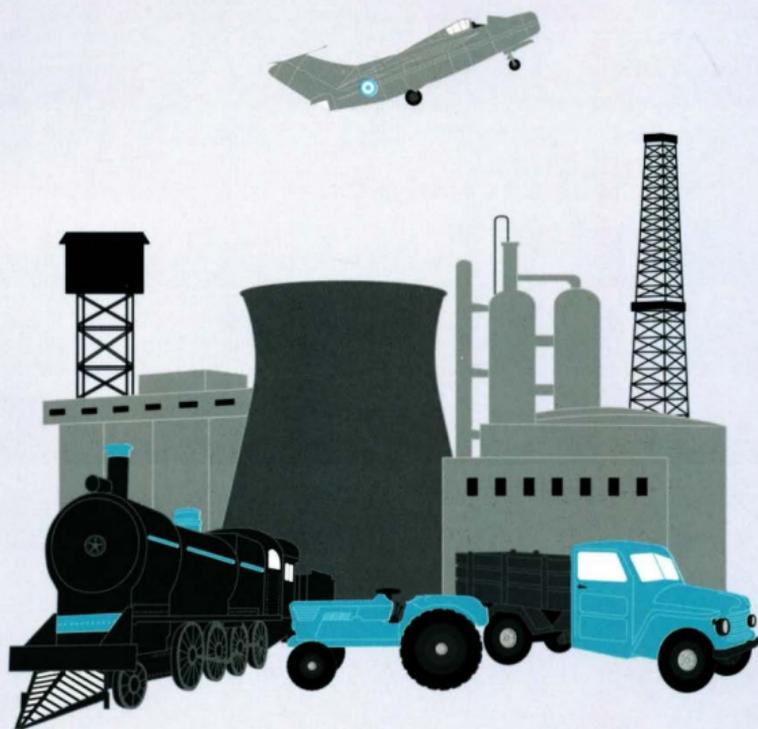


Andrés M. Regalsky · Marcelo Rougier  
Editores

# LOS DERROTEROS DEL ESTADO EMPRESARIO EN LA ARGENTINA SIGLO XX



 EDUNTREF

## **Andrés Martín Regalsky**

Es profesor titular en la Universidad Nacional de Tres de Febrero e investigador principal en el CONICET. Graduado en historia por la Universidad de Buenos Aires, obtuvo su doctorado en la Universidad de Paris I (Pwanthéon-Sorbonne). Sus temas de investigación se focalizan en la historia económica argentina, en el área de las finanzas, el Estado y los servicios públicos. Es miembro de la Asociación Argentina de Historia Económica, de la que ha sido presidente entre 2009 y 2013. Es autor de *Mercados, inversores y élites*, y coautor y editor de *Americanización. Estados Unidos y América Latina en el siglo XX*, publicados por la Editorial de la UNTREF, así como de otros libros, capítulos y artículos en los los temas de su especialidad, en Argentina y el exterior.

## **Marcelo Rougier**

Es doctor en Historia e investigador independiente del CONICET. Es profesor titular de Historia Económica y Social Argentina y director del Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ha publicado, numerosos artículos en revistas especializadas y los libros *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo* (2004); *Las grandes empresas no mueren de pie. El ocaso de SLAM*, en colaboración con Jorge Schvarzer (2006); *The Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946-1976*, en colaboración con James Brennan (2009); *Estado y empresarios en la industria del aluminio. El caso Aluar* (2011), *la Economía del peronismo* (2012), y coordinado tres volúmenes de *Estudios sobre la industria argentina* (2014), entre otros.

INTRODUCCIÓN ..... 7

**PRIMERA PARTE**

**El Estado empresario y los servicios públicos**

**1. Llevando la conectividad hasta los confines de la Argentina: los Ferrocarriles del Estado en la primera mitad del siglo XX**  
*Elena Salerno* ..... 31

**2. Infraestructuras urbanas para una gran metrópolis: construyendo las Obras Sanitarias de la Nación en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1930**  
*Andrés Regalsky* ..... 69

**3. Estado empresario y electrificación: el largo despegue del peronismo al desarrollismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1962**  
*Luis La Scaleia* ..... 106

**4. La gestión estatal de las telecomunicaciones: la Empresa Mixta Telefónica Argentina y Teléfonos del Estado, 1946-1956**  
*Claudio Belini* ..... 147

**5. Para una perspectiva comparada: un siglo de Estado empresario en los servicios públicos del Uruguay**  
*Magdalena Bertino* ..... 183

**SEGUNDA PARTE**

**El Estado empresario y la industria**

**6. El Complejo Militar-Industrial, "núcleo duro" del Estado empresario y la industrialización en la Argentina**  
*Marcelo Rougier* ..... 221

**7. Del fervor a la desidia: el papel del Estado empresario argentino en la petroquímica básica entre 1970 y 1995**  
*Juan Odisio* ..... 269

<b>8. El Estado, los empresarios y la industria química: la creación de "nichos de oportunidades de negocios"</b>	
<i>Graciela Pampin</i> .....	298
<b>9.Estado, empresas y desarrollo económico: las empresas públicas agroindustriales en la provincia de Mendoza</b>	
<i>Patricia E. Olgún</i> .....	342
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	375
<b>LOS AUTORES</b> .....	389

Los estudios que se presentan están agrupados en los dos campos en los que se focalizó la intervención estatal: una primera parte está dedicada al sector servicios, en el que se incluye el transporte ferroviario, las obras de provisión de agua y saneamiento, telefonía y energía eléctrica, y discurre principalmente en la primera mitad del siglo XX, aunque en el último caso se extiende hasta comienzos de la década de 1960. La segunda parte, a su vez, está referida al sector industrial, considerando las actividades vinculadas al sector militar, aquellas de insumos básicos y finalmente, y en relación con las economías regionales, las del sector agroindustrial, donde la acción estatal se desplegó principalmente en la segunda mitad del siglo XX.

En lo que respecta a la primera parte, los dos capítulos iniciales están destinados a examinar algunos aspectos del surgimiento del Estado empresario en dos sectores, ferrocarriles y obras de agua y saneamiento, donde se generaron las primeras –y junto a YPF las más grandes– empresas públicas del período.

El capítulo 1, dedicado a estudiar el surgimiento y desarrollo de los ferrocarriles del Estado analiza el papel que el tendido de estas infraestructuras tuvo en asegurar la conectividad con los confines más remotos del país, y que principia en la segunda mitad del siglo XIX mediante una acción estatal promotora y reguladora de la actividad privada, mayoritariamente de capital extranjero, y otra definida como de un estado empresario “de última instancia”, allí donde la participación privada no resultaba posible. Desde ese punto de vista se diferencia una primera etapa de “Estado empresario sin empresas”, en el que la gestión de las líneas férreas se hacía a través de oficinas de la administración central, y otra que se abre con la creación de una entidad autónoma, la Administración General de Ferrocarriles del Estado, en 1909, que se puede considerar

---

<sup>15</sup> Algunos ensayos iniciales sobre los grupos económicos en la Argentina (Azpiazu, Basualdo y Khavisse 1986) sugerían la profundidad de esta relación, que también ha sido evocada en el análisis de Schwarzer (1993) sobre la rama de industrias de procesos. Estudios recientes han comenzado a dar resultados en esta línea de investigación (por ejemplo, Rougier, 2004 y 2011 y Castellani, 2009).

la primera empresa pública nacional del siglo XX. Entre los tópicos que se destacan figura el diseño de las redes y su convergencia hacia un solo sistema, como expresión de continuidad y cambios en los objetivos estatales a través de las sucesivas administraciones, conservadoras, radicales y de la concordancia, el surgimiento de una burocracia técnica, desde las primeras líneas hasta su consolidación en la nueva empresa autónoma, los avatares de su cambiante relación con el poder político, y los resultados de la explotación, que tras haber arrastrado una situación fuertemente deficitaria tendieron a equilibrarse en los años treinta, durante la gestión de Pablo Nogués, en la que se recogieron los frutos de las tres décadas previas de acción inversora.

Trasladando el foco a las infraestructuras urbanas, el capítulo 2 dedicado a la acción estatal en agua y saneamiento se concentra en los avatares de un gran proyecto, el de las obras realizadas para ampliar el abastecimiento de la ciudad de Buenos Aires a comienzos del siglo XX, y su relación con la constitución de la que fue la segunda gran empresa pública nacional, Obras Sanitarias de la Nación, cuya acción se haría sentir en todo el territorio nacional en paralelo a lo que sucedía en el plano ferroviario. Se exploran los antecedentes del lanzamiento de este plan, vinculado con el crecimiento de la gran urbe más allá del casco céntrico, y sus implicancias y desafíos en lo técnico y financiero, que llevaron a reorganizar el organismo executor como ente autónomo. Al mismo tiempo se examina el impacto de la coyuntura, dominada por el estallido de la Primera Guerra Mundial, en el derrotero que seguirá la ejecución del proyecto, y su desemboque en la consolidación de una empresa dotada de los atributos de rentabilidad y eficiencia, que le permiten mantener a resguardo su autonomía. Nuevamente el papel de la burocracia técnica es aquí examinado, en relación a la consolidación de un orden meritocrático y a la naturaleza de sus nexos con el poder político, favoreciendo la continuidad, a través de sucesivas administraciones, de ciertas políticas de Estado que imbuyeron su carácter a este incipiente Estado empresario de los primeros decenios del siglo.

El tercer capítulo se aboca a estudiar la intervención estatal en la generación y distribución de energía eléctrica, en un período que comprende igualmente el primer peronismo, y abarca hasta princi-

prios de la década de 1960, incluyendo la etapa desarrollista. En este caso el eje de atención se desplaza hacia un gobierno provincial, el de la provincia de Buenos Aires, y la experiencia de Estado empresario que lleva adelante a través de dos reparticiones, DEMBA, creada bajo la administración peronista, y DEBA, en las vísperas de la etapa desarrollista. En un sector donde las más grandes empresas, radicadas en la ciudad de Buenos Aires, fueron preservadas de la oleada nacionalizadora, la acción estatal se focalizó en las usinas de menor escala del interior, que por la falta de inversiones y las críticas de los usuarios al suministro deficiente eran más vulnerables. Así se analizan los pormenores de la incursión del Estado provincial en este nuevo ámbito, los primeros planes de inversiones para ampliar el suministro en el interior provincial, los distintos reajustes y las nuevas estrategias adoptadas a partir de la creación de DEBA, con la decisión de concentrarse en un grupo más limitado de grandes usinas, con un sistema interconectado que potenciara su distribución a la mayor parte del territorio. Los cambios organizacionales de la nueva repartición, y sus mayores atribuciones de autarquía son otro de los ejes de análisis, que incluye el estudio de la formación de una elite tecnoburocrática a partir de los cuadros técnicos, cuya formación, su papel al frente del organismo, y su relativa estabilidad son examinados.

En el cuarto capítulo, destinado a analizar la experiencia del Estado empresario en el sector telecomunicaciones, se explora el desempeño de los dos organismos que se crearon sucesivamente en el área, la Empresa Mixta Telefónica Argentina, y Teléfonos del Estado, en un período que se corresponde *grosso modo* con el del primer peronismo, aunque el segundo ente sobreviviera algunos meses a la caída de ese gobierno. Se analiza el proceso que condujo a la nacionalización, en un contexto de críticas a la gestión privada por parte de usuarios y trabajadores, hasta su concreción a poco de asumido el gobierno de Perón, en el marco de un acuerdo con la empresa multinacional proveedora de la tecnología. Así se examina la efímera experiencia de creación de una sociedad mixta para gestionar el sector, revertida en poco más de un año en favor de una administración completamente estatal. Esta última es objeto de un análisis que se focaliza en la evolución de los servicios prestados, así como en los resultados generales de la explotación, mostrando las

luces y sombras de un modelo que permitió un fuerte incremento del número de líneas y teléfonos, con un moderado superávit en las cuentas, pero que al mismo tiempo evidenció carencias que se irían a incrementar con el paso del tiempo, en términos de la demanda insatisfecha de líneas, el deterioro de la calidad de la red, la demorada actualización de las tarifas, los altos costos laborales, y la dependencia tecnológica de proveedores externos.

Esta primera parte se cierra con un capítulo destinado a examinar, desde una perspectiva comparada, la experiencia del Estado empresario en los servicios públicos del Uruguay, cuyo florecimiento fue más temprano que en el caso argentino, y mantuvo, más allá de los cambios y redimensionamientos, una continuidad más clara con el presente. En el trabajo se reseñan las dos grandes etapas de la evolución de las empresas públicas, una marcada por la expansión al calor de la formación del temprano Estado de bienestar batllista y que tuvo su apogeo en los años de la Segunda Guerra Mundial con el auge de la industrialización por sustitución de importaciones, y la otra de declive, contracción y “mercantilización” de las empresas, que tomó impulso a partir de 1973 con la dictadura militar y los primeros gobiernos constitucionales, pero cuyos alcances privatizadores más extremos fueron frenados por la movilización popular en los casos paradigmáticos de las telecomunicaciones en los años noventa y del agua en los 2000. Junto a un análisis de la gravitación histórica de las empresas públicas existentes actualmente, en el plano de la ocupación, el crecimiento del producto bruto interno y los aportes al Tesoro, un análisis comparativo de los procesos políticos y económicos de la Argentina y el Uruguay, ayudan a brindar pistas sobre los diferentes caminos seguidos.

La segunda parte del libro está dedicada a la acción del Estado empresario en la industria durante el despliegue de la sustitución de importaciones. Los capítulos aquí incluidos abordan esa intervención en diferentes actividades, sectores y regiones, así como el ambiguo y complejo vínculo que se estableció con la empresa privada a través de los variados instrumentos de intervención y promoción industrial (exenciones impositivas, créditos, garantías y aportes de capital inicial).

Si bien existían algunas experiencias de intervención estatal en el sector manufacturero, a partir de los años cuarenta el Estado re-

basa su tradicional papel de proveedor de servicios y se transforma también en industrial. Como señalamos, en 1941 se creó la DGFM que encaró vastos emprendimientos industriales en los rubros siderúrgico, metalúrgico y químico. Más tarde, durante la experiencia peronista, se organizó la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), que agrupó a un variado conjunto de empresas químicas, farmacéuticas, metalúrgicas y eléctricas, que habían pertenecido al capital alemán. Otras empresas industriales pasaron por ese entonces a manos del Estado por circunstancias específicas, como fue el caso de aquellas vinculadas al grupo Bemberg o las Bodegas Giol. Finalmente, a comienzos de los años cincuenta se creó Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado, sobre la base de la antigua Fábrica Militar de Aviones, que comenzó a producir tractores, automotores y otros productos industriales, con el propósito de avanzar en la sustitución de importaciones de bienes más complejos y contribuir de ese modo al ahorro de divisas. La expansión del Estado empresario industrial, aun con sus avatares, se consolidaría en las décadas siguientes.

El capítulo 6 presenta un recorrido de los principales proyectos y concreciones llevados a cabo por distintas dependencias de las Fuerzas Armadas. El mayor impulso tuvo despliegue a partir de la creación de la DGFM, bajo control del Ejército, pero también la Aeronáutica y la Marina desarrollaron actividades productivas y de investigación trascendentes en muchos rubros. Los militares manejaron una parte importante de la industria e influyeron de manera notoria en la orientación de la política económica (influencia agigantada en los períodos en que ejercieron de manera directa el control del Estado), estableciendo una serie de relaciones muy estrechas con los dirigentes políticos y empresarios, y con los centros científicos y tecnológicos tanto públicos como privados. De este modo, Marcelo Rougier afirma que en el transcurso de las décadas que siguieron a la segunda posguerra se fue conformando un Complejo Militar Industrial que promovió a su cargo o a través de empresas mixtas y privadas el desarrollo de distintas actividades que le aportaría distintivas características no solo al Estado empresario sino también al patrón que se desarrolló en Argentina. El momento culminante de ese complejo se produjo hacia fines de la década de 1970. Pronto comenzaría a ser

desmantelado con la pérdida de poder político del sector militar y el auge de las políticas neoliberales que impulsaron el retiro del Estado y pusieron fin a un modelo de industrialización donde las iniciativas militares fueron decisivas.

Como parte del proceso de expansión del Estado empresario en la industria, el sector público asumió un rol decisivo para “crear” un sector empresario privado al aportar capitales y créditos destinados a la instalación de nuevas plantas industriales en actividades claves para la integración productiva local o por su impacto en la balanza de pagos. Estas empresas mantenían su estructura societaria dentro del derecho comercial pero el Estado con sus aportes podía determinar el objeto social. Bajo esta modalidad, en la segunda mitad de los años sesenta, se reorganizaron varias empresas ya existentes y se constituyeron nuevas estatales y mixtas articuladas con el sector privado a partir de proyectos que las autoridades militares consideraban estratégicos, tales los casos de Hidronor, Hipasam o el de las petroquímicas General Mosconi y Bahía Blanca.

El capítulo 7 explora las razones por las cuales el Estado avanzó en el desarrollo de estas industrias básicas. Durante los años sesenta se había puesto a consideración de firmas extranjeras la posibilidad de levantar grandes complejos que permitieran lograr escala a nivel internacional. Pero los grupos empresarios nacionales se mostraron en oposición a esos proyectos por el claro carácter monopólico que tendrían, propendiendo en cambio la participación del Estado. Los capitalistas locales se encontraron de ese modo aliados con sectores nacionalistas del Ejército y de allí surgió la decisión de que se instalasen dos grandes polos petroquímicos públicos, uno a base de derivados de petróleo y el otro de gas natural, persiguiendo el desarrollo conjunto de las dos cadenas petroquímicas básicas: aromáticos y olefinas. Ese fue el telón de fondo para el surgimiento de las dos grandes petroquímicas estatales: General Mosconi (PGM) y Bahía Blanca (PBB). Particularmente, Juan Odisio recupera el concepto de “complejo estatal-privado” para estudiar la constitución de los polos petroquímicos de Bahía Blanca y de Ensenada, emprendimientos llevados adelante por la DGFM e YPF pero que contemplaron la incorporación de empresarios privados. El derrotero de PBB, destaca el autor, fue bastan-

te complejo y sinuoso. En cambio Petroquímica General Mosconi, que quedó finalmente en manos totalmente estatales, tuvo un desempeño que podría considerarse exitoso. Ambos emprendimientos serían privatizados en los años noventa, cuando predominaron las recetas neoliberales, independientemente de la rentabilidad o importancia estratégica de las empresas.

En una línea similar, el capítulo 8 estudia el proceso que llevó a la conformación de una empresa, productora de soda Solvay, un insumo relevante para numerosas actividades. En este caso, la creación de una empresa privada con fuerte cobertura estatal representa la culminación de un esfuerzo de las políticas públicas por resolver los severos cuellos de botella que el proceso sustitutivo presentaba en su segunda y más avanzada fase. Graciela Pampin señala que la idea de producir ese insumo estuvo presente desde los años cuarenta y cómo los militares y organismos estatales impulsaron diferentes alternativas para su consecución, entre ellas intentos de constituir sociedades mixtas o directamente a través de empresas estatales y complejos productivos. Finalmente, el Estado terminó generando un contexto favorable (“nichos de oportunidades de negocios”, en palabras de la autora) para la constitución de una empresa privada, Álcalis de la Patagonia, que comenzaría a producir, luego de innumerables avatares, en 2005. El caso es valioso además porque permite desentrañar la urdimbre de relaciones que se establecieron entre el sector privado y diferentes esferas de la burocracia estatal para la consecución de ese proyecto.

Finalmente, dentro de las numerosas tareas que fue adoptando, el Estado asumió un papel activo en la promoción del desarrollo y la descentralización económica, como lo ejemplifica el capítulo 9, que aborda esta problemática en una economía regional clave en la producción de alimentos y bebidas. En este sentido, se trata de un buen contrapunto a aquellas iniciativas desplegadas por el Estado en sectores que tenían particular dinamismo durante esa segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones. Patricia Olguín analiza la función empresarial del Estado mendocino y, especialmente, las condiciones que coadyuvaron a la gestión estatal de la Corporación Mixta de Fruticultores, el Matadero Frigorífico Mendoza y Bodegas y Viñedos Giol. En particular, el estudio de esta bodega es emblemático y distintivo del Estado

empresario de Mendoza por la gravitación que adquirió la firma en ese período, así como por su temprana transferencia al sector privado a fines de la década de 1980, anticipando la ola de privatizaciones que cobraría pasividad en la Argentina tiempo después. Adicionalmente, el capítulo presta especial atención al papel que desempeñaron en el proceso de intervención estatal los consensos logrados en torno a los diagnósticos sobre las dificultades que enfrentaba la economía mendocina para avanzar hacia un desarrollo económico sostenido y sus posibles soluciones, las implicancias de la política económica nacional y la ampliación y profesionalización de la estructura de la administración pública provincial.

El abordaje a partir de los estudios presentados apunta a avanzar en el debate, más amplio, sobre el papel que jugó el Estado en el desarrollo económico, pero también aspira a aportar a una discusión sobre la relevancia que pueden tener las empresas públicas en la actualidad, dentro de un marco regulatorio que promueva el desarrollo y la equidad social. Estas reflexiones serán retomadas, con un enfoque más de conjunto, en las conclusiones al final de la obra.

El debate sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad ha vuelto al centro de la escena. Luego de la impactante ola de privatizaciones de los años noventa, nuevas experiencias de “re-estatización” y de intervención estatal han comenzado a abrirse paso en variadas latitudes. Se trata de una discusión en desarrollo a la cual pretendemos contribuir desde una perspectiva histórica. A pesar de la evidente importancia y profundidad que la intervención pública ha presentado en la economía argentina, los estudios sobre el Estado empresario no son muy abundantes. Con el propósito de cubrir en parte ese vacío, en este libro se exploran variadas facetas de su nacimiento, desarrollo y declive. Particularmente, se abordan diversas trayectorias (desde reparticiones y empresas públicas a otras formas de participación estatal, en el área de los servicios y en el de las manufacturas) que contribuyen a esclarecer una problemática crucial del complicado derrotero de la Argentina en el siglo XX.

