

Dos siglos de empresas públicas en Argentina. Avatares sobre su historia y debates en torno al rol del Estado en el desarrollo económico y social

DOI: 10.32870/EEES.v32i92.7417

Ignacio Andrés Rossi

El nuevo libro de Marcelo Rougier y Lucas Iramain constituye un aporte a los estudios de historia económica, particularmente en torno al rol del Estado en las políticas públicas, productivas, y en el desarrollo económico y social. Los autores de la obra abordan las diferentes fases de intervención estatal en la economía, analizando tanto hitos como limitaciones en diferentes fases de la historia argentina. Partiendo de un denso marco teórico e histórico en torno al Estado, esta obra trae a discusión un tema siempre controversial en la contemporaneidad, particularmente en la Argentina. Actualmente, el gobierno de Javier Milei (2023-) motiva una narrativa política cuestionando y minimizando la relevancia del Estado en la economía, especialmente la importancia de las empresas públicas y su contribución al desarrollo económico. El primer gobierno libertario de la historia denostó la intervención estatal en la economía y brega por la iniciativa privada como mecanismo universal de innovación y crecimiento capitalista. Por el contrario, Rougier e Iramain revelan

♦Licenciado en Historia, Universidad Nacional de Luján, doctorando en Ciencias Sociales en el Instituto del Desarrollo Económico y Social de la Universidad Nacional General Sarmiento. Miembro de la Comisión de Investigaciones Científicas y Técnicas de la provincia de Buenos Aires, Argentina. ORCID: 0000-0003-3870-1630. Correo electrónico: ignacio.a.rossi@outlook.com

la importancia del Estado al considerar el poder real, las relaciones de fuerza en su interior, la autonomía relativa como instancia política, el rol de las burocracias, entre otros conceptos y dimensiones que dan cuenta de la siempre existente planificación y marco ideológico que permea a los estados modernos. De todas estas discusiones se ocupa la primera parte del libro.

La segunda parte contiene el núcleo analítico de la obra y se encuentra dedicada a estudiar el Estado empresario en la Argentina entre 1810-2023. En una primera etapa (1810-1930) se analiza lo que se denomina “intervención primitiva o neomercantilista”. Las denominaciones se refieren a una fase donde el Estado destinó gran parte de sus recursos a erogaciones como infraestructura, transportes y educación, aunque limitando sus funciones al control y el fomento de ciertas actividades (ferrocarriles, puertos, servicios de electricidad, agua potable, etcétera). Así, los autores datan los primeros esbozos empresariales a partir de iniciativas en el sector bancario como el Banco de la Provincia de Buenos Aires en 1822, el Ferrocarril del Oeste en 1857, entre otras, que fueron definiendo una mayor presencia del Estado en diversas actividades durante el siglo xx. El impacto tanto de las sucesivas crisis como de las conflagraciones mundiales le dio un nuevo marco a la intervención del Estado atravesado por un incipiente nacionalismo con hitos importantes como la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1920 y la Fábrica Militar de Aviones en 1927, última creación que marcó un hito en la presencia militar en la producción.

La segunda etapa se desarrolló entre 1930-1943 y los autores la definen como de “intervención reguladora”. En un contexto de legitimación del intervencionismo, motivado por las ideas keynesianas y el avance de la industrialización sustitutiva (ISI) en la región como estrategia de acumulación, el capital se configuró un nuevo contexto. Como destacan Rougier e Iramain, una primera iniciativa fue

la Comisión de Control de Cambios en 1931 para, en un contexto crítico, administrar el desequilibrio externo y la fuga de capitales. Sin embargo, proliferaron iniciativas de diversa naturaleza, como las juntas reguladoras de granos, de vinos y yerba mate, entre otras, dirigidas a sostener precios básicos y regular cantidades. Más trascendental fue la creación del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en 1935, motivada por gobiernos conservadores como los de Félix Uriburu (1930-1932) y economistas formados en los consensos ortodoxos previos a la crisis de 1930. Como se mencionó más arriba, también fue relevante la presencia militar en diversas actividades económicas, como, por ejemplo, la creada Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), en 1941, al calor del avance del nacionalismo y contra la negativa de Estados Unidos de proveer de material de guerra a la Argentina. Así, la intervención militar se extendió a sectores vinculados a la provisión de materias primas y energía, de lo cual devino la instalación de la primera planta siderúrgica del país en 1943 (Altos Hornos Zapla en Jujuy).

En la tercera etapa (1943-1955), la intervención económica y la fundación de empresas públicas avanzó de forma firme durante los primeros gobiernos peronistas. La intensidad en la intervención se forjó al calor del consenso de la posguerra y se enmarcó en la necesidad de incrementar la generación de riqueza e impulsar el mercado interno. Icónica, en este contexto, fue la iniciativa por fundar una empresa mixta en el área de la comunicación, adquiriendo las instalaciones y equipos de la estadounidense United River Plate Telephone Co. a los fines de controlar la salida de divisas y alentar la participación nacional (iniciativa que terminó derivando en la creación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones —ENTEL—). No menos relevantes fueron las áreas en el área transporte, donde surgieron firmas mixtas como la Sociedad Mixta de Aviación del Litoral Flu-

vial Argentino, la Flota Mercante Aérea Argentina, Norte de Aerolíneas, y la trascendental Aerolíneas Argentinas en 1950, que controló el 80 % de los vuelos domésticos. En el mismo marco se nacionalizaron los ferrocarriles en 1948 y la Compañía de Gas de Buenos Aires con la concomitante creación de Gas del Estado, firma que creció especialmente y se hizo cargo de la extensión del servicio. En definitiva, y suscitando amplios debates políticos, el Estado se configuró como proveedor de servicios públicos mediante nacionalizaciones, pero también creaciones en las áreas mencionadas y otras, como salud, finanzas, comercio. No obstante, señalan los autores, comenzaron a evidenciarse los primeros límites en aspectos como la sobredotación de personal y las dificultades para sostener el crecimiento de las actividades, comenzando los primeros debates en torno al retiro del Estado, como los definidos en el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957).

La cuarta etapa desarrollada entre 1955-1960, denominada como “desarrollista”, se caracterizó por el avance en la etapa más “compleja” de la ISI en sectores y ramas de bienes de consumo durables e intermedios de uso difundido. Sin embargo, como muestran los autores, en primer lugar, hubo estrategias de liberalización del sector externo motorizadas por la llamada Revolución Libertadora (1955-1958). En esta primera se liquidaron firmas del Estado como el Instituto para la Promoción y el Intercambio (IAPI), los sistemas de tipos de cambio diferenciados, y firmas como la Empresa Nacional de Energía, la Empresa Nacional de Transportes y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, creadas durante los gobiernos peronistas. Paralelamente, se avanzó en la privatización de empresas públicas, como Aerolíneas Argentinas, aunque otras pasaron a estar bajo la órbita estatal y se crearon nuevas, como la Administración General de Puertos y la Flota Fluvial del Estado Argentino. Fue con el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) que el avance

de la inversión extranjera consolidó una línea política de menor relevancia de la empresa pública, en la medida que se promovieron mayores privatizaciones y apoyos a sectores estratégicos como el siderúrgico, la petroquímica y automotriz.

Una quinta etapa, denominada como “complejo estatal-privado”, transcurrió entre 1960-1976 y, como señalan Rougier e Iramain, significó una nueva fase de intervención estatal. Así, el sector público adquirió una significativa gravitación en la economía para avanzar en la sustitución de importaciones y el cierre de la brecha externa. Los grandes proyectos concentrados en sectores básicos fueron impulsados por el Estado o el sector privado, pero contaron con grados altos de apoyo en aportes de capital, desgravaciones impositivas y créditos. En esta etapa, a su vez, se evidenció cómo las grandes empresas estatales como YPF, Sociedad Mixta Metalúrgica Argentina (SOMISA) o Gas del Estado traccionaron la producción de insumos de firmas privadas como Pérez Companc, Techint, Rocco, Macri, Bidas, entre otras. También fueron relevantes otras, como el Banco de la provincia de Buenos Aires o el Banco de la Nación Argentina (BNA), que absorbieron gran parte de los depósitos totales del sistema bancario y tuvieron un rol vital en la provisión de crédito. Además, en esta etapa se consolidó el llamado “complejo militar-industrial”, caracterizado como un entrelazamiento entre el sector privado y el público en sectores diversos como la extracción de minerales, la fabricación de productos químicos y municiones para armamento de la mano de diversas firmas tuteladas por DGFM. Como subrayan los autores, el sector militar promovió diversos planes de desarrollo y participó en las más trascendentales decisiones públicas, como el Plan Siderúrgico Nacional. No menos importantes fueron las empresas y talleres de la Armada y el aporte general del sector al desarrollo de la infraestructura y la ingeniería, la técnica y la investigación

científica, desde instituciones como la Escuela de Ingenieros Militares y la Escuela Superior Técnica.

La siguiente etapa corresponde a la identificada como de retiro del Estado empresario, desarrollada entre 1976-2001 e inaugurada con la última dictadura militar (1976-1983). Esta última significó una disrupción en la vida institucional y socioeconómica de la Argentina y definió una etapa dominada por el ideario neoliberal y el desprestigio del keynesiano y las políticas estatales. Los autores cuestionan que los registros y la evidencia empírica no muestran un sobredimensionamiento del Estado, como se cuestionó de forma contemporánea, además de remarcar que la posguerra no fue un periodo lineal —por ejemplo, hubo momentos de relevancia donde avanzaron postulados liberales como las privatizaciones y la desregulación de capitales—. En el marco de la dictadura, los autores ponen el foco en el avance de “privatizaciones periféricas” y su impacto en la empresa pública, subrayando el deterioro del salario y la transferencia de recursos al exterior. Sin embargo, paralelamente, dan cuenta de la promoción del complejo estatal-privado a partir de una mayor inversión pública y la promoción industrial en sectores considerados estratégicos, como siderúrgica, cemento, petroquímica y papel, que implicaron un mayor gasto. Como destacan Rougier e Iramain, se trató de un “keynesianismo sin redistribución” que contribuyó a una mayor centralización del capital privado con el consecuente retroceso de las empresas públicas en sus ventas, aporte al empleo e inversión —exceptuando casos como YPF y Gas del Estado.

Con el interregno tanto de las restricciones del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) en el cuadro de crisis del Estado y de la deuda externa como de los intentos hechos por este en avanzar en privatizaciones parciales y control del Estado en ciertas áreas, el proceso de consolidación neoliberal se consumó durante los noventa. La denominada etapa del

“Consenso de Washington” puso en el centro de la escena de la reforma del Estado a los acreedores externos y al capital concentrado local —nacional y extranjero— para avanzar en privatizaciones de una dimensión inédita. La alteración de precios relativos en las empresas públicas constituyó una primera fase de capitalización de las firmas y estrategia de atracción del capital, avanzando en un proceso marcado de irregularidades que involucró la expulsión de mano de obra y la distribución regresiva del ingreso, débiles marcos regulatorios cooptados por el poder ejecutivo nacional y el sector privado. El caso emblemático, muestran los autores, fue la liquidación de YPF, que implicó una importante caída en el nivel de reservas ante la falta de inversiones de riesgo en la exploración. Incluso, a pesar del aumento de la productividad en el corto plazo, modelo que se replicó en otros sectores como el gas, dejando, finalmente, solo 27 empresas públicas de un total de 89 registradas en 1990.

La tercera parte del libro reflexiona sobre los tiempos actuales de revalorización del Estado empresario. Actualmente, luego de atravesar los años poscrisis de 2001, el Estado argentino posee 40 empresas y sociedades del Estado, y 80 empresas concesionarias de licitaciones de servicios públicos (incluyendo unas 200 provinciales). Como dan cuenta los autores, hablar de Estado empresario no significa equívocamente hablar de empresa pública. Por el contrario, proponen pensar en la intervención estatal en proyectos y a partir de estrategias de diversa naturaleza jurídica para impulsar la iniciativa privada con el horizonte del crecimiento económico y la inclusión social. En definitiva, dos dimensiones de interés para la consolidación, la configuración y la independencia de los Estados modernos. El recorrido y el análisis histórico realizado en el libro son un aporte de relevancia porque permiten dar cuenta de que el Estado tiene posibilidades de desarrollar una intervención exitosa definida en inversiones preliminares, promoción



de actividades de alto contenido tecnológico, incentivo en la integración socioeconómica, entre otras dimensiones, a partir de diversas actividades productivas allí donde el capital privado se torna insuficiente o deficiente. En suma, este trabajo contribuye a la historia económica de la intervención estatal y a la historia de la empresa pública, pero también a las discusiones y las políticas públicas actuales en la medida en que revaloriza un Estado eficiente y promotor del bienestar socioeconómico, como las potencias mundiales vienen haciendo. ☰

Bibliografía

Rougier, Marcelo e Iramain, Lucas (2023). *Empresa pública y Estado empresario en la Argentina (1810-2020). Un recorrido conceptual e histórico*. Editorial Ciccus, Buenos Aires, 341 pp. ISBN: 978-987-693-953-9.