derechos de antigüedad de las/os funcionarias/os civiles, con el fin de permitir su eventual destitución (Di Tella, 1985).

laborales de las principales empresas públicas. En efecto, como se demuestra en el Cuadro 11, la cantidad de trabajadores/as de las firmas estatales experimentó un incremento del orden del 9 % entre 1973 y 1976. Si bien en este último año se verificó una caída en el volumen global de fuerza de trabajo de las empresas públicas, como consecuencia de la política de racionalización del sector estatal que encaró la última dictadura cívico-militar a partir del 24 de marzo de 1976, lo cierto es que todavía el nivel de dotación de personal seguía estando por encima del año base 1973.

Es más, en uno de los momentos más álgidos y de mayor conflictividad social y política del tercer gobierno peronista (1973-1976), como lo fue 1975, se evidenció, en la mayoría de las firmas analizadas, el pico máximo en cuanto a la evolución del nivel de empleo de toda la segunda fase de la ISI (1958-1976). De ahí en adelante, y en especial a partir del golpe de Estado de marzo de 1976, se producirá un quiebre en el derrotero del Estado empresario en la Argentina, hasta llegar a su desarticulación en el decenio de 1990 de la mano del gobierno de Carlos Menem y la aplicación de las llamadas «reformas estructurales» de cuño neoliberal (incluida la privatización de las empresas públicas).

Cuadro 11. Evolución del empleo en las empresas públicas. Argentina, 1973-1976 (en valores absolutos, índice base 1973 = 100 y porcentajes)

Años	Total de empresas públicas*		
	Cantidad de agentes	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1973	385.038	100,00	-
1974	393.942	102,31	2,31
1975	424.923	110,36	7,86
1976	419.371	108,92	-1,31
Var. % 1976-1973			8,92

*Nota metodológica: incluye datos de una muestra intencional de grandes empresas públicas (YPF, Gas del Estado, Yacimientos Carboníferos Fiscales, SEGBA, Agua y Energía Eléctrica, Ferrocarriles Argentinos,

ENTEL, Obras Sanitarias de la Nación, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Aerolíneas Argentinas, Flota Fluvial del Estado Argentino, Empresa Líneas Marítimas Argentinas, Administración General de Puertos), excepto las firmas que se encontraban bajo la órbita de la Dirección General de Fabricaciones Militares (como SOMISA).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 18-19)

Algo similar ocurrió con los niveles de inversión real fija en el lapso entre 1973-1976. Como se observa en el Cuadro 12, la inversión creció casi un 40 % durante el período de referencia, y en 1974 se corroboró el mayor crecimiento de la serie, con una suba interanual del 26 % con respecto al año base (1973).

Cuadro 12. Evolución de la inversión real fija de las principales empresas públicas. Argentina, 1973-1976 (en millones de pesos de 1960, índice base 1973 = 100 y porcentajes)*

Años	Total de empresas públicas**		
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1973 = 100	Variación interanual %
1973	522,1	100,00	-
1974	659,3	126,28	26,28
1975	725,7	139,00	10,07
1976	729,2	139,67	0,48
Var. % 1976-1973			39,67

*Deflactado sobre la base del índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios

**Nota metodológica: incluye datos de una muestra intencional de grandes empresas públicas (YPF, Gas del Estado, Yacimientos Carboníferos Fiscales, SEGBA, Agua y Energía Eléctrica, Ferrocarriles Argentinos, ENTEL, Obras Sanitarias de la Nación, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Aerolíneas Argentinas, Flota Fluvial del Estado Argentino, Empresa Líneas Marítimas Argentinas, Administración General de Puertos), excepto las firmas que se encontraban bajo la órbita de la Dirección General de Fabricaciones Militares (por ejemplo, SOMISA).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 24-25)

Asimismo, otro de los vectores fundamentales donde el tercer gobierno peronista pretendía realizar una apuesta muy fuerte tenía que ver con el aumento de la oferta de energía, con el fin de garantizar el abastecimiento y suministro que requería el crecimiento industrial según las proyecciones estimadas en el «Plan Trienal». En ese sentido, el gobierno peronista sostuvo que era menester la instauración del monopolio estatal sobre los recursos energéticos, tanto en materia de explotación como de comercialización, en lo atinente a petróleo, gas, carbón y energía hidroeléctrica (Rougier y Fiszbein, 2006)¹⁵.

El deterioro progresivo de la situación económico-financiera de las empresas públicas se tornaría cada vez más pronunciado, sobre todo a partir de la fuerte inestabilidad política tras el fallecimiento del general Perón en julio de 1974 y las disputas internas dentro del propio peronismo que se agudizaron luego de la muerte del líder. Asimismo, paulatinamente se irían reconfigurando tanto el escenario internacional como el contexto local. En el plano internacional se gestaron (tras la ruptura de los acuerdos monetarios de Bretton Woods en 1971, el estallido de la primera crisis del petróleo en septiembre de 1973 y la revitalización del ideario neoliberal a partir de la crisis del régimen de acumulación de capital fordista-keynesiano de la segunda posguerra) las condiciones de posibilidad para un cuestionamiento acerbo respecto de la intervención económica del Estado en general y de su rol empresario en particular (Sember *et al.*, 2016).

A su vez, en el frente interno, en el seno del propio tercer gobierno peronista fueron ganando posiciones en el manejo de la política económica, sectores proclives a una visión ortodoxa, como lo ejemplifica el ajuste recesivo y drástico, conocido popularmente como el Rodrigazo, implementado en junio de 1975 por el entonces ministro de Economía, Celestino Rodrigo. Un ajuste que, entre otras cuestiones, supuso un salto exponencial en los niveles de precios y la concomitante instauración de un *régimen de alta inflación* (siempre al borde de la estampida

¹⁵ En ese marco, también se pergeñaron iniciativas como la conformación, en 1975, de una planta de productos planos de acero llamada Siderúrgica Integrada S.A. (SIDINSA), que finalmente no pudo llegar a operar, debido a las vicisitudes de la economía argentina a partir del Rodrigazo de junio de ese mismo año, con caídas en el nivel de actividad económica interna y del consumo de productos siderúrgicos, así como también de los cambios en las concepciones ideológicas que permeaban a los principales decisores de la política económica.

hiperinflacionaria)¹⁶, en paralelo a la concepción liberal que lo animaba, ofició de antesala de la política económica implementada por José Alfredo Martínez de Hoz, como ministro de Economía, bajo el gobierno de facto que quebró el orden institucional en marzo de 1976.

En rigor, la política económica instrumentada por Martínez de Hoz, a partir del programa lanzado el 2 de abril de 1976, no supuso un quiebre respecto de la política implementada por Rodrigo, sino que implicó su continuación, aunque en un contexto distinto y ya sin ninguna posibilidad cierta de procesamiento democrático de las medidas adoptadas (Restivo y Dellatorre, 2016).

7. Síntesis y conclusiones

En este trabajo se observó, tras el derrocamiento del gobierno peronista en septiembre de 1955, 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), 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 contexto comenzaron los primeros intentos serios de racionalización del sector público, con el 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.

¹⁶ El Rodrigazo supuso una brusca devaluación del tipo de cambio y un aumento fenomenal de las tarifas públicas, en el marco de incrementos salariales muy por debajo del salto en nivel de precios, lo cual generó las condiciones para una explosión de la conflictividad social y gremial y, en no menor medida, para una virulenta alteración en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina, lo que dio lugar a gran dispersión e incertidumbre. En efecto, el 4 de junio de 1975, el ministro Rodrigo anunció un salto abrupto en el tipo de cambio y en los precios públicos que, en promedio, rondaron el 100 %, mientras que para los salarios se habían fijado, inicialmente, incrementos de tan solo un 38 % (Restivo y Dellatorre, 2016).

Luego, tras la caída del gobierno de Frondizi en marzo de 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. Por su parte, con la llegada del gobierno de Arturo Illia (1963-1966), se recuperaron, parcialmente, las concepciones más keynesianas y de corte intervencionista, pero sin grandes transformaciones estructurales en el sector de las firmas estatales.

Con la irrupción del golpe de Estado del 28 de junio de 1966, se puso en marcha la variante burocrático-autoritaria (O'Donnell, 1982) del «desarrollismo» con el gobierno de facto de la llamada «Revolución Argentina» (1966-1973), en especial durante la gestión del dictador Juan Carlos Onganía (1966-1970). Bajo ese gobierno se produjo un avance mayor en la participación del Estado en la esfera económica, se crearon nuevas empresas públicas, se dispuso el establecimiento de nuevos marcos jurídicos para su funcionamiento y se observó, por distintas razones, una creciente intervención estatal en el control del capital accionario de varias empresas privadas.

Finalmente, con el retorno del peronismo al gobierno en 1973, tras 18 años de proscripción política y electoral, se intentó conferirle un carácter más orgánico al manejo de las empresas públicas, mediante la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) y se proyectó un ambicioso plan de inversiones en el cual el sector de firmas estatales tenía reservado un papel protagónico. Sin embargo, la compleja amalgama del contexto internacional y las contradicciones internas del tercer gobierno peronista impidieron que esas tentativas de mayor eficiencia y protagonismo del Estado en su rol empresario y de sus firmas públicas lograsen fructificar en un proyecto de desarrollo económico y social sostenible en el tiempo. El golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, que derrocó a ese tercer gobierno peronista, implicó una bisagra en la historia argentina, incluido el rol «subsidiario» que, a partir de ese momento, se le asignó al sector público con respecto al «libre» juego de las fuerzas del mercado.

Referencias bibliográficas

- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas: el rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. El Coloquio.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. [1986] (2004). El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80. Siglo XXI.
- 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), pp. 239-271.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1976). *Las empresas públicas en la Argentina*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (s.f.). *Memoria 1960/1961*. Buenos Aires: Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino.
- 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.
- Ferrocarriles Argentinos (1961). *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación. Año 1956*. Ferrocarriles Argentinos.
- Ferrucci, R. J. (1986). *La promoción industrial en Argentina*. Eudeba.
- Gastiazoro, E. (2004). *Historia Argentina. Introducción al análisis económico social*. (Tomo IV). Editorial Ágora.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé.

- Guajardo Soto, G. (2013). Empresas públicas en América Latina: historia, conceptos, casos y perspectivas. *Revista de Gestión Pública*, 2(1), 5-24.
- 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.
- Nosiglia, J. (1983). *El desarrollismo*. Centro Editor de América Latina.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario*. Editorial de Belgrano.
- Pucciarelli, A. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En A. Pucciarelli (Coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Restivo, N. y Dellatorre, R. (2016). *El Rodrigazo. El lado oscuro del ajuste que cambió la Argentina*. Capital Intelectual.
- Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Manantial.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2017). *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Imago Mundi.
- 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.
- Sindicatura General de Empresas Públicas (1984). Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983.
- Sember, F., Rougier, M., Odisio, J. y Raccanello, M. (2016). Los desafíos del «Estado emprendedor». El Polo Industrial-Tecnológico para la Defensa. Documento de trabajo 4. Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana-Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires.

- 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)/Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Cómo citar este artículo

Iramain, L. D. (2022). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1976). *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(2), diciembre-marzo, 43-88.

Fecha de recepción 11/2021 | Fecha de aprobación 02/2022