

Claudio Belini y Marcelo Rougier

EL ESTADO EMPRESARIO  
EN LA INDUSTRIA ARGENTINA  
Conformación y crisis

MANANTIAL  
Buenos Aires

Diseño de tapa: Eduardo Ruiz

Belini, Claudio - Rougier, Marcelo

El estado empresario en la industria argentina : conformación y crisis /  
Claudio Belini y Marcelo Rougier. - 1a ed. - Buenos Aires : Manantial, 2008.  
344 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-500-122-0

1. Estado Argentino. 2. Administración Pública. 3. Industria. I. Belini, Claudio  
CDD 354

Hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Impreso en la Argentina

© 2008, Claudio Belini, Marcelo Rougier, Ediciones Manantial SRL  
Avda. de Mayo 1365, 6° piso  
(1085) Buenos Aires, Argentina  
Tel: (54-11) 4383-7350 / 4383-6059  
info@emanantial.com.ar  
www.emanantial.com.ar

ISBN 978-987-500-122-0

Derechos reservados

Prohibida la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

## ÍNDICE

Agradecimientos.....	11
Presentación.....	13
Introducción. El Estado empresario en la Argentina en perspectiva histórica .....	21

### PRIMERA PARTE

Capítulo 1. La Dirección General de Fabricaciones Militares durante sus primeros veinte años de vida, 1941-1962 .....	49
Capítulo 2. Auge y ocaso de la empresa pública industrial: la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), 1947-1962 .....	83
Capítulo 3. Conflicto político, controversia legal e intervención estatal. La nacionalización del grupo Bemberg, 1948-1959 .....	139

### SEGUNDA PARTE

Capítulo 4. Propiedad y gestión. La participación del Estado en el capital de las firmas privadas, 1950-1976 .....	169
Capítulo 5. El avance del Estado empresario como respuesta a la crisis, 1962-1976 .....	201
Capítulo 6. Una vieja consigna, una gran oportunidad: el desmantela- miento del “Estado empresario” y la reestructuración de la industria, 1976-1981 .....	265

Anexo .....	303
Epílogo. Los límites del Estado empresario en la Argentina.....	317
Bibliografía.....	323
Currículos de los autores .....	339

*A la memoria de Jorge Schvarzer*

## PRESENTACIÓN

Este libro tiene como finalidad estudiar algunas dimensiones del desempeño empresarial del Estado en la Argentina de posguerra. Nuestro foco está puesto en la creación, organización y evolución de algunas empresas públicas industriales y en la intervención del Estado en la gestión de las empresas privadas. Este proceso acompañó el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones y su finalización se vinculó también a la crisis provocada de ese modelo de acumulación en la segunda mitad de los años setenta.

Aun cuando hay una literatura especializada –en rigor, no muy abundante– sobre el sector industrial que abarca los años transcurridos entre 1940 y 1980, los estudios que abordaron a las empresas públicas manufactureras son escasos, y menos se ha recalado en aquellas empresas privadas en las que el Estado tenía participación accionaria. Tampoco es importante la bibliografía sobre las empresas públicas financieras o de servicios, más allá de algunos estudios coyunturales realizados en su mayor parte por organismos oficiales que tenían injerencia o control sobre ellas.

Los análisis existentes han pretendido “medir” la relevancia del sector público como empresario y sus aportes al producto o como empleador, para algunos períodos específicos, en general breves.<sup>1</sup> Escapan a estas características los trabajos de Treber (1969), Kaplan (1969), Andrieu (1975a) y Schvarzer (1979), que con un interés más histórico han recorrido las circunstancias específicas, las ideas y los propósitos que guiaron el proceso de conformación del Estado empresario en la Argentina, aunque el punto de llegada en términos generales fuese el mismo: dar cuenta de la enorme relevancia del sector público en la economía en los años de maduración del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

En efecto, en la segunda posguerra, como sucedía en la mayor parte de las economías occidentales, el Estado extendió su presencia empresaria hacia un conjunto de ámbitos que fueron bastante más allá de los que se podría denominar tradicionales, aquellos vinculados a los servicios públicos o el sistema financiero. El proceso se caracterizó por la nacionalización de las principales

empresas de servicios de transporte y comunicaciones, e incluyó también el ingreso del Estado en actividades industriales. Estas transformaciones llamaron la atención de algunos analistas que identificaron la existencia de una “economía mixta” e incluso de cierto “capitalismo de Estado” como consecuencia del significativo rol que las empresas públicas adquirieron en la oferta, la demanda y la inversión, y por el gran tamaño de algunas de ellas en sectores estratégicos de la economía argentina.

Desde diversas perspectivas teóricas, se atribuyó a la presencia estatal algunas de las causas de la declinación económica y social. Algunos autores utilizaron la expresión “capitalismo de Estado” para referirse a una experiencia específica de empresa pública, como Angueira y Tonini (1986), o más globalmente, bajo el influjo de diversas corrientes de la tradición marxista, para caracterizar el particular modelo de acumulación prevaleciente en nuestro país, tal como lo han propuesto Frondizi (1955), Esteban (1960), Kaplan (1969) y en algún sentido Schvarzer (1979), aunque este autor desarrolla el concepto de “complejo estatal-privado” para dar cuenta del fenómeno.<sup>2</sup> Peña (1973, 1974) y Ramos (1974) también utilizaron la expresión para destacar la creciente existencia de empresas explotadas directamente por el sector público. La evaluación de este papel no era coincidente; mientras que para Ramos el “capitalismo de Estado” constituía un instrumento de crecimiento y enfrentamiento al imperialismo, para Peña éste cumplía en la Argentina la función de perpetuar el atraso, debido a los grupos sociales que dominaban el aparato burocrático. Según ese autor el Estado “No sólo no ha elaborado sino que ni siquiera se ha propuesto elaborar un plan orgánico de acción para el conjunto de empresas estatales [...]. Las empresas estatales operan –en su interior y entre sí– con la misma anarquía que las empresas privadas y con algo más de burocracia y algo menos de productividad” (Peña, 1973, pág. 11). Finalmente, O’Donnell (1982) destacó que en la Argentina no pudo conformarse en forma plena un “capitalismo de Estado”, dada la inestabilidad política y la inexistencia de un bloque estatal autónomo que permitiera impulsar acciones claras tendientes al logro de los objetivos del desarrollo económico.<sup>3</sup>

Por otro lado, apartándose de los debates sobre la caracterización del capitalismo argentino, un conjunto de estudios originados en el estructuralismo de raíz cepalina centraron su interés sobre el papel del Estado.<sup>4</sup> Si bien propiciaban un papel estatal activo a fin de derribar los obstáculos al desarrollo económico, miraron con cierto pesimismo la experiencia histórica de la Argentina. Más interesante aún, Mallon y Sourrouille reconocieron que la falta de estudios específicos sólo permitía realizar especulaciones sobre las causas de ese “limitado éxito” de las empresas industriales del Estado.

Una tercera corriente interpretativa, influenciada por el pensamiento económico ortodoxo, ha sostenido que la presencia del Estado no constituyó un factor de impulso a la economía. Por el contrario, las políticas públicas adoptadas, que alentaban un proceso de integración de la estructura industrial, y el desempeño del Estado como empresario se convirtieron en verdaderos obs-

táculos al crecimiento económico, al apartarse de la utilización óptima de los factores disponibles (Díaz, 1975; Lewis, 1993). Una conclusión similar puede encontrarse en los estudios recientes que presentan una interpretación de largo plazo de la economía argentina desde la perspectiva del neoinstitucionalismo (Cortés Conde, 2006, págs. 159-162).

Estos enfoques divergentes reflejan, en parte la inexistencia de un cuerpo teórico específico para el análisis de las empresas públicas. No resulta llana su integración a las teorías del Estado o de la burocracia estatal. Los enfoques neoclásicos no tienen respuestas frente a las actividades empresariales del Estado (así como pocos elementos teóricos para el análisis de las empresas en general); la teoría marxista y la literatura sobre planificación, aunque con perspectivas más ricas, tampoco aportan desarrollos conceptuales específicos sobre las empresas públicas.<sup>5</sup> Finalmente, los modernos desarrollos sobre la historia de empresas no han recalado en esta dimensión, aun cuando brindan sugerentes tópicos.<sup>6</sup>

Esta carencia de teoría tiene su correlato en un notable vacío historiográfico, al menos en la Argentina, respecto de cuatro dimensiones:

a) En primer lugar, no se ha establecido con certeza el número de empresas estatales durante el apogeo del “Estado empresario” ni a cuáles engloba esa definición. Las dificultades para identificar la cantidad de empresas estatales se debe, en parte, a la diversidad de los formatos legales y estatutarios que adquirieron las empresas públicas, y a la confusión derivada de la existencia de los establecimientos que dependían a su vez de organismos centralizados o descentralizados de la administración pública, nacional, provincial y municipal. Esa gran diversidad económica y jurídica dificulta el uso de un concepto unificador que abarque todos los emprendimientos empresariales del Estado.

Se ha denominado *empresa pública* a aquella organización que combina los distintos factores de la producción (esto es, desarrolla una actividad empresarial) para generar bienes o servicios y cuya propiedad del capital y/o la administración es ejercida por el sector público. Esos bienes y servicios se venden en el mercado a un precio que cubre al menos una porción de sus costos.<sup>7</sup> La empresa pública así definida responde a un fin establecido por el poder público a través de una norma de carácter legal. Según FIEL (1976), que intentó una conceptualización abarcadora, esta definición no ofrece mayores dificultades frente a las grandes empresas producto de decisiones tomadas en el seno del Estado, como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Obras Sanitarias, Gas del Estado y otras. No obstante, las dudas pueden presentarse en el caso de aquellas empresas privadas que fueron intervenidas por el poder público para satisfacer una finalidad específica sin que se despojara formalmente a los titulares del capital, o de aquellas empresas privadas donde la participación del Estado era minoritaria tanto en el capital como en su administración, aun cuando estuviesen supervisadas mediante fideicomisarios, directores o síndi-