



Reseña / POR PATRICIA JEREZ*

Marcelo Rougier y Lucas Iramain

Empresa pública y Estado empresario en la Argentina (1810-2020): Un recorrido conceptual e histórico

Ciudad de Buenos Aires: Fundación Ciccus, 2023



*Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Investigadora del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Analizar el comportamiento de las empresas públicas es una tarea que no pierde vigencia. Diversas son las opiniones y propuestas sobre el grado de participación que el Estado debe tener en la economía.

De acuerdo con lo plasmado por los autores en la introducción del libro, si bien es clara la contribución de estas empresas a la generación de actividad y empleo, la intervención del Estado en la economía es cuestionada en situaciones de crisis mundiales. El proceso de intervención, por lo tanto se considera como uno que se ha extendido en el tiempo, oscilando entre situaciones en las cuales se buscaron solucionar las “fallas del mercado” como ocurrió a partir de la crisis de 1930, a aquéllas en que las “fallas del Estado”, generadoras de ineficiencias, se pretendieron corregir cuando la concepción neoliberal irrumpió explicando dicho fenómeno, como ocurrió a partir de los años setenta. Sin embargo, esta concepción fue cuestionada por los escasos resultados obtenidos en su aplicación en países latinoamericanos, así como al producirse la crisis internacional de 2008, derivando en incipientes procesos de nacionalización de empresas.

Rougier e Iramain plantean entonces analizar lo ocurrido en la Argentina en

términos del comportamiento de la intervención estatal y su entramado empresario entre 1810 y 2020, considerando además que su trayectoria fue oscilante, como se observó a nivel mundial. Sostienen también la importancia de realizar el análisis teniendo en cuenta las circunstancias de cada etapa histórica y sus efectos, no sólo por su conocimiento per se sino también para dar nuevas herramientas para comprender este fenómeno en las primeras décadas del siglo veintiuno. A su vez, a través de este estudio de la trayectoria de la intervención estatal, los autores pretenden dar una respuesta más acabada de sus causas y sus características, así como cuestionar la concepción de que su realización se basa en la soberanía económica o el nacionalismo. Por último, proponen algunas ideas que pueden guiar la elaboración de futuras políticas públicas.

Para este análisis del caso argentino entre 1810 y 2020, los autores consideran oportuno el establecimiento de tres etapas enmarcadas principalmente por la dinámica de la economía. Estas fases refieren a la intervención o participación estatal en un primer período de “extraversión”, desde 1810 hasta la crisis de 1930, en un segundo de “sustitución de importaciones”, desde la crisis hasta mediados de la década de 1970, y por úl-

timo los años de “retiro del Estado” de la etapa en que se destacaron las políticas neoliberales y cuyo final está dado por una revalorización del Estado, dando lugar a una posible nueva etapa.

El libro está conformado por una introducción y tres partes, teniendo lugar en la última las reflexiones finales. Luego se presentan las referencias bibliográficas y un anexo estadístico.

En la primera parte, denominada “Intervención estatal, empresa pública y Estado empresario”, se vuelca inicialmente una caracterización general sobre la intervención del Estado en la economía y su rol en el modo de producción capitalista basándose en diferentes fuentes para seguidamente presentar un recorrido sobre el concepto del Estado en virtud de distintos debates. Se abordan temas referidos al poder estatal, la planificación económica, el Estado benefactor y la posibilidad del Estado de generar cambio estructural. Este recorrido conceptual orienta adecuadamente al lector con las herramientas teóricas necesarias para adentrarse en el estudio concreto de los casos particulares. Es ciertamente muy explicativo y didáctico para el lector no especializado al presentar la evolución de las ideas y corrientes que describen

el accionar del Estado, principalmente en los siglos XX y XXI.

En la segunda parte del libro, denominada “El Estado empresario en la Argentina”, los autores analizan la intervención estatal desde 1810 hasta 2001 categorizando este extenso período en sub-períodos. El primero, entre 1810 y 1930, se caracterizó por un esbozo de la participación del Estado hasta los años anteriores a 1860. Posteriormente y hasta 1930 observan que el grado de intervención del Estado como empresario fue cambiante desde un papel más prescindente a otro más participativo en diferentes años. Específicamente a partir de la década de 1870 refieren a un cambio cuantitativo y cualitativo en la intervención estatal jugando el Estado un rol crucial en el desarrollo de la infraestructura. Destacan a su vez que a principios de los años veinte comenzó a crearse un clima de ideas adecuado para la emergencia de un pensamiento económico nacionalista, siendo la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1922 uno de los hitos de la intervención estatal de esos años.

En el segundo sub-período, entre 1930 y 1943, se produjo una mayor intervención del Estado en la economía. Con lo cual al analizar esos años, los autores plantean que ante el evidente fra-

caso del capitalismo liberal, el surgimiento de las ideas keynesianas pusieron de manifiesto un mayor dirigismo e intervención del Estado en la economía, luego de la crisis del año treinta. Bajo este marco se establecieron diversas regulaciones que implicaron la creación de determinados organismos públicos como la Comisión de Control de Cambios, las Juntas Reguladoras y la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires, con una mención especial para la creación del Banco Central en 1935.

Rougier e Iramain destacan que a inicios de los años cuarenta se produjo un nuevo viraje hacia una mayor participación del sector público en la economía a través de la creación de una serie de organismos y empresas en distintas áreas de la actividad económica. De esa manera se conformaría progresivamente el complejo económico estatal-privado, el cual se consolidó en años posteriores. En ese contexto se destacó la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) en 1941.

Al presentar la evolución de la intervención estatal entre 1943 y 1955, los autores destacan que el principal aporte del sub-período anterior estuvo dado por los instrumentos de política

económica que los gobiernos conservadores utilizaron, los que jugarían un rol destacado posteriormente. Se crearon nuevas instituciones y normas para impulsar el desarrollo industrial, como la Secretaría de Industria, el Banco de Crédito Industrial Argentino y las leyes de promoción industrial. Estos elementos configuraron las condiciones para que se plasmara una mayor intervención del Estado en la economía en paralelo a la consolidación de los gobiernos peronistas. Rougier e Iramain realizan una interesante descripción de lo ocurrido en términos de nacionalizaciones como la de los ferrocarriles, así como de creación de empresas que brindaban servicios de teléfonos, aeronavegación, gas y energía en general.

Sin embargo lo interesante de esta descripción es la explicación de los motivos que generaron estas iniciativas, apoyado en cuadros con información adicional que se detallan en el anexo estadístico, así como la referencia o citas de autores especialistas en estos temas. El análisis que los autores realizan en cada etapa va conformando progresivamente la trama del desempeño del Estado argentino como protagonista del dirigismo estatal.

Sin embargo Rougier e Iramain consideran que el elemento novedoso de

estos años fue la mayor participación del Estado en el sector industrial. Por lo tanto el gobierno peronista a través de DGFM buscó darle impulso al desarrollo de la industria básica nacional, destacándose la creación de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (Somisa), la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) y la de las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME). El Estado fue incorporando empresas que fueron nacionalizadas.

Al analizar el sub-período 1955-1960, los autores expresan que el gobierno de facto de la Revolución Libertadora, caracterizado por una visión más liberal del funcionamiento de la economía, decidió articular distintas políticas que revirtieron muchas de las medidas implementadas en los años anteriores. Se consideraba que la intervención económica durante el gobierno peronista había originado los problemas de inflación y de sector externo existentes, como se desprendía de las conclusiones de los informes de la situación económica nacional elaborados por el Dr. R. Prebisch. Bajo este marco los autores dan cuenta del desmantelamiento de ciertos entes públicos, la disolución de determinadas empresas y la eliminación del sistema de tipos de cambio diferenciados, refiriendo a que esta medida se correspondía con el in-

greso de la Argentina al Fondo Monetario Internacional.

Posteriormente, al iniciarse los años del gobierno desarrollista, los autores no sólo describen el contexto económico del gobierno de A. Frondizi, sino que explican la nueva concepción que se adoptó sobre la participación del Estado en la economía. Refieren a esa “paradoja” que se presenta cuando por un lado se privatizaron algunas empresas, aunque no produjo una reducción significativa del tamaño del Estado, pero simultáneamente se fomentó la actividad de otras, entre ellas Somisa, Gas del Estado e YPF, consideradas relevantes para impulsar el desarrollo industrial, base de su política de transformación de la estructura productiva hacia un capitalismo más moderno.

Los autores presentan una nueva fase en el desempeño de la intervención estatal en la economía entre 1960 y 1976, coincidente con el destacado y último período de industrialización bajo la dirección del Estado, afirmando que esta nueva etapa se produjo a pesar de que los gobiernos de esos años tuvieran una posición antiestatista, más evidenciada entre 1966 y 1973.

Para referir a la importancia de esta nueva etapa formada por el complejo

estatal-privado, cuyo núcleo central estuvo dado por el complejo militar industrial (CMI), los autores destacan que el rol jugado por el Estado como demandante al sector privado y como oferente de bienes para éste, posicionó a ciertas empresas privadas en un lugar relevante dentro de la actividad económica. Este ensamblaje fue fruto de lo ocurrido en décadas anteriores, convirtiéndose en uno de los elementos determinantes para fomentar la industria nacional, principalmente en las ramas básicas.

En este contexto, los autores refieren a la relevancia del CMI dentro del complejo estatal-privado, analizando inicialmente el concepto y sus orígenes, para luego describirlo pormenorizadamente en función de una categorización de su producción por el tipo de extracción de insumos mineros o por la rama de actividad en que se especializó el CMI: petroquímica, siderurgia, metalurgia y metalmecánica. Se describe además el aporte destacado en el desarrollo de la infraestructura y la ingeniería, la técnica y la investigación científica y la participación menos relevante en actividades primarias. Concluyen por lo tanto que la intervención estatal en la economía y la gran cantidad de empresas privadas que se sumaron al ámbito estatal se explica por diversos factores, entre ellos

coyunturales, socioeconómicos, históricos, políticos, ideológicos y militares.

Al analizar los años posteriores al Rodrigazo y al golpe militar de 1976 hasta el año 2001, los autores señalan el comienzo de un nuevo sub-período que en términos de la evolución de la participación estatal significó un retiro del Estado del ámbito económico en un contexto internacional que buscaba revertir las ideas keynesianas, para volver al libre juego de la oferta y la demanda, desplazando al sector público como agente productor de bienes y servicios. La política económica de los primeros años del gobierno militar se focalizó en la denominada privatización periférica realizando una venta parcial de empresas, que en algunos casos implicó su cierre definitivo, aunque también se produjeron algunas estatizaciones y se crearon algunas empresas. En este contexto el programa económico no consideraba a la industria como un sector central de la economía, buscando el disciplinamiento social de los trabajadores y empresarios. A partir de los datos presentados en el texto los autores dan cuenta de un debilitamiento en el accionar del Estado el que originó una marcada redistribución regresiva del ingreso. Concluyen entonces que a partir del gobierno militar se inició el proceso de desprendimiento de empresas esta-

tales y por ende de desarme del Estado empresario, que continuaría en los años siguientes.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín se llevó a cabo una reforma del Estado, que incluía la privatización de algunas firmas. Sin embargo, con la crisis hiperinflacionaria de 1989 y en la situación en que se encontraban las empresas públicas, sumadas a las nuevas corrientes de pensamiento basadas en el Consenso de Washington, se produjo un proceso de deslegitimación del rol de las firmas públicas que derivó en un amplio proceso de privatización y de desmantelamiento del sector estatal.

En este contexto un desarme masivo del sector público se observó a lo largo de la década de 1990 bajo la presidencia de Carlos Menem, en la cual se sostuvieron planteos basados en políticas neoliberales. Se sancionó entonces una nueva reforma del Estado por medio de la cual se intervenían las empresas públicas, pudiéndose privatizar total o parcialmente la mayoría de ellas. De acuerdo con los autores, el plan de privatizaciones menemista jugó un rol clave para resolver la disputa interburguesa de fines de los años ochenta entre algunos de los grandes grupos económicos y conglomerados externos, cier-

tos bancos acreedores y algunas firmas transnacionales.

Otro aspecto que los autores abordan es la profunda crisis en el mercado laboral y la creciente regresividad distributiva que surgió en los años noventa que tuvo entre sus causas la desaparición progresiva del Estado empresario y la privatización de empresas, procesos enmarcados por el Plan de Convertibilidad y el resto de medidas incluidas en las reformas estructurales implementadas. Además, desarrollan en particular las privatizaciones de Entel, YPF y Gas del Estado, y por último refieren a las privatizaciones de empresas del área productiva en las cuales las actividades militares habían tenido un rol destacado. Concluyen que para mediados de los años noventa, el Estado empresario y el complejo militar-industrial, asociado al modelo de industrialización posterior a los años cuarenta, se encontraban bastante diluidas.

Los autores comienzan la tercera parte del texto, denominada “Éxitos y dilemas del pasado, desafíos del presente”, describiendo el cambio de modelo de acumulación a partir de enero de 2002 al abandonarse el Plan de Convertibilidad en el nuevo siglo. En este contexto se redefinió el esquema de ganadores y perdedores del bloque domi-

nante. El Estado aumentó su participación en sectores como la energía, el transporte y los servicios públicos, así como también retomó el control del sistema previsional. Su actividad empresarial se incrementó dado que ciertos contratos de empresas privatizadas fueron rescindidos, o expropiados, y también se crearon algunas nuevas firmas. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se declaró de interés público la cartera de inversiones del Fondo de Garantía Sustentable del Anses y se creó la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas, vigorizando la función reguladora estatal. En 2016, con el gobierno de Mauricio Macri, se posicionaron nuevamente las ideas neoliberales con una crítica importante al dirigismo estatal. En 2019 el gobierno de Alberto Fernández, y el cambio del proyecto macroeconómico, dio lugar nuevamente a la posibilidad de desarrollo del Estado empresario.

En el último apartado del libro, los autores presentan sus reflexiones sobre el tema desarrollado. Su planteo final

se basa en sostener que si bien se señalaron cuestiones críticas respecto del funcionamiento del Estado, no por ello se debe tener una visión pesimista de todo ese proceso de intervención estatal. Por lo tanto expresan que el Estado puede no sólo ser emprendedor, sino también innovador, ligando la capacidad productiva, el conocimiento científico tecnológico y el perfeccionamiento de los recursos humanos. En consecuencia, el Estado puede llevar adelante una política activa de promoción del desarrollo modificando su forma de intervención. Esta última incluiría una perspectiva de largo plazo, detallada en un plan productivo y federal, e integrada a un proyecto estructural legitimado por la sociedad.

Para finalizar, y dada la relevancia y vigencia del tema, se puede establecer que la lectura del texto acercará a los lectores la observación y el análisis de la historia de la intervención estatal nacional de los gobiernos locales, como así también propuestas de criterios que contribuirán a nutrir nuevos debates sobre el tema.