

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

Las empresas de servicios públicos entre 1976 y 1983.

Cáceres, Gonzalo.

Cita:

Cáceres, Gonzalo (2009). *Las empresas de servicios públicos entre 1976 y 1983. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/1154>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Las empresas de servicios públicos entre 1976 y 1983¹

Gonzalo Cáceres

Introducción

La producción capitalista supone, para su reproducción, la articulación del territorio en función de un complejo entramado de dispositivos. Ellos son desarrollados en función de la lógica de distribución y organización de recursos del mercado o del Estado. En el período que va desde 1930 a 1976, el rol del Estado en Argentina es primordial para asegurar la articulación de las relaciones sociales dentro del territorio en función del proyecto de desarrollo industrial. La crisis del régimen agro-exportador de 1930, puso en jaque las políticas de corte liberal que habían dominado el pensamiento político y económico desde la consolidación del país hasta aquel momento. A diferencia de lo acaecido en los países europeos, donde la guerra había diezmado la capacidad productiva, en nuestra región, el nuevo proyecto articuló a través del Estado la industrialización partiendo de una base endeble, cuando no inexistente, y con actores sociales de menor envergadura. Para el desarrollo del mercado interno, fue necesario cierta cantidad de infraestructura inexistente. La magnitud de los medios necesarios para lograr este objetivo, hizo que el Estado intervencionista fuera el fruto de este nuevo arreglo político institucional. En el marco de la política de sustitución de importaciones, el Estado en tanto productor de bienes y servicios es de sumo interés. Al asegurar los elementos necesarios para el desarrollo de la industria y la articulación de la producción capitalista dentro del territorio, es el Estado quien genera los recursos necesarios para la reproducción capitalista y su desarrollo a escala ampliada².

El objetivo de este artículo es analizar ciertos aspectos de la reforma operada durante la dictadura militar en las empresas públicas más importantes. Para ello, consideramos necesario una breve introducción que de cuenta dé la importancia de estas empresas en el contexto de época así como los lineamientos generales de las políticas aplicadas a partir de 1976. El interés de este análisis reside en la importancia del sector público en ciertas provincias. Bien que en términos absolutos el peso de las empresas públicas fuera medianamente relevante, éste es

1 Autor: Gonzalo Cáceres, doctorando en sociología política de la Université de Franche-Comté, bajo la dirección de M. Alain Bihr. Coordinador del área de estudios *Estado y política* de la Fundación de investigaciones sociales y políticas (FISYP), Buenos Aires. Ayudante de Teoría del Estado, cátedra Rajland, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

2 Ver Bihr 2001.

mucho mayor si se tiene en cuenta la distribución desigual de las diferentes ramas de la producción dentro del territorio. La concentración del producto bruto geográfico en las provincias de la pampa húmeda, otorga un peso importante al sector público en general, y al de la producción de bienes y servicios en particular, en otras regiones del país. La política de transformación de las estructuras públicas debe ser evaluada en este contexto.

Composición de la estructura productiva y su distribución territorial a mediados de los 70

Hacia fines de los sesenta, principios de los setenta, la política de sustitución de importaciones entraba en crisis. A sus aspectos económicos³ debemos agregar las luchas sociales y políticas expresadas en la radicalización cada vez mayor de diversos sectores sociales⁴. El desarrollo de la industria se concentraba en la región de la pampa húmeda. El peso del sector público en general, y de la producción pública de bienes y servicios en particular adquiere así un peso relativo diferente en cada provincia. Por ello es interesante observar en concreto la articulación de las diferentes ramas de la industria en el territorio argentino.

En el año 1971 (gráfico 1, p. **Error! Marcador no definido.**), comercio e industria, generaban por sí solos casi el 50% del producto bruto acumulado de las provincias⁵. La distribución de este producto muestra el proceso de concentración geográfica señalado más arriba. En efecto, en 1971, cuarenta años más tarde del comienzo de la industrialización por sustitución de importaciones, el 94% del producto de la industria se distribuye entre Prov. de Buenos Aires (49,23%), Ciudad de Buenos Aires (29,20%), Santa Fe (9,33%) y Córdoba (5,92%)⁶. Se observa que este último distrito, industrializado durante el período 1930-1970, no logró una participación significativa dentro del total de la producción industrial del país, lo que hubiera manifestado una tendencia a la desconcentración de la actividad económica. El mismo tipo de concentración se puede observar con el producto del comercio. Los mismos distritos concentran el 89% del total del producto del sector: Ciudad de Buenos Aires 49,49%, Prov. de Buenos Aires 23,67%, Santa Fe 9,35% y Córdoba 6,54%⁷.

En 1976, el cuadro es similar con un leve retroceso tanto de la industria (medio punto porcentual respecto de 1971) como del comercio (un punto porcentual), sin que afecte la

3 Kosakoff afirma que “hacia mediados de los años setenta se verifica una desaceleración del crecimiento industrial que conduce a una fuerte polémica sobre el agotamiento del modelo de industrialización seguido”. Ver Kosakoff-Azpiazu 1989, p. 11

4 Podemos destacar ya a fines de los años 60 el gran ciclo de protestas iniciado con el *cordobazo*, la lucha armada y el ascenso al poder del gobierno del Frejuli.

5 Las estadísticas son tomadas de la publicación, CFI 1988 (div.). Los datos estadísticos agregados comprenden las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

6 Elaboración propia en base a CFI 1988 (div.).

7 *Ibid.*

importancia de estos dos sectores en el conjunto del producto⁸. Esta reducción tiene, sin embargo, un impacto diferente en el territorio.

En el caso del comercio, la Ciudad de Buenos Aires aumenta su participación en casi un punto porcentual (50,43%), mientras que la Prov. de Buenos Aires reduce en dos puntos porcentuales (21,67%), Santa Fe baja a 9,09% y Córdoba aumenta a 6,93%. En pesos constantes esto significó un producto bruto comercial menor para la Prov. de Buenos Aires y un aumento de diferentes magnitudes para los otros tres distritos.

En el caso de la industria, la situación difiere levemente: Prov. de Buenos Aires reduce su participación al total en 5 puntos porcentuales (44,26%), Ciudad de Buenos Aires en 1 punto (28,23%), Santa Fe y Córdoba aumentan en 2,5 puntos (12,02%) y 1 punto (6,91%) respectivamente. En pesos constantes esto significó una reducción del producto en provincia y ciudad de Buenos Aires, y un aumento en las provincias de Córdoba y Santa Fe. Analizando con detenimiento la composición del sector industrial, vemos que en gran parte, la reducción de su volumen total se debe a la merma en el producto del rubro “Productos metálicos y maquinarias” cuyo monto representa casi la totalidad de la reducción del producto de la provincia de Buenos Aires⁹.

La concentración del grueso del producto en los distritos antes mencionados hace que el peso relativo del sector público (como porcentaje del PBG), que oscila como mínimo entre 6,5% y 7%¹⁰ durante la dictadura, sea importante en ciertas provincias. Poniendo en perspectiva la información anterior, podemos señalar que los mismos indicadores se encuentran por debajo en el período anterior. En el período 1970-1972 el sector crece de 5,44% a 5,64% para decrecer durante el gobierno justicialista (bien que en ambos períodos el PBG haya registrado tasas positivas de crecimiento). El salto importante en las estadísticas se produce precisamente con la dictadura militar del 76, para volver a niveles anteriores a partir del gobierno de Alfonsín. Para visualizar la importancia del sector en diversas provincias, podemos tomar el ejemplo de una provincia mediana como Corrientes, donde el sector público representa entre el 13% y el 17,4% durante el gobierno dictatorial, lo que representa un incremento respecto del período anterior en el cual este sector oscilaba entre el 11,1% y el 13%. Para una provincia con un PBG reducido, como Santiago del Estero, el sector público representa durante los períodos anteriores a la

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Cálculos en base a los rubros *Construcción pública y Administración y defensa* de CFI 1988 (div.). En la publicación no está desagregado el sector público de producción de bienes y servicios por lo que no se contabilizó en este porcentual.

dictadura entre el 13% y el 17%; a partir de 1976 la participación del sector público al PBG prov. oscila entre el 20% y el 31% del total. El rol del Estado es innegable en estas pequeñas provincias como dinamizador de la economía provincial y motor del desarrollo social.

Primer acercamiento a la transformación estatal

A los pocos días de hacerse con el poder en 1976, la junta militar anuncia un plan económico en el cual la acción pública estaba claramente delimitada; cuestión no menor si consideramos que el sector público significaba casi el 7% del producto bruto geográfico a nivel nacional, representando el 28% en ciertas provincias¹¹. La articulación de un nuevo modelo político, ergo territorial, supone también la reestructuración de las formas públicas de intervención en el territorio, rejerarquizando las relaciones sociales que allí encontramos. Del conjunto de reformas aplicadas, se analizará a continuación la producción bienes y servicios¹².

El sector público de producción de bienes y servicios era fundamental dentro del esquema de desarrollo anterior a 1976. Las empresas públicas más importantes de la Argentina participaban de la generación del producto interno bruto en forma significativa. Según estimaciones de la FIEL, en 1975 las empresas públicas participaban con el 8,57% del total del PIB a costo de factores¹³. De las empresas en manos del Estado en marzo de 1976, las más importantes se encontraban en manos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (cf. nota 11). La gestión de estas empresas se inserta en el marco del proceso de transformación estructural propugnado por el gobierno dictatorial. En un primer momento nos abocaremos a exponer los datos gruesos de

11 *Ibid.* Si bien para ciertas provincias el peso relativo del sector no era muy importante (en Buenos Aires significaba el 3,70% del PBG provincial) para ciertas provincias la economía pública era muy significativa. Para el Chaco por ejemplo, el sector público significaba el 16,75% del PGB total, o para la provincia de la Rioja, donde el producto del sector público representaba el 28% del total. Datos para 1976, elaboración propia en base a CFI 1988 (div.).

12 El grueso de las estadísticas se extraen de MOSP 1983. Las empresas comprendidas en este anuario son: Yacimientos petrolíferos fiscales (YPF), Gas del Estado (GE), Yacimientos carboníferos fiscales (YCF), Servicios eléctricos del gran Buenos Aires (SEGBA), Agua y energía eléctrica (AyEE), Hidroeléctrica norpatagónica (HIDRONOR), Ferrocarriles argentinos (FA), Aerolíneas argentinas (AA), Empresa nacional de telecomunicaciones (Entel), Empresa nacional de correos y telégrafos (ENCOTel) y Obras sanitarias de la Nación (OSN). Del total de ventas realizadas en 1974, se desprende que: los combustibles y la energía representaban el 73,43%, transporte y comunicaciones el 24,53% y, finalmente, industria y servicios el 2,04%. Ver gráfico de composición porcentual, p. **¡Error! Marcador no definido.**

13 CEA 1976, p.50. El estudio fue encargado por el CEA a la Fiel a cargo del señor Eduardo Luís García, presidente de la Cámara Argentina de Comercio en los años 1959-1963 y 1964-1966. El trabajo de investigación estuvo a cargo de Roberto Alemann.

la producción de las empresas para pasar, en un segundo momento, al análisis de la política de personal.

Producción pública de bienes y servicios

Del análisis del rendimiento de las empresas públicas en los años anteriores a la dictadura militar, podemos observar cierta tendencia positiva en cuanto a la productividad y el crecimiento del producto del conjunto de empresas.

En primer lugar, cabe destacar que el producto de las empresas públicas creció a lo largo del período 1970-1976, manteniendo así una tendencia ya existente en la década de los sesenta. El nivel de actividad de las empresas públicas durante el onganato crece a tasa del 6,09%, mientras que durante del gobierno justicialista crece a una tasa del 2,36%; para los mismos períodos el PIB nacional crece a una tasa del 3,06% y 2,91% respectivamente. Durante la dictadura militar (1976-1983), la tasa de crecimiento del nivel de actividad de las empresas públicas es del 2,92%, presentando una leve mejora respecto del período anterior inmediato, guardando relación con los niveles históricos; el crecimiento del PIB para el mismo período es del 0,12%¹⁴. El PIB de las empresas públicas representa a lo largo del período entre un 6,8% y un 8,3% del PIB global, dando una idea de la importancia de las empresas en la economía nacional¹⁵. El comportamiento del PIB de las empresas públicas se corresponde en gran medida con el comportamiento del PIB global, aunque es más estable que éste. Así, la importancia de las empresas públicas, como porcentaje del PIB global, sigue una fase descendente pasando de 7,4% al 6,8% en 1977, para luego incrementar su participación, llegando en 1983 al 8,3%. El estancamiento del producto bruto del país favoreció un incremento de la participación de las empresas en el conjunto de la economía¹⁶.

En 1976, en el mes de agosto, la por aquel entonces Corporación de Empresas Nacionales, CEN, publica un informe en el cual dan a conocer la perspectiva y los lineamientos por aquel momento en materia de empresas públicas¹⁷. Contraria a la posición privatista dentro del *staff*

14 Elaboración propia en base a Sigep div.12 p. 5. Fondo SIGEP del *Centro de documentación e información del Min. de Economía*. Estudio elaborado en base a las doce empresas más importantes del sector. El autor quiere agradecer la amable colaboración y la buena predisposición del personal del CDI del Min. de Economía.

15 *Ibid.*, p.6

16 *Ibid.*, p. 3 y p. 6

17 CEN 1976a. El objetivo del informe es “ofrecer un punto de partida que permita a través de

del ministerio de Economía, el documento afirma la importancia social de éstas¹⁸. El informe es una primera sistematización por rama y sector de la información existente sobre las diferentes empresas, siempre con el objetivo de lograr “el manejo conjunto”. El documento trata de ser el primer paso en la producción de una visión dinámica de su evolución¹⁹.

La voluntad de la nueva gestión de controlar, conduce a la producción de información estadística para la caracterización de las empresas públicas. Esto se ve reflejado en otras dos publicaciones del mismo momento, una referida al endeudamiento de las empresas y otra que concierne los “recursos humanos”, de la cual haremos referencia más adelante. Esta política de producción de información estadística de las empresas en la órbita de la CEN, luego SIGEP, tiene como fin apoyar la política de reformas encarada por el gobierno. Uno de los cuatro puntos que el ministro de Economía, Martínez de Hoz, consideraba como fundamentales para “la corrección de la grave situación financiera del sector público”, era la eliminación del déficit de las empresas públicas²⁰. Podemos afirmar que la política respecto del sector público de producción de bienes y servicios era el pilar del proyecto económico de la junta militar.

El proyecto económico de de Martínez de Hoz y su equipo esta compuesto de cinco ejes²¹. Para “pasar de una economía de la especulación a una de la producción”²², el Estado era el objetivo de la política anti-inflacionaria. La reducción del gasto del Estado pasaba por: a) la racionalización del personal, b) eliminar el déficit de empresas públicas, c) re-dimensionar las empresas públicas, d) retornar las empresas al ámbito privado y e) financiación genuina para

posteriores estudios tener una visión dinámica” de las empresas públicas para así destacar “su rol como sector de la economía nacional y [facilitar] su comparación con patrones de medida homogéneos”. s/n

18 El documento señala que las empresas públicas tienen una producción por trabajador menor a la media nacional. A nivel nacional, se producían casi \$ 107.000 de 1974, mientras que las empresas públicas producían \$ 65.000 de 1974. Sin embargo, continúa el documento, “esto se explica básicamente por la función social que cumplen las empresas que en muchos casos desplaza a la ganancia como objetivo fundamental”. *Ibíd.*, s/n

19 *Ibíd.*, s/n.

20 Los cuatro puntos son: “1) la racionalización de la administración nacional central; 2) la eliminación del déficit de las empresas estatales; 3) la reducción gradual y eliminación del aporte federal para cubrir los déficits de los presupuestos provinciales; y 4) el encuadramiento de las obras públicas en los límites máximos posibles permitidos por una financiación genuina no inflacionaria”. Fuente: Martínez de Hoz 1976, pp. 3-8

21 Las patas de la política de Martínez de Hoz eran la política antiinflacionaria, política agropecuaria, política industrial, política energética y política minera. Fuente: *ibíd.*, p.9, “Síntesis del programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina”.

22 *Ibíd.*

obras públicas²³. Al mismo tiempo, si bien no entra en la racionalización directa de las empresas públicas, el proyecto económico afecta directamente a algunas de ellas, por ejemplo YPF (la más importante en volumen de negocios), al adoptar como política energética de producción de petróleo y gas, la participación privada para la intensificación de las tareas en las áreas bajo explotación, la exploración y explotación de nuevas áreas, la recuperación secundaria y la contratación con empresas del sector privado nacional y extranjero. El mismo punto contempla también la producción de carbón por empresas privadas, que afecta directamente a YCF.

La caracterización macroeconómica de las empresas públicas clasificó a éstas en función de su rol y su cualidad de superavitarias o deficitarias. Esta información sirve, dice el informe, para comprender la acción que tendrá el gobierno sobre cada empresa; basándose en ello, en junio de 1976 el secretario de transporte Federico Camba, anuncia un plan de restructuración de los ferrocarriles “sin obstinarse en mantener exceso de personal, sostener líneas y estaciones habilitadas aunque los pasajeros viajen en ómnibus y las cargas se despachen por camión. Este proceso reorganizativo ha de incidir en el personal de la Empresa, pero me apresuro a decir que lo hará en forma favorable”²⁴.

El proyecto de la junta militar para las empresas públicas tiene antecedentes anteriores que se encuentran, por ejemplo, en una reunión de expertos sobre administración de empresas públicas organizada por la CEPAL en 1969. En este seminario encontramos incipientes lineamientos sobre su administración en función de técnicas originadas en las grandes empresas privadas²⁵. Aquella reunión, presidida por el administrador de YPF del momento, Daniel Brunella, comenzaba con consideraciones generales que sitúan a las empresas públicas como instrumentos de política de desarrollo, aunque esta *no sea la razón fundamental de su existencia*²⁶. Sin embargo, más allá de las líneas generales de desarrollo de las políticas de empresas públicas, el informe indica que hubo especial interés en “cómo se han empleado las técnicas modernas de administración con todo éxito en las empresas a que pertenecen. Así un modelo de descentralización en áreas y subáreas de responsabilidad y control *a posteriori*

23 Es interesante notar que en el mismo cuadro, los lineamientos generales del proyecto económico dejan claramente ver la orientación agro-exportadora, con una marcada tendencia a apoyar la producción agropecuaria. Para este sector, el plan anuncia: a) el aumento de áreas explotadas e incorporación de nuevas áreas al proceso productivo agropecuario, b) mayores rendimientos, c) modernización tecnológica, d) rentabilidad de la explotación agropecuaria, e) colonización de tierras fiscales y f) eliminar los minifundios. Al mismo tiempo, la política desarrollo se resumía en simplemente: a) precios libres y b) apoyo externo. Fuente: *ibíd.*

24 Camba 1976, pp. 1-10.

25 Sigep div. 1

26 *Ibíd.*, p. 6

basado en el comportamiento de los costos variables controlables por el responsable del área suscitó gran interés entre los participantes. [...] Las discusiones giraron en torno a los problemas de introducción y aceptación de las técnicas modernas de administración más bien que en las técnicas mismas. Se destacó la necesidad de desarrollar en los más altos niveles de la empresa una actitud receptiva hacia los métodos científicos de resolución de problemas y una disposición a ensayarlos, sin caer en el escepticismo por el fracaso de casos particulares. En los más altos niveles no es indispensable dominar las técnicas, sino saber qué problemas ellas pueden solucionar y cómo utilizar al personal técnico”²⁷. El informe termina aconsejando la realización de un estudio por la CEPAL, que dé cuenta de ciertos aspectos necesarios para mejorar la administración de las empresas públicas, estos son “i) las características de la planificación empresarial y las formas de mejorarla y ii) los aspectos administrativos de las empresas multinacionales, considerando su creciente importancia para la integración de América Latina”²⁸. Por ello, podemos afirmar que por lo menos desde fines de los años 60, el modelo de gestión de las empresas públicas tendía hacia el de las empresas privadas de gran envergadura con énfasis en la rentabilidad desplazando la concepción de la empresa pública como herramienta de política económica y desarrollo.

La eficiencia de las empresas públicas era buena, a pesar de ser puesta en duda por el gobierno. La mayor preocupación del gobierno era el aumento de su productividad a la vez que se buscaba reducir su déficit. Desde un punto de vista cuantitativo, la apreciación del gobierno era contraria a los números de las estadísticas oficiales, siendo el PIB del sector público de producción de bienes y servicios más dinámico que el del conjunto de la economía²⁹. La rama de *combustibles* era la más dinámica, con un aumento sostenido del PIB a partir de 1976 dado por un aumento en el volumen de producción y no por la recuperación del nivel tarifario³⁰. El sector de la *energía* presenta el mismo tipo de comportamiento, mientras que las dos ramas que no logran aumentar el PIB son las de *Transporte* y *Comunicaciones*, con tendencia al estancamiento y el achicamiento de su producto desde 1974 hasta 1978, para después sí recomponer su tasa de crecimiento (gráfico n° 2, p. 16).

La productividad de las empresas públicas durante el mismo período se vea altamente favorecida por el aumento del nivel del PIB al tiempo que hubo una reducción en la cantidad de personal empleado por las empresas públicas. Si bien algunos trabajos ponen en duda que el

27 *Ibíd.*, p. 22

28 *Ibíd.*, p. 24

29 Muñoz - Rabinovich 1981

30 Sigep set 51

nivel de productividad de las empresas públicas aumentara realmente durante el período³¹, éste está claramente indicado en todas las publicaciones de la SIGEP³². A modo de ejemplo, podemos citar el caso de los ferrocarriles: durante el gobierno militar no hubo prácticamente inversión, las tarifas no se recompusieron y hubo reducción de personal en gran número³³; la productividad en la empresa aumentó a un ritmo del 6,28% anual, mientras que el PIB de la empresa decreció al -0,42%³⁴. El aumento de la productividad no se debió a una capitalización, sino a la mayor explotación de los agentes ocupados.

En materia de precios practicados, observamos ciertas tendencias generales a destacar. En rubros de producción de bienes y servicios para las industrias y grandes consumidores, los precios se mantienen estables o presentan tendencia a la baja, mientras que los servicios públicos para residenciales o pequeños consumidores fueron los que más aumentaron a lo largo del período de la dictadura militar. La única excepción a ello son las tarifas de naftas super y común de lo cual hablaremos más adelante.

Los rubros de producción para los grandes consumidores³⁵ mantienen precios estables a lo largo del período sino a la baja. La política de producción de combustibles apuntó a la estabilización del precio de los productos vendidos por YPF, a pesar de ser esta una de las principales fuentes de ingresos de la empresa. En forma general, los productos de consumo masivo de YPF, naftas super y común, mantuvieron una tendencia a la baja en valores constantes a lo largo del septenio. Es interesante observar que otros productos de la misma compañía mantuvieron su nivel de precio o incluso lo aumentaron. Pero al ser las naftas los productos con mayor participación en la estructura de precios de la empresa, el nivel general de precios al público

31 Arguyendo que ésta se debe a la capitalización de las empresas.

32 En el trabajo "Productividad en las empresas Públicas Argentinas", presentado en Córdoba (sin datos) en 1984, los doctores Horacio Núñez Miñana y Alberto Porto sostienen que el aumento de productividad se debe en gran medida al incremento de capital por ocupado, siendo las ramas de Energía y Comunicaciones las que más colaboran a éste. En Sigep div.12, p. 4

33 El personal de FFAA pasa de 154.949 efectivos a 96.095 efectivos en diciembre de 1982. Fuente: MOSP 1983, p.

34 Elaboración propia en base a : Sigep set 51 y Sigep div.12.

35 Los diferentes rubros de producción de bienes y servicios para la industria, la agricultura y los grandes establecimientos son: fueloil y el diésel para usinas, y en menor medida el gasoil por parte de YPF; gas para usinas eléctricas, gas para grandes consumos y gas a granel por parte de Gas del Estado; el carbón grueso y residual producido por YCF; servicio eléctrico para grandes consumos de Segba; electricidad para comercios e industria de AyEE; y el transporte de carga general y de hacienda de FFAA. Cabe destacar que la comercialización de carbón residual (utilizado en las acerías, grandes industrias y exportado) fue quitada a YCF por decreto ley del gobierno de facto (ley n°21.733 del 30/3/78 ejecutada a partir del 4/4/1978), pasando a manos de la empresa Esso e YPF.

presenta una tendencia negativa en el conjunto del período afectando la generación genuina de ingresos de la compañía.

Política de “recursos humanos”

La política de personal ocupa un lugar importante dentro del capítulo de la gestión de las empresas públicas. En forma general, se observó una merma en el nivel de ocupación de las empresas públicas³⁶, una política de salarios bastante ecléctica y finalmente, los lineamientos generales respecto del personal tendientes a flexibilizar lo más posible los costos laborales.

Al tiempo que se edita la caracterización macroeconómica citada más arriba, el CEN publica un trabajo sobre los “recursos humanos”³⁷. El objetivo de éste, siguiendo los lineamientos del programa económico, es tener una correcta noción del personal de las empresas públicas que sirve “cuando se pretende mejorar la eficiencia y por ende aumentar la productividad”³⁸. Pero su principal razón de ser fue la de medir el aumento de personal generado en la gestión justicialista anterior³⁹. En una clara manipulación de la información, el informe dice que entre el 30/1/1975 y el 31/12/1975 el personal de planta de las empresas públicas aumentó un 7,8% mientras que el PIB (nacional y no de las empresas públicas) se redujo un 1,4%, de lo cual se puede inferir, dice el informe, que el “apreciable crecimiento registrado en el empleo, debe haberse producido en dichas empresas, una correlativa disminución en el nivel de productividad”⁴⁰. Según los autores, “se considera que con el presente estudio se ha dado un paso importante para la evaluación de los recursos humanos y además contiene elementos que permiten -en una primera etapa- concretar medidas de acción en el marco de las políticas generales que, sobre recursos humanos, requieren las empresas del Estado para alcanzar niveles crecientes de productividad”⁴¹.

En términos brutos, podemos caracterizar el proceso de transformación de la estructura de personal de las empresas públicas como bastante dispar (ver gráfico 3, p. 17). La reducción de 135.200 empleados no afectó a todas las empresas de la misma manera ni es en su totalidad real.

36 Pasando en cifras totales de 418.100 agentes en 1975 a 282.800 agentes en 1982. Fuente:

Sigep set 45, p. 20

37 CEN 1976b

38 *Ibid.*, p. 7

39 *Ibid.*, p. 13

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*, p. 20

El sector Transporte, del cual los ferrocarriles participa con el 85% del personal, tiene la reducción de personal más importante, con un porcentaje de poco más del 35%⁴², valor que se eleva al 38% para el ferrocarril. Para una empresa como ENTEL, la reducción fue del 10,09%. Es importante destacar estas disparidades, para tener una mejor imagen de las políticas aplicadas en el período.

También debe tomarse en cuenta, dentro de los números de reducción de personal, el traspaso de las empresas de Agua y Energía Eléctrica y Obras Sanitarias de la Nación a las provincias y Subterráneos de Buenos Aires a la ciudad capital. Este cambio de personal debe ser descontada de la reducción total. Como lo señala otro informe⁴³, en verdad hubo una reducción de personal engañosa, una suerte de meter el polvo bajo la alfombra para que el problema aparezca más tarde. En función de los datos disponibles, podemos estimar la cantidad de personal traspasado en 18.887 para las dos primeras empresas y 3.429 para Subterráneos⁴⁴.

Los ingresos de los empleados de las empresas públicas fueron seriamente afectados por la política de la junta. Como ya se dijo, una de las primeras medidas de los militares fue realizar un revelamiento de los recursos humanos con el objetivo de “mejorar la eficiencia y por ende aumentar la productividad”⁴⁵. Al mismo tiempo que se organizaban estos primeros estudios en la órbita de las empresas públicas, se organizó el primer Censo del personal civil de la Nación⁴⁶. La política de control y racionalización del personal alcanzaba a todas las jurisdicciones del Estado federal.

42 Elaboración propia en base a MOSP 1983

43 Muñoz - Rabinovich 1981

44 Cálculo propio en base a la aplicación de un promedio ponderado elaborado a partir de MOSP 1983, varias páginas y CEN 1976b. Las cantidades son el resultado de la diferencia entre la estadística de las empresas públicas en 1982 (20.504 agentes para las tres empresas) y la reducción de personal en función del promedio ponderado.

45 CEN 1976b, p. 7. “Este estudio surge a raíz de la presentación que un grupo de empresas del Estado debe hacer periódicamente ante esta Corporación, para la aprobación de las plantas de personal transitorio. Se consideró oportuna la circunstancia para iniciar la implementación de una idea, que fue reiteradamente expuesta por la Gerencia de Recursos Humanos, y se vincula con la necesaria “revitalización de los recursos humanos” en dichas empresas”. *Ibid.*, p. 8. Como vemos la cuestión de la eficiencia y de la productividad estaban presente tiempo antes de la toma del poder por los militares.

46 El Censo del personal civil de la nación se constituye como proyecto en junio de 1976, se publica como decreto en septiembre del mismo año y se realiza en mayo de 1977. Fuente: Presidencia 1978. Encontramos una referencia a este trabajo en un informe del Cuerpo Técnico-Profesional al directorio de la SIGEP, presentado en forma de trabajo en el VII Congreso Nacional de Administración Pública realizado en Salta en noviembre de 1980. En dicho informe se incluye como anexo las definiciones de los conceptos utilizados por el Censo antes mencionado. Ver: Sigep 1980

Una de las dudas que surge del análisis de los datos presentados por los técnicos de la SIGEP es la repartición de los ingresos en función de los cargos ocupados, al considerar siempre el volumen total de los salarios y la masa de agentes empleados. Para el conjunto del período, el informe señala un incremento del salario de los empleados públicos de un 23,7%, siendo del 25% para el sector de Combustibles y Energía y del 25,8% para Transporte y Comunicaciones⁴⁷. La política apuntaba simplemente a un “significativo incremento tendencial en el salario real del conjunto [...] al haber estado acompañado por una similar tendencia en la mejora de la productividad media por ocupado, [lo que] provocó una [...] significativa reducción en los costos laborales por unidad de producción”⁴⁸. Sin embargo dentro del período, observamos diferentes tendencias.

La política de remuneraciones cambia a partir de marzo de 1976, momento en que “queda suspendido el mecanismo de las Convenciones Colectivas de Trabajo [...] al cual se ajustaba la determinación de las retribuciones de la casi totalidad del personal de las empresas publicas”⁴⁹. La política salarial fue fijada, a partir de ese momento, por el Poder Ejecutivo Nacional. A partir de marzo de 1977, se implementa la política de flexibilidad salarial, mecanismo aplicado para “jerarquizar los puestos de trabajo en función de los requerimientos técnicos y de la responsabilidad que cada uno de ellos plantea”. Así, en 1979, se alcanza un margen del 90% de flexibilidad⁵⁰ en ciertos sectores del personal. En 1979, vemos que el salario está compuesto en igual proporción por las retribuciones originadas en los convenios colectivos y las normas extra convenio. En detalle, vemos que la flexibilidad salarial, representa el rubro más importante del salario con el 26,5% del salario, mientras que el básico es el 25,5%⁵¹.

El salario básico tiende a recomponerse a partir de octubre de 1982, momento en que se procedió a trasladar “los montos distribuidos bajo el concepto de flexibilidad salarial a los salarios básicos y otros conceptos retributivos con origen en las convenciones colectivas de trabajo”. Sin embargo, la totalidad de estos montos no fue transferido a los salarios básicos “sino también sobre otras remuneraciones propias del cargo”⁵².

Siguiendo con el esquema de ahorro propuesto por el gobierno militar, a fines de 1980 se suprimieron los aportes patronales al sistema de Seguridad Social y Fonavi, que serían

47 Sigep 1980, p. 53

48 *Ibid.*, p. 73

49 *Ibid.*, p. 86

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*, p. 87

52 Sigep 1985, p. 5

posteriormente reimplantados (parcialmente) a partir de 1984⁵³.

Conclusión

El modelo de sustitución de importaciones no había logrado en sus 40 años de existencia cambiar una estructura de producción centrada en el territorio históricamente más importante para la exportación de materias primas del país. Frente al desigual desarrollo del territorio, el Estado tenía un rol fundamental como agente dinamizador de la economía. En este sentido, la desarticulación de las políticas de sustitución de importaciones supone repensar el territorio y con él, el Estado. Este es el contexto que se da el proceso de transformación del Estado encarado por los militares en 1976.

La política puesta en práctica por la junta militar apuntó a la transformación de estas estructuras, en le marco de un proyecto global de reestructuración de las relaciones productivas. El nuevo modelo de integración y articulación del territorio en función de un proyecto de producción de materia prima y la exportación de bienes con bajo valor agregado no necesitaba ya de la articulación del territorio y de la movilidad de los recursos dentro de él. Consecuente con esta política se procedió al achicamiento de las grandes empresas públicas, así como a la privatización de las de menor escala. Este proyecto de reforma de las empresas públicas no tuvo en cuenta el desigual rol que cumplían las empresas públicas en los diferentes puntos del país. En los informes no encontramos ninguna referencia a las realidades disimiles en las cuales las empresas públicas actuaban.

Las políticas aplicadas en las empresas públicas encuentran ecos ya a fines de los años 60, tal y como lo vimos en el seminario organizado por la Cepal en Santiago de Chile. La administración y gestión de las empresas multinacionales era un modelo para las empresas públicas en la región, lo que sitúa la perspectiva de la reforma del Estado y la transferencia de técnicas manageriales a mediados de los años 60. Estas técnicas, así como la perspectiva productivista que dejaba de lado el rol social de las empresas públicas, orientó las políticas de gestión a la reducción de la mano de obra empleada, en función de un criterio eficientista. La política de personal acompañó el proceso de reforma en función de la productividad y la reducción de costos laborales. Una reducción de la mano de obra engañosa, una productividad que sube en base a un aumento de la tasa de explotación del personal ocupado y la reducción de costos

53 Sigep set 45, p. 22

laborales vía la flexibilidad de los ingresos, nos llevan a formular la siguiente pregunta: ¿las empresas públicas de producción de bienes y servicios no habrán sido el laboratorio de las reformas neoliberales en el país? Queda profundizar el trabajo de investigación para poder responder en profundidad a tal interrogante.

Gráficos

Gráfico 1: participación % de cada sector al PBG acumulado año 1971

Fuente: elaboración propia en base a CFI 1988 (div.)

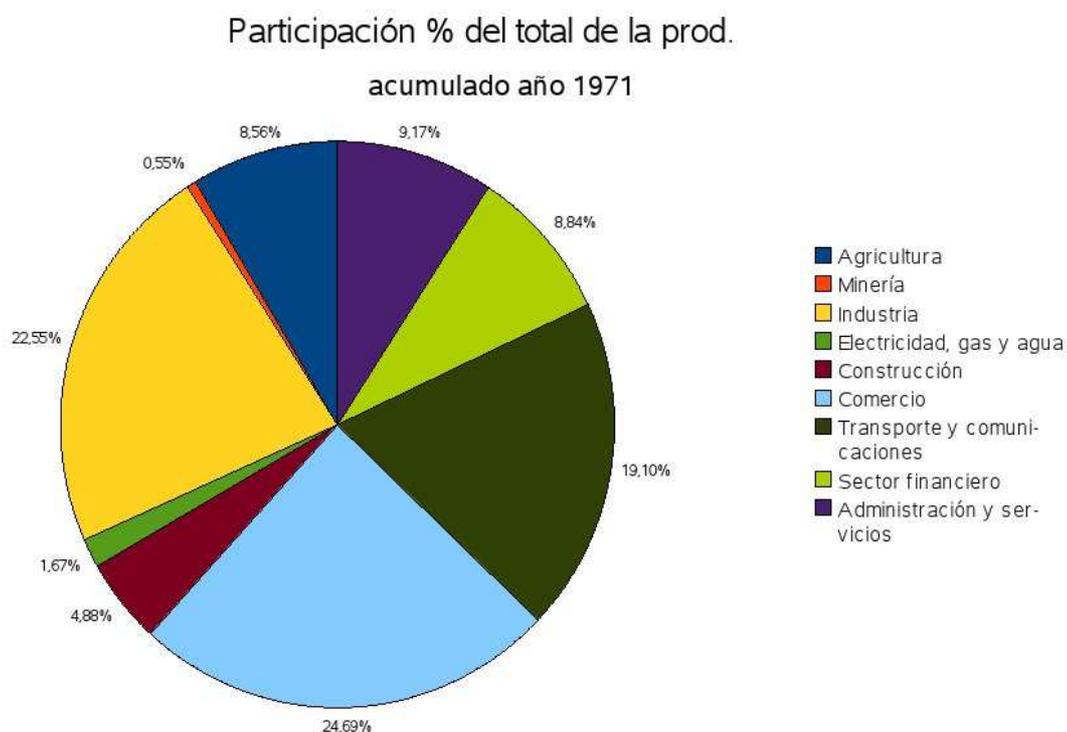
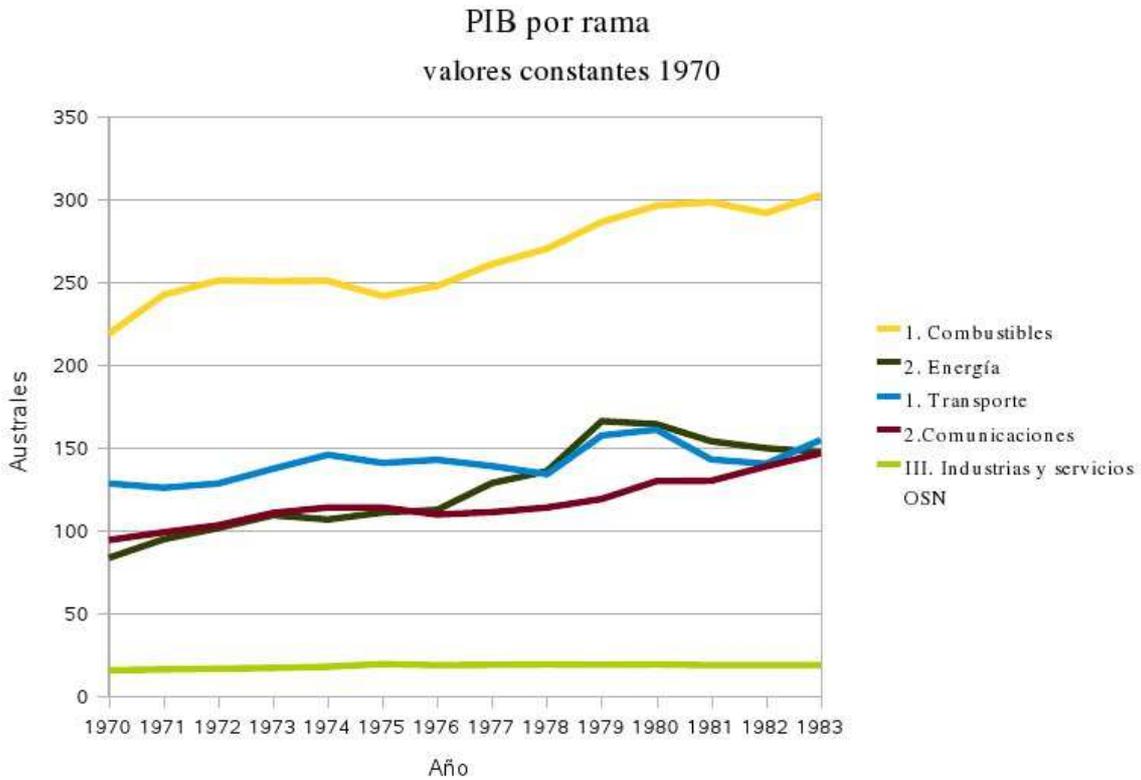


Tabla 1: ponderación de la participación de cada empresa en función de las ventas del año 1974

Sector	% sector	División	% división	Empresas	% empresas
Combustible y energía	73,43%	Combustibles	77,74%	YPF GE YCF	86,63% 13,06% 0,31%
		Energía eléctrica	22,26%	SEGBA AyEE	71,05% 28,95%
Transporte y comunicaciones	24,53%	Transporte	49,39%	FA AA	65,83% 34,17%
		Comunicaciones	50,61%	ENTEL ENCOTEL	78,05% 21,95%
Industria y servicios	2,04%	Servicios	100,00%	OSN	100,00%

Fuente: MOSP 1983, p.14

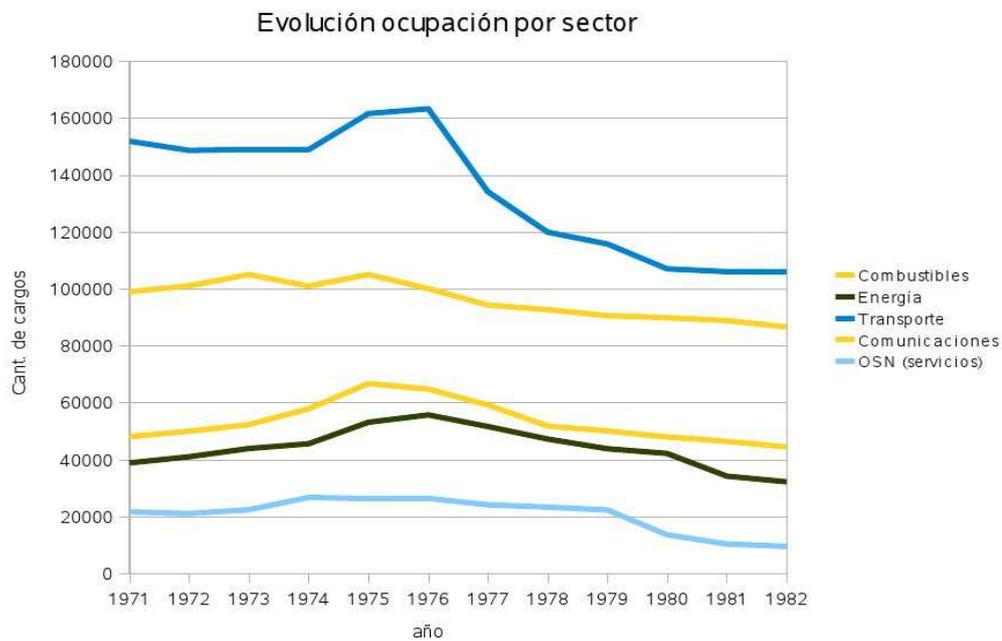
Gráfico 2: PIB por rama a valores de 1970



fuelle: MOSP 1983

Gráfico 3: evolución de la ocupación en miles de empleados por sector

fuelle: MOSP 1983



Bibliografía

Artículos

Camba 1976: Camba, Federico B., "Diagnóstico y plan de acción de la empresa Ferrocarriles Argentinos: mensaje del secretario de transporte y obras públicas ing. Federico B. Camba" in *Boletín Semanal del Ministerio de Economía* , n° 134, 11/06/1976

Martínez de Hoz 1976: Martínez de Hoz, Alfredo, "Mensaje del ministro de economía ante la XVII asamblea de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo" in *Información Económica de la Argentina - DGIE, Min. de Economía* , n° 62, 1976

Libros

Bihr 2001: Bihr, Alain, *La reproducción del capital. Prolégomenes à une théorie du capitalisme*, 2001

Kosacoff-Azpiazu 1989: Kosacoff, Bernardo; Azpiazu, Daniel, *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, 1989

Informes técnicos

CEN 1976a: Corporación de Empresas Nacionales, *Caracterización macroeconómica*, Buenos Aires - Argentina, 08/1976

CEN 1976b: Corporación de Empresas Nacionales - Sindicatura general, *Los recursos humanos en las empresas del Estado*, Buenos Aires - Argentina, 1976

Presidencia 1978: Presidencia de la Nación, Comisión nacional del censo del personal civil, *Informe sobre el censo del personal civil de la administración pública nacional realizado el día 31 de mayo de 1977 (decreto n° 2148/76)*, Buenos Aires - Argentina, 1978

Sigep 1980: Sigep - Cuerpo técnico-profesional, *Administración de los recursos humanos. Su relación con la eficiencia del Sector Público: el caso de las empresas públicas (Sigep) - Informe al directorio*, Buenos Aires - Argentina, 1980

Sigep 1985: Sigep - Recursos humanos, *Composición interna de los ingresos laborales. Período 1980-1984*, Buenos Aires - Argentina, 02/1985

Publicaciones periódicas

Muñoz - Rabinovich 1981: Alberto Muñoz y Eduardo Rabinovich, "Análisis del sector público argentino 1970-1981 como proporción del PBI" in *Boletín nacional de la Dirección nacional de investigaciones sectoriales de la Secretaría de comercio de la Nación*, nº20, 1981

Sigep div. 1: Sigep, Informe de la Reunión de expertos en administración de empresas públicas en América Latina y el Caribe, *Documentos de divulgación*, nº 1, 12/1982

Sigep div.12: Sigep, Evolución anual de indicadores seleccionados de las empresas públicas (SiGEP), *Documento de divulgación*, nº 12, 04/1985

Sigep set 45: Sigep, Evolución de las principales relaciones económicas, de producción, ocupación y precios de las Empresas Públicas 1965-1987, *Serie estudios técnicos*, nº , 07/1988

Sigep set 51: Sigep, Producto bruto interno de empresas públicas argentinas en valores constantes: 1970-1987, *Serie estudios técnicos*, nº 51, 1988

CEA 1976: Consejo Empresario Argentino, *Las empresas públicas en la economía argentina*, Buenos Aires - Argentina, 12/1976

CFI 1988 (div.): Consejo federal de inversiones, *Producto bruto geográfico por*

provincia, Buenos Aires-Argentina, 1988, varios volúmenes

MOSP 1983: Subsecretaría técnica y de coordinación administrativa – MOSP,
Estadísticas de las empresas del MOSP, Buenos Aires - Argentina, 09/1983