

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.

El Estado y la producción: debate y periodización.

Russo, Cintia.

Cita:

Russo, Cintia (2009). *El Estado y la producción: debate y periodización. 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/000-008/567>

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>.

El Estado y la producción: debate y periodización

Dra. Cintia Russo (UNQ/UBA)

El presente artículo constituye un ejercicio de reflexión sobre la empresa pública (EP) en Argentina en una mirada de largo plazo. Los contenidos, alcances y objetivos están referidos a un recorte temático: el contexto y lógica de creación de empresas públicas, en particular las de bienes complejos¹. Los temas a tratar abarcan entonces los siguientes aspectos: definición y debate de las EP, periodización de la creación de EP en Argentina, y la presentación de un ejemplo de EP de bienes complejos (la construcción de barcos, Astilleros Rio Santiago).

Las empresas públicas han sido objeto de debates en las últimas décadas y han estado en el centro de intensas discusiones políticas tanto en los países industrializados como en los de menor desarrollo relativo. Se pueden identificar, en principio, dos situaciones que están en el origen de la creación de EP (Galambos, L. Baumol, W. en Toninelli ed. 2000: 304): la primera es el insatisfactorio desempeño del sector privado de la economía concepto que si bien se asemeja al de las *fallas de mercado* es más abarcador. En esta perspectiva se incluyen la preocupación por la protección del consumidor frente al poder del mercado y de los monopolios. La segunda se vincula con la decisión del Estado de introducir medidas económicas que atiendan a la equidad y seguridad social incluyendo la seguridad nacional y la salud pública aspectos que no parecen estar cubiertos por la lógica del mercado capitalista. Las empresas públicas (tanto las de servicios como las que producen bienes) se caracterizan por economías de escala que en ciertos casos implican monopolios naturales capaces de establecer precios por debajo de los niveles competitivos. La creación de EP entonces se convierte en un instrumento del Estado para fomentar el crecimiento, la equidad y la seguridad, razones que parecen haber prevalecido en Europa y en América Latina sobre todo

¹ La noción de bienes complejos alude a la denominación utilizada dentro de la literatura del *management* de la innovación. Los denominados “bienes y sistemas complejos” (Hobday 1998, 2000) son productos ‘basados en proyectos’, de un alto costo unitario y ‘hechos a medida’. En este sentido, su dinámica tanto de producción como innovativa se diferencia de la de los bienes de producción en serie que son relativamente más simples. La relevancia del estudio de estos emprendimientos se relaciona con la importancia que tienen en la promoción de dinámicas territoriales generadoras de empleo calificado, entramados socio-productivos más densos y mayores interacciones entre instituciones públicas de investigación y desarrollo y el sector productivo.

en el periodo de entreguerras y a partir de la segunda posguerra². Millward se pregunta entonces ¿cuánto del periodo de posguerra que se tradujo en la reconstrucción de las industrias de infraestructura en los 50 fue producto de la lógica interna tanto económica como tecnológica de los transportes (comunicaciones y energía) y cuánto se vincula con el contexto de la depresión de entreguerras, la segunda guerra mundial y la influencia de los cambios políticos e ideológicos. La respuesta del autor es que a pesar de que se ha intentado identificar en el origen del Estado empresario una cuestión ideológica sobre todo para los 50 se puede identificar un patrón común de intervención presentando para sustentar su argumentación diferentes estudios de caso en varios países de Europa (Millward, 2006: 181). Otros autores identifican, sin embargo, un conjunto de motivos políticos e ideológicos en las nacionalizaciones tales como la garantía de empleo, la oferta de mejores condiciones de trabajo a la clase trabajadora., el mejoramiento de las relaciones industriales, la promoción del crecimiento económico y la transformación social en aquellos países que debían reconstruirse después de la guerra. En esta etapa de posguerra convergen varias tradiciones (Toninelli, 2000 p: 11-12): la francesa, de fuerte centralización, que desde el siglo XVII le ha otorgado a la administración de gobierno múltiples y heterogéneos poderes sobre el orden público, las obras públicas y la política impositiva; la tradición del Estado que maduró en Alemania en la segunda mitad del siglo XIX apoyado en la filosofía idealista, visión que podemos sintetizar en la creencia que las acciones individuales no pueden resolver los problemas concernientes al interés público; el socialismo científico de socialización de los medios de producción y por último la influencia keynesiana que ofreció indudablemente la más importante contribución a la fundamentación teórica de la economía mixta. A finales del siglo XX se presenció un importante cambio institucional en Europa y en el mundo: la desregulación y privatización de las empresas públicas³. En el mundo y en América Latina en particular las EP iniciaron desde

² Estos dos conjuntos de motivaciones podríamos asociarlos a los planteos de Karl Polanyi en *La Gran Transformación*, él considera que la intervención del Estado se justifica para defender a la sociedad de los mecanismos perversos del mercado autorregulado: “En último término, lo que forzó la intervención política fue la comprometida situación de la autorregulación del mercado. Cuando el ciclo de los negocios dejó de funcionar y el empleo descendió, cuando las importaciones estaban descompensadas en relación a las exportaciones, cuando la reglamentación de las reservas bancarias amenazaba con provocar el pánico en los negocios y los deudores extranjeros se negaron a pagar, entonces los gobiernos tuvieron que responder a esta tensión. La vía de la intervención sirvió para consolidar la unidad de la sociedad en aquellas graves circunstancias.

¿Hasta qué punto el Estado fue el responsable de la intervención? Eso dependió de cómo estaba constituida la esfera política y del grado de miseria económica.” (Polanyi, K. *La Gran Transformación*, La piqueta., 1989: 329)

³Comienza, sobre todo, en Gran Bretaña con el gobierno conservador de M. Thatcher, en 1979 un importante movimiento privatizador. Este proceso implica una retracción de la presencia del Estado en la economía y en la gestión. En Europa lo que aceleró el proceso de privatización fue el enfoque de unificación europea. Las

los 1980 un periodo de decadencia que culminó, en gran medida, en el proceso de privatizaciones. ¿Se tratará de proceso permanente o transitorio? (Toninnelli, P. A. 2000: 21).

¿Qué es, entonces, una empresa pública?

La diversidad jurídica y económica de las EP dificulta alcanzar una definición única que permita cubrir totalmente esta realidad. Sin embargo, necesitamos ajustarnos a una definición de empresa pública a la hora de realizar comparaciones con otros países o regiones. Para las Naciones Unidas una empresa pública es una sociedad o gran empresa (no constituida en sociedad) en la que las autoridades públicas tienen la mayoría de las acciones y/o pueden ejercer control sobre las decisiones de gestión (ONU, 2008). El derecho legal de nombrar y destituir a los directores y la propiedad y el derecho a recibir los beneficios de las operaciones de una empresa resultan entonces factores importantes que pueden utilizarse para establecer una definición de empresa pública. La ausencia de los derechos privados sobre los beneficios y el poder del gobierno para nombrar a los directores son condiciones compatibles con una amplia gama de formas institucionales.

Desde un punto de vista económico podría señalarse que una actividad empresaria es aquella en la que el Estado produce bienes y servicios que luego vende al mercado a un precio que cubre al menos, una porción de los costos. Con este criterio se trasciende la naturaleza jurídica de los entes productores propiedad del Estado, para centrarse en las características de las actividades que como tal desarrollan. De manera que la propiedad mayoritaria del Estado no es un criterio suficiente para definir el carácter público de una empresa, ya que aún en casos de minoría o sin ella el Estado puede tener un rol dominante en la creación o dirección de una entidad empresaria (Ugalde, 1983, Belini, Rougier, 2008) . Así definida la empresa pública responde a un fin establecido por el poder público a través de la norma legal. Esta definición no cubriría aquellos casos en que empresas privadas fueran intervenidas por el Estado “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.” (Belini, Rougier, 2008: 15).

Consideremos con Francisco Comín y Pablo Aceña una definición amplia de empresa pública que incluye “...como tal a cualquier organismo administrativo o empresa que fuese propiedad, total o parcial, de los poderes públicos, o que estuviese controlada o regulada por

condiciones de Maastricht obligaron a los Estados europeos a reducir sus déficits, poner orden en sus cuentas fiscales y en la política monetaria. (Galambos, L. y Baumol, W., 2000: 307)

ellos, y dedicada a vender y suministrar bienes o servicios. Esta acepción abarca tanto empresas públicas dependientes orgánicamente del Presupuesto, como organismos autónomos, empresas propiedad del Estado y de los municipios, y también compañías privadas controladas y reguladas.” (Comín, F. y Aceña, P. 1991: 17). Esta definición deja traslucir cierta *naturaleza híbrida* de la empresa pública ya que presenta una gran diversidad tanto en su estatus jurídico como en sus actividades. Los rasgos que se distinguen aquí tienen que ver con el carácter público del capital, las reglas de funcionamiento, y la relación con un colectivo territorial. Las empresas públicas prestan servicios esenciales, sujetos a normativas legales y al control estatal, y a veces cuentan con privilegios de exclusividad y su propiedad puede ser privada o mixta, al pertenecer total o parcialmente a la Nación se encuentran bajo el control de los organismos estatales competentes. Sus administradores deben responder por sus actos ante los poderes constitucionales, los organismos de control y, por supuesto, ante la ciudadanía. Por tal motivo, su autonomía y autarquía por más amplia que fuera, cuenta con estos límites. La empresa pública es una empresa en la cual todo o parte de su capital y del poder de decisión pertenece a un colectivo público, es decir, el Estado, una región, un departamento, una comuna o municipalidad.

Por otra parte, las reglas de funcionamiento en el seno de las EP están lejos de ser uniformes, dependen de la pertenencia a un determinado sector de actividad económico. De acuerdo a la práctica francesa los establecimientos públicos pueden ejercer conjuntamente la misión de servicio público de carácter administrativo y las misiones de servicio público de carácter industrial y comercial y se pueden clasificar en cuatro categorías (INSEE; Institut national de **la statistique et d'études économiques**, <http://www.insee.fr/fr/methodes>): 1. servicios públicos, comunicaciones, transportes, 2. industrias de bienes básicos, industria pesada (carbón, petróleo, energía atómica, acero), industrias estratégicas, defensa y de bienes complejos, 3. Bancos seguros, seguridad social, y 4. educación (universidades públicas) y salud (hospitales públicos) (Bös 1986 16-19 citado por Toninelli, 2000: 10).

La diversidad de enfoques (normativo, jurídico, económico, o incluso de gestión) que intentan plantear la diferencia entre las EP y la privada revela la complejidad del sector público a nivel de su gestión y de sus objetivos. La eficacia de una empresa privada se refiere a su misión productiva y se funda en criterios de rentabilidad, productividad y competitividad. En las EP el grado de realización de sus objetivos no están necesariamente ligados al de la eficiencia y la rentabilidad.

La trayectoria de las EP en Argentina

Los criterios de periodización de la creación de EP también han sido objeto de debate tal vez por la propia naturaleza híbrida de la EP y las variables que cruzan su definición. La tesis de Robert Millward (2006) es que en el largo plazo las etapas de la evolución de las EP dependen fundamentalmente de factores tecnológicos y económicos más que culturales y político-ideológicos. Los aspectos económicos y tecnológicos seguramente - acepta el autor - no lo explican todo, pero permiten una evaluación de cuánto han influido los factores culturales e ideológicos (Millward, 2006). Otros autores subrayan el peso de factores políticos e ideológicos, sobre todo a partir de las nacionalizaciones de la segunda posguerra (Toninelli 2000, Reinhert 2000, Amatori 2000, Galambos y Baumol 2000, Comín y Acuña 1991).

En la periodización que presentamos en los siguientes párrafos tomaremos criterios que atraviesan a estas perspectivas por lo que estarán presentes tanto los aspectos tecno-económicos como los político-ideológicos, no obstante diferenciado su peso en cada etapa. Identificamos entonces cinco etapas que describiremos en una incompleta y apretada síntesis (Barbero, Russo, 2009).

La *primera fase* abarca desde la unificación nacional hasta la primera posguerra (1862-1919). En este periodo el Estado actuó como promotor fijando algunas regulaciones e invirtiendo para fomentar las actividades económicas y la conexión de regiones y sectores donde no llegaban los capitales privados, básicamente ciertas obras de infraestructura, comunicación y transporte adonde el capital privado no se invierte por falta de rentabilidad de corto plazo. El Estado intervino durante esta fase predominantemente a través de la gestión de servicios. Tanto en los servicios financieros: Banco Nacional (1872), Banco Hipotecario Nacional (1885), Banco de la Nación Argentina (1891) (crédito y emisión), Caja Nacional de Ahorro y Seguros (1914) Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1863; como en los servicios “públicos”: el Ferrocarril Central del Oeste que perteneció a la provincia de Buenos Aires creado en 1857, la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) creada en 1909, Obras Sanitarias de la Nación (OSN) en 1912 (Regalsky, Salerno , Ugalde, 1983).

Estas fueron experiencias tempranas pero muy acotadas en las que las agencias estatales tienen autonomía en las decisiones, pero no son autónomas en términos de la fijación de sus ingresos que están atados a las decisiones de los gobiernos. En un contexto de

consolidación del Estado y aumento del gasto público, su función en esta etapa es claramente de fomento y desarrollo en un *país nuevo* con un territorio a poblar y recursos a descubrir y explotar, con regiones y sectores cuya integración a la dinámica de la economía nacional no representa aún una rentabilidad atrayente para el capital privado. Esta etapa entonces es la del inicio de la gestión estatal de los servicios.

El periodo que abarca desde la primera posguerra y el fin de la segunda guerra mundial es de crisis del liberalismo, conflictos bélicos mundiales y vulnerabilidad económica argentina. El impacto de la Gran Depresión, la desilusión con respecto al libre mercado y la Segunda Guerra Mundial condujeron a una mayor regulación estatal en el mundo y en América Latina en particular.

En esa fase el Estado argentino interviene en la economía a través de organismos que tenían cierta autonomía y prestaban servicios o actividades productivas que generaban recursos administrados por sí mismas y no iban a la Tesorería, aunque no había acuerdo pleno respecto a su manejo y el grado de autonomía y autarquía. Se crean desde los años 1920 las primeras empresas militares a las que se suman otras en los treinta y principios de los 1940. En los años 1920 se crean la Dirección Nacional de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1922) y la Fábrica Militar de Aviones en Córdoba (1927).

Entre 1930 y 1943 se evidencia una participación más intensa del Estado dirigida a cumplir un objetivo de regulación de algunas actividades fundamentales. La intervención del Estado en la economía se justifica entonces como una necesidad de autoabastecimiento por razones de defensa nacional y la sustitución total o parcial de organizaciones extranjeras que controlan la oferta de bienes y servicios esenciales (petróleo, electricidad, transporte, ferrocarriles, siderurgia).

En América Latina y en Argentina en particular las burocracias militares y técnicas están asociadas a la intervención del Estado en la economía, en la infraestructura (energía, transporte, comunicaciones) y en sectores básicos (Angueria, M. Tonini, A. 1986). Entre 1935 y 1947 el complejo militar industrial argentino se consolida con la creación de numerosas fábricas en los sectores de: industria pesada, metalurgia, química pesada, fertilizantes, petroquímica e industria manufacturera, maquinaria, productos químicos, maquinaria y aparatos eléctricos⁴. En 1941 se crea la Dirección General de Fabricaciones

⁴ Año de creación de las siguientes fábricas militares (1935 y 1947):

1935: Fábrica Militar Aceros; 1936: Fábrica militar de armas portátiles Domingo Matheu; 1936: Fábrica militar Río Tercero; 1937: Fábrica militar Pólvoras y Explosivos Villa María; 1942: Fábrica militar Cartuchos San

Militares y la Flota Mercante del Estado. En 1944 se crea el Banco de Crédito Industrial un potente instrumento de fomento a la industrialización del país.

En esta etapa de sucesivos gobiernos militares, el Estado va cubriendo los huecos de la matriz insumo producto otorgándole a las Fuerzas Armadas un rol clave en este proceso. La defensa y la autarquía económica constituyen los principios básicos en la creación de empresas públicas (Gral. Mosconi, Gral Savio).

La tercera etapa (1945-1955), abarca los dos gobiernos peronistas en un contexto de redefinición del rol del Estado en la economía como Estado regulador, empresario y redistribuidor.

Prevalecen en este periodo dos motivaciones en la creación de empresas: la político-ideológica y la pragmática. Con el primer gobierno peronista se consolida la economía mixta que perduraría con transformaciones por casi tres décadas. Existiría cierto consenso, si bien discutible, que la idea de la empresa pública nace con el peronismo. Lo que evidentemente ocurre es un cambio de contexto donde se hace sentir la influencia de las condiciones internacionales de posguerra y de aplicación de políticas keynesianas, y en el orden interno la lógica que adquiere la industrialización por sustitución de importaciones, además. Si bien el rol del Estado había cambiado desde los años 30 se acepta que en este periodo se produce un cambio sustantivo. A partir de 1943, cambia la visión de la dirigencia política respecto a la empresa pública y su modo de gestión caracterizado por una menor autonomía en las decisiones con respecto al período previo (por lo menos en los casos estudiados⁵). Desde 1943

Francisco; 1943: Altos Hornos Zapla; 1944: Fábrica Militar Vainas y Conductores Eléctricos; 1944: Fábrica Militar Tolueno Sintético; 1945: Fábrica Militar Derivados del Plomo; 1945: Fábrica Militar Pirotécnicos; 1947: Fábrica Militar Material de comunicaciones y equipos. (Panaia, Marta, Lesser, Ricardo, Skupch, Pedro. Estudios sobre el peronismo. Siglo XXI, 1973, p: 107-108).

⁵ Angueira, María del Carmen y Tirre, Emilce (1995) *Las fábricas militares y la industria argentina en el período de entreguerras*, Buenos Aires: CEAL

Angueira, María del Carmen y Tonini, A. (1986), *Capitalismo de Estado, 1927-1956*, Buenos Aires, CEAL
Belini, Claudio (2001) “DINIE y los límites de la política industrial peronista (1947-1955”, *Desarrollo Económico*, 161: 97-119

Belini, Claudio (2006) “Reestructurando el Estado industrial: el caso de la privatización de DINIE, 1955-1962”, *Desarrollo Económico*, 181: 97-119

Belini, Claudio (2003) *La Industria durante el primer peronismo (1946-1955): un análisis de las políticas públicas y su impacto*, Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras

Gadano, Nicolás (2006) *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Buenos Aires, Edhasa

M.Rougier, La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo, CEEED-FCE-UBA, Buenos Aires, 2001

Rougier, Marcelo (2004b) *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo. 1967-1976*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes

Rougier, Marcelo (2004c) “Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo. 1967-1973”, *Desarrollo Económico*, 172:515-43

hay una mayor intervención estatal que se concentra en actividades productivas con una ampliación del radio de acción del Estado y de la empresa pública.

En los años 40 se crearon y nacionalizaron el grueso de las empresas públicas (ferrocarriles, teléfonos, gas), entre 1944 y 1955 se duplica el número de empresas estatales creadas con respecto a 1930-1943 y también cambia el tipo de empresas (Ugalde 1983).

En el primer período hay más empresas de servicios, financieras y entes reguladores; en el segundo y sobre todo a partir de 1943, las empresas son de transporte, servicios, comunicaciones e industrias base⁶. Se crean nuevas empresas en finanzas (IMIM, INDER); en transporte aéreo (Aerolíneas Argentinas, LADE); navegación, energía (CNEA, YCF, AGUA Y ENERGÍA, GAS DEL ESTADO); industria (IAME, SOMISA, ATANOR, AFNE).

En este periodo el Estado se hace propietario de empresas privadas con un carácter transitorio; La Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) creada en 1947, agrupaba a las empresas de "propiedad enemiga" intervenidas en 1945; las firmas británicas nacionalizadas en 1948 y otras creadas por Perón para la sustitución de importaciones (Belini 2006).

La **cuarta fase (1955-1976)** abarca los veinte años siguientes a la caída del segundo gobierno peronista hasta mediados de los 1970. Este periodo fue para la mayoría de los países industrializados y en vías de desarrollo el de mayor crecimiento del sector público.

En Argentina continúa el avance de la empresa pública y de la participación del Estado en empresas privadas, con marchas y contramarchas. Se dan entonces las primeras experiencias privatizadoras y de "racionalización". El fomento de las industrias básicas, generación de energía, telecomunicaciones, en el marco de la segunda sustitución de importaciones constituyó uno de los objetivos claves de esta etapa. Los objetivos sociales eran

Rougier, Marcelo (2004b) *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo. 1967-1976*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmas

Solberg, Carl (1982) "Entrepreneurship in Public Enterprise: General Enrique Mosconi and the Argentine Petroleum Industry", *Business History Review*, 56 (3): 380-399

Solberg, Carl (1985) "YPF: The Formative Years of Latin America's Pioneer State Oil Company, 1922-1939", en J.Wirth (ed.), *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, Lincoln, University of Nebraska Press, pp.51-102

⁶ La compañía de teléfono del Estado se creó en 1946-1948; La Dirección General de Agua y Energía Eléctrica se creó en 1947 (fusionaba las de irrigación y centrales eléctricas); y también en 1947, el Congreso aprueba el plan siderúrgico argentino y la constitución de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA). Los ferrocarriles fueron nacionalizados en 1946, en este caso no se trató de una empresa autónoma y autárquica, sino que fue un organismo subsumido en la estructura del poder ejecutivo. En los 50, podemos incluir las Empresas Nacionales de Energía (1950), la Comisión Nacional de energía Atómica (CNEA, 1950); las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (1952), Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE, 1953), Dirección Nacional de Gas del Estado, 1955.

centralmente la preservación del empleo y evitar el conflicto social en un marco de fuerte poder sindical. En este sentido, tuvo gran relevancia el rescate de empresas privadas.

En 1955, comienza una nueva fase en la creación de empresas estatales respecto al periodo inmediato anterior. Entre 1955 y 1964 se crean 10 empresas - menos que antes -, pero por otra parte al imponerse los criterios de racionalización del Estado durante el gobierno de Frondizi, las empresas empiezan a manejarse como tales. Entre 1965 y 1977 aumenta la creación de empresas (se crean 29 nuevas empresas), tal vez este pueda ser identificado como el periodo de apogeo de las empresas estatales⁷. En 1967 se establece el régimen de rehabilitación industrial para ayudar a empresas con dificultades financieras, se acogieron a este beneficio 187 empresas (Ugalde 1983, Belini y Rougier, 2008).

Entre 1950 y 1974 la participación del sector público en el PBI fue de casi el 13% (5% el sector gubernamental y 8% las empresas públicas, Ugalde 1983: 17, tomado de BCRA 1976). En el inventario oficial del Banco Central en 1982 se relevaron un total de 297 empresas públicas (260 no financieras y 37 no financieras), esto demuestra el punto más alto que alcanzó el entramado del Estado empresario argentino (Ugalde 1983: 5).

En la *quinta fase* (1976-1990) hay un marcado avance de los cuestionamientos al Estado empresario en el marco de una crisis del paradigma keynesiano. Entre 1976 y 1981 se reiteró desde el Estado el principio de subsidiariedad y la voluntad de privatizar las EP y la no creación de nuevos entes. Se vendieron entonces gran cantidad de empresas menores (120) y se crearon otras (Ugalde A. 1983: 84).

Sin embargo, durante la dictadura militar 76-83 se crean empresas públicas de las cuales se destaca el carácter estratégico y el papel que jugó la CNEA. A partir de este ente se crearon: en 1976 la empresa de tecnología Investigación Aplicada INVAP Sociedad del Estado, en 1977 la empresa Nuclear Mendoza Sociedad del Estado, en 1980 se crea la Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas, con participación de la CNEA (ENACE), en 1981 Combustibles Nucleares Argentinos CONUAR SA (empresa mixta entre CNEA y Pecom Nuclear), en 1986 la Fábrica de Aleaciones Especiales S.A. (FAESA) y Córdoba Alta

⁷ Entre las estas empresas se encuentran mencionamos sólo algunas: la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL, 1956); la empresa Ferrocarriles del Estado (EFEA, 1956), los Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA es de 1958), Empresa Líneas Marítimas argentinas (ELMA, 1960). En este periodo se crea la figura jurídica Sociedad del Estado. Se trata de un tipo es un tipo societario que designa las empresas públicas amparadas por la ley nacional 20.705 de 1974. En esa herramienta legal se plantean diferentes obligaciones y responsabilidades que otros tipos societarios. No pueden declararse en quiebra y si la empresa pública arroja pérdidas el Estado Nacional subvencionara a la empresa. Eventualmente el Estado tiene la facultad en última instancia de declararlas *en disolución*. Por otra parte, el capital de una Empresa publica regida por la ley 20.705 está completamente en manos del Estado, es decir, el sector privado no puede participar.

Tecnología S.E. (CORATEC), en 1985 creación de la empresa Alta Tecnología Sociedad del Estado (ALTEC S.E.), en 1989 Creación de la Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E. (ENSI S.E.) para la operación de la Planta Industrial de Agua Pesada de Arroyito. También se crearon en ese periodo la Sociedad Anónima para el desarrollo de la tecnología Acuática SATECNA, 1977; Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado CEAMSE, 1977; Astillero Ministro Manuel Domecq García, SA 1979 cuyos socios eran la Armada Argentina y la compañía Thyssen.

Durante el último gobierno militar 1976-1983 se realizaron las llamadas privatizaciones periféricas: venta o liquidación de 120 empresas menores en manos del Estado, luego venta y participaciones minoritarias en 207 empresas (46 fueron a la quiebra). Por otra parte se descentralizaron los servicios y funciones a provincias y municipios. Se adquirieron firmas en los siguientes sectores: energía, transporte aéreo, financieras, industriales

Las empresas estatales en 1976 eran 747 controladas en forma total o parcial por el Estado, más 300 sociedades en las que tenía participación accionaria minoritaria (no incluye empresas provinciales ni municipales) (Fiel, 1976); en 1983 existían 297 empresas públicas (Ugalde, 1983); en 1986, 433 (Schvarzer, 1986). Para 1990 las empresas públicas nacionales eran: 89 y en el año 2001, 18 (Belini y Rougier, 2008).

Finalmente, podemos identificar el periodo que comienza en los 90 como el de *decadencia y privatización de las EP*. A partir de allí se abre otro camino que preferimos considerar como diferente de la etapa anterior ya que se va a modificar sustancialmente la relación del Estado con la economía, la sociedad y el mercado⁸.

Empresas públicas de bienes complejos: la construcción de barcos

Las empresas productoras de bienes complejos son muy pocas en la Argentina y están, en términos generales, ligadas a proyectos de industrialización de origen estatal y particularmente vinculadas a objetivos estratégicos de las Fuerzas Armadas (fábrica militar de aviones, 1927; Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), 1952, fabricación de

⁸ Durante el periodo de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se crearon las siguientes empresas públicas: Energía Argentina (Enarsa), Aguas y Saneamiento (AySA) y ArSat (Argentina Satelital).

barcos de gran porte, AFNE, 1953; Investigación Aplicada (INVAP) Sociedad del Estado, 1976⁹). En la presente ponencia trabajaremos el caso de AFNE.

*"El Astillero Río Santiago ha sido creado
con el propósito de independizar gradualmente
al país de la dependencia extranjera.
Su comienzo ha sido difícil, alentado y
apoyado por algunos, criticado duramente y
detractado por otros. Es que se olvida
que la construcción naval es un arte que
no se improvisa, que sólo se logra armonizar
convenientemente al cabo de muchos
años de tesonera y paciente labor"*
Capitán de Navío Enrique Carranza,
director del ARS, al entregarse la fragata "Libertad"
el 28 de mayo de 1963.

Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE), fue creada en 1953 (decreto 10627) y estaba integrada por Astillero Río Santiago (ARS) y la Fábrica Naval de Explosivos (FANAZUL). AFNE se crea a partir de los talleres generales de la base naval de Río Santiago y se inició como un astillero estatal integrado con tendencia a la autosuficiencia. Si bien no alcanzó nunca la autosuficiencia en todas las fases productivas, desarrolló una sólida trama de proveedores en la región, con el efecto derrame positivo a nivel del “*Know how*” que ello implica. A partir de los 80 y de la reestructuración posterior, el astillero atravesó por periodos casi de desmantelamiento y finalmente, sobrevivió como astillero de montaje y reparaciones.

Astillero Río Santiago (ARS) tuvo, en su origen, un carácter militar. En el estatuto de la empresa de 1959 (decreto 16385) se establece que como empresa del Estado dependiente de la Marina, la misión de AFNE es la dirigir, administrar y coordinar los establecimientos de carácter industrial y comercial de la Marina de guerra existentes o a crearse.

El ARS es uno de los pilares de la industria naval pesada argentina e históricamente su producción estaba orientada hacia el mercado interno, como astillero integrado construía buques para la armada nacional y la marina mercante. Desde la fundación de ARS hasta mediados de los 80, los principales armadores argentinos fueron: la Marina de Guerra, YPF, YCF, Flota Mercante del Estado, Administración General del Transporte Fluvial AGTF que

⁹ Este estudio de empresas productoras de bienes complejos forma parte de un proyecto de investigación denominado “El Estado como actor productivo: análisis de trayectorias de empresas públicas de bienes complejos (1950-2008)”. La Dra. Mariana Versino quien realizó su tesis de doctorado sobre el INVAP forma parte del equipo de investigación.

se une en 1958 con Flota argentina de navegación fluvial (FANF) y forman Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino (EFFEA), Empresa Líneas Marítimas Argentinas ELMA ¹⁰.

La industria naval pesada integra la rama metalmecánica y, al igual que la industria automotriz, se la denomina “concurrente” o de “síntesis” debido a que es fuerte demandante de equipos, insumos e instalaciones que provienen de una gran diversidad de sectores proveedores manufactureros. El producto que el sector pesado elabora integra el equipamiento productivo de otras actividades, entre los que se pueden nombrar embarcaciones para defensa, transporte de carga, pesqueros, transporte de pasajeros, embarcaciones auxiliares, para el turismo, para la investigación, dragas, plataformas extractivas, plataformas costa afuera.

Desde su creación, las grandes construcciones navales han representado más del 50% de la producción de ARS si bien se observan en determinados años mayor diversificación de la producción. El astillero contaba con una infraestructura apta para fabricar todos aquellos componentes que pudiera requerir la industria naval pesada para su actividad terminal. En la producción mecánica, ARS fabricaba motores diesel y, material ferroviario (locomotoras, bogués y cruces de rieles) turbinas para centrales termoeléctricas de gran potencia, componentes para centrales nucleares. Si analizamos en las Memorias y Balances sobre el origen de la facturación del ARS en el periodo 1974/1988 surge claramente que la vocación del astillero es preferentemente la construcción de buques. Sin embargo, la capacidad tecnológica de ingenieros y técnicos desarrollada en los talleres de ARS y en la Escuela Técnica Astilleros Río Santiago (ETARS) permitió al astillero diversificar la producción hacia otras líneas. En los años 70, el ARS fabricaba motores para buques con licencia de Sulzer y Fiat, motores que salían con la marca ARS SULZER y ARS FIAT¹¹. A su vez, el Astillero fue habilitado para la construcción de motores eléctricos de todo tipo, tanques para gas licuado, compuertas para diques, engranajes de reducción para turbinas, equipo de bombeo para petróleo, fundición de aceros, hierros y metales no ferrosos, piezas fundidas de acero inoxidable especiales y maquinado de precisión de grandes piezas para industria metalúrgica pesada, maquinado de cilindros de laminación, camisas de trapiche para la industria azucarera, etc.

¹⁰ En 1961 ocurre la fusión entre la Flota Mercante del Estado –FME-, la cual había sido creada en 1941 por falta de bodegas debido a la guerra, y la Flota Argentina de Navegación de Ultramar –FANU-, creando entonces una nueva compañía, la Empresa Líneas Marítimas Argentinas –ELMA-

¹¹ La empresa suiza Sulzer es una de los fabricantes de motores para barcos mas importantes del mundo

Astilleros Río Santiago: construcción de barcos

1953/2008

Armadores	Cantidad de barcos entregados	s/entregar
<i>Público Nacional</i>		
Elma	16	
Armada Argentina	14	
YPF	5	
Otros	16	
<i>Privado</i>		
Nacional	4	1
Extranjero	2	4
Total de barcos 1953/2008	53	5

Fuente: cuadro elaborado en base a las Memorias y Balances, Afne/Ars 1966/2005; J. C. Casarico, 15 de julio 2008.

Período	cantidad de barcos entregados	s/entregar
1957/1975	30	
1976/1988	20	
1988/1998	1	
1998/2008	2	5
Total 1953/2008	53	5

Fuente: ídem cuadro anterior.

En más de medio siglo de existencia el ARS ha construido 53 barcos entregados a sus armadores, de los cuales casi el 90% son públicos nacionales y el resto privados. Entre los armadores públicos nacionales el 24% corresponde a la Armada Argentina, y el 26% a EMA. Históricamente, el destino de la producción del ARS ha sido el ámbito nacional, y el internacional sólo ha representado menos del 1%, sin embargo cabe señalar que este destino ha cobrado un peso definitivo a partir del 2000, con el inicio de la recuperación de la empresa después de la larga crisis de los 90.

Si observamos el ritmo de la producción según la periodización planteada en el cuadro 2, se observa que los periodos de mayor dinamismo son los dos primeros. En esa etapa se mantenía un ritmo promedio de producción de más de un barco por año. La reestructuración productiva y el proceso de privatización que se plantea en los 90 deja al ARS en una virtual parálisis y una profunda crisis. A partir de la decisión política de recuperar al Astillero vía su provincialización, la empresa recupera algunas líneas de construcción de barcos pero en condiciones de producción muy inferiores a las de los periodos anteriores. En diez años 1998/2008 el ARS ha entregado 2 embarcaciones de gran porte y tiene 6 en proyecto y

construcción. Si bien no es el tema de esta ponencia, no podemos dejar de señalar que la viabilidad económica de esta empresa estatal depende de decisiones políticas de los gobiernos provincial y nacional

Ensamblaje, saberes técnicos y bienes complejos

Incluimos al astillero dentro del sector de empresas públicas de bienes complejos ya que los buques son por definición bienes complejos que se caracterizan por la cantidad, calidad, e interdependencia de los componentes que integra. Los buques de gran porte son productos individuales o de pequeñas series que constituyen proyectos únicos de ingeniería. Si bien un buque implica el ensamblaje de componentes de distinta complejidad que pueden ser importados o fabricados en el mismo astillero (incluido diseño y motores), el resultado final es un producto único que responde a la demanda de clientes individuales. Como en todo bien complejo en la demanda de ciertos buques de la industria naval pesada influyen tanto la reputación, la experiencia, la calidad del servicio postventa cuanto el precio.

El proceso de “fabricación” en la industria naval pesada comienza con la demanda del armador que si bien puede aportar el diseño, siempre es necesario su modificación o adaptación, sino el diseño e ingeniería del proyecto de la unidad a construir la realiza el propio astillero; el paso siguiente es la recepción y procesamiento de las materias primas, partes, equipos e instalaciones; luego sigue el armado de la estructura metálica del barco a partir de insumos semielaborados (corte y soldadura de chapa naval y perfiles); el alistamiento (comúnmente en el muelle, esto es, con el buque ya en el agua) es la etapa final, en la cual se realiza el montaje de los componentes. Si comparamos con las características de la producción en serie se puede observar que en ésta se procede a la inversa: primero se desarrolla el producto, luego se fabrica y finalmente, se realiza la comercialización hasta la demanda final. En estos bienes, el precio define la cantidad demandada. En los bienes complejos, en este caso grandes buques, insistimos en que su construcción responde a un pedido específico de la demanda, es decir, no se trata de producciones seriadas sino que el proyecto lleva especificaciones propias que son convenidas entre el demandante o armador y el astillero. Por ello se la suele caracterizar a la industria naval como “una industria sin cadena de montaje”.

El proceso de producción de barcos es relativamente prolongado, dependiendo de diferentes variables, (productividad, complejidad de la embarcación, tamaño) desde 6 hasta 24 meses. Los proveedores especializados de la industria se denominan “navalpartistas”, (variada

gama de actividades industriales, aparatos de control eléctrico, distribución de electricidad, motores, cables, chapa naval, turbinas, productos laminados de acero y hierro y otros bienes metálicos, engranajes, tuberías, válvulas, aparatos de iluminación, mobiliario, equipos frigoríficos, productos plásticos). Los proveedores son parte del proceso de construcción de un barco y en muchos casos, realizan sus actividades dentro del astillero, participando directamente en el proceso productivo de la embarcación, en plena complementariedad y cooperación con el astillero.

“Un complejo fabril de la magnitud del ARS dotado de modernas instalaciones maquinarias y equipos y con una mano de obra altamente especializada y codiciada por la industria privada, no puede sufrir las consecuencias de un ritmo irregular de actividad de características intermitentes”

Memorias y Balances, AFNE, 1975

Los astilleros ARS, Alianza, Astarsa, Tandanor, el Arsenal Naval de Puerto Belgrano y de Zárate tenían escuelas de formación, de las cuales se nutrían el resto de las empresas que estaban alrededor de esos complejos. Se trata de la formación de personal, en diversos oficios lo cual genera un efecto derrame positivo al resto del tejido industrial con el aporte de recursos humanos con un elevado grado de calificación.

El proceso de trabajo tiene un gran componente artesanal. En cada una de las diferentes etapas del proceso productivo participan entonces distintos recursos humanos profesionales: ingenieros navales, ingenieros mecánicos, arquitectos navales e ingenieros electricistas, técnicos y obreros altamente calificados y especializados como caldereros, carpinteros, electricistas o soldadores. La formación de los obreros especializados exige en principio dos condiciones: el tiempo y capacidad acumulada de saberes artesanos (capacitación a través del vínculo “maestro-aprendiz”). La capacitación de los obreros se basa en el estilo de “learning by doing, por ello, la mano de obra de un astillero tiene un peso significativo en su competitividad. En este sentido, la tradición de la industria naval de un país juega un papel importante en la productividad actual, ya que es la experiencia acumulada la que dota de las capacidades necesarias para llevar a cabo la secuencia fabril (CEP 2005).

En el proceso de construcción de un barco de gran porte los trabajadores del ARS se enfrentan a permanentes desafíos: cada cosa que se produce es porque hubo alguien que supo

hacerlo con maquinaria que no funciona en su óptimo. Los buques no son productos estándares por lo que el macro proceso de trabajo está estandarizado pero el trabajo a nivel de los talleres no está normalizado (J. C. Casarico). Por eso, no sorprende que, en la postconvertibilidad, el ARS haya concretado varios contratos importantes para la empresa como por ejemplo una serie de cinco buques construidos para la firma alemana Wilhem Finance Inc. que demuestra la persistencia de un acervo representado fundamentalmente por sus recursos humanos (D. Yacobits, 15 de julio, 2008).

ARS presenta una marcada ausencia de modernización tecnológica que deja al descubierto la desatención manifiesta por parte del Estado hacia sectores productivos que exigen apoyo financiero para emprender grandes proyectos y requieren una articulación fuerte con el sistema educativo. El proceso de adquisición de capacidades lleva tiempo (y ciertamente necesidades de financiamiento), y no se produce gracias a los ajustes automáticos e invisibles del mercado; en este proceso intervienen las instituciones y la mano visible del Estado.

A modo de cierre

En este ejercicio de reflexión sobre las empresas públicas en Argentina hemos contextualizado su surgimiento, apogeo y decadencia identificando en principio cinco etapas desde 1862 hasta la década del noventa del siglo XX. En estas etapas hemos caracterizado la relevancia de las experiencias tempranas de creación de empresas públicas, en el marco del Estado liberal de fines del siglo XIX; en los periodos siguientes (hasta el fin del segundo gobierno peronista) se destacan el papel de los militares en el nacimiento y desarrollo de empresas públicas desde la década de 1920 donde “el nacionalismo petrolero” acuñó un estilo particular en el devenir de las empresas públicas (YPF, DGFM, IAME, AFNE). La etapa que se abre a partir de mediados de los 50 hasta mediados de los 70 es de una alta participación del sector público en el PBI, casi el 13% (5% el sector gubernamental y 8% las empresas públicas). En la etapa siguiente comienzan los cuestionamientos al Estado empresario en el marco de una crisis del paradigma keynesiano y avanza el proceso de privatizaciones. Se abre entonces un periodo de decadencia y privatización de las EP en los 90, la marcha de este proceso que adquiere o parece adquirir otro rumbo a partir del 2002/2003 cuando se abre un periodo de contramarchas que si bien no puede revertir las consecuencias de la reestructuración anterior redefine su orientación.

Este trabajo representa sólo un paso en un proceso de investigación que implica profundizar aspectos específicos de la intervención del Estado en la producción. En este sentido, no nos referimos únicamente a la producción de bienes industriales sino a bienes que implican diseños y proyecto únicos y cuya fabricación conlleva el fomento del tramado industrial, de variadas capacidades profesionales y técnicas. Hemos identificados pocas empresas productoras de bienes complejos en la Argentina (en principio IAME, AFNE/ARS; INVAP). De estos tres ejemplos hemos tomado el caso del Astillero Río Santiago y considerado su evolución y desempeño productivo a lo largo de sus más de 50 años de existencia. En ese periodo el ARS ha construido 53 barcos, de los cuales casi el 90% desde su fundación hasta 1988. A partir de entonces la empresa entra en una fase de decadencia y virtual desmantelamiento, y desde el 2001/2003 vuelven lentamente a poner en marcha los talleres para construir barcos para el mercado externo (hasta el presente se han entregado solo tres).

La producción de los bienes complejos en Argentina y América Latina, en general, están vinculadas a iniciativas del Estado. Esto resulta así no solamente por el volumen de la inversión inicial sino porque en la fabricación de este tipo de bienes el largo plazo impone su lógica sobre la rentabilidad de corto plazo necesaria en la inversión privada

Bibliografía

- Barbero, M. I., Russo, C. “Las empresas públicas en Argentina una perspectiva histórica”. Presentación en el II Coloquio del Grupo Trinacional de Estudios Empresariales e Historia Económica. México, 2009.
- Belini, Claudio. (2006) “Reestructurando el Estado industrial: el caso de la privatización de la DINIE 1955-1962”. En Revista Desarrollo Económico, Vol 46.
- Belini, Claudio, Rougier, Marcelo. *El Estado empresario*. Buenos Aires. Manantial. 2008
- Bellini, Nicola. (1996) *Stato e Industria nelle economie contemporanee*. Donselli Editore, Roma.
- Centro de Estudios para la Producción (CEP) (2005), *La industria naval en la argentina*. Subsecretaría de desarrollo productivo de la Secretaría de Industria de la Nación, Buenos Aires (<http://www.industria.gov.ar/cep>)
- Comín, Francisco Aceña, Pablo Martín (comp.) (1991) *Historia de la empresa pública en España*. Madrid, Espasa Calpe.
- FIEL, (1976). *Las empresas públicas en la economía argentina*. Buenos Aires, Consejo Empresario Argentino.
- Frassa, Juliana. *Evitando el naufragio de la privatización. El caso del Astillero Río Santiago en los 90*. Tesis de Maestría. 2009.
- Insee et la statistique publique.** Définitions et méthodes. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/entreprise-publique.htm>.
- Gadano, Nicolas, (2006) *Historia del petróleo en Argentina 1907-1955*. Ed. Edhasa.

Galmbos, Louis, Baumol William. (2000) "Conclusion: Schumpeter revisited". In Toninelli, op. cit. pp. 3003-309.

González Climent, Aurelio (1973), *Historia de la industria naval argentina*, AFNE, Bs. As.

Millward, Robert.(2006) *Private and Public Enterprise in Europe: Energy Telecommunications and Transport, 1830-1990*. Cambridge University press.

United Nations (2008). *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities*. Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development. Management Publication based on the Expert Group Meeting on Re-inventing Public Enterprise and their Management. New York.

Panaia, M, Lesser, R. Skupch, P. (1973) *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Siglo XXI. Buenos Aires

Toninelli, P: A. (ed.) (2000) *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge University Press.

Salerno. E.(2002) "Una aproximación a las características del Estado empresario: La Administración General de los Ferrocarriles del Estado". XVIII Jornadas de Historia Económica – Mendoza.

Andrés M. Regalsky Elena Salerno "En los comienzos de la empresa pública argentina. Una aproximación a dos casos: la Administración de los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias de la Nación antes de 1930".

SCHVARZER, Jorge (1979), "Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina", *Economía de América Latina*, México, CIDE, nro.3.

Tonini, A. Angueira , M. (1986) *Capitalismo de Estado (1927-1956)*. Centro Editor de America Latina, Buenos Aires.

Ugalde, Alfredo. *Las empresas publicas en la Argentina . Magnitud y origen*. Documento de Trabajo N° 3, Cepal, Buenos Aires, 1983.

Versino, M. 2006. "Análisis socio-técnico de procesos de producción de tecnologías conocimiento-intensivas en países subdesarrollados. La trayectoria de una empresa nuclear y espacial argentina (1970-2005)". Tesis de doctorado.

Documentos y Publicaciones institucionales de la empresa

Memorias y Balances ARS 1966/1988. Video institucional, 2008.

Documentos del Sindicato de ARS

80 aniversario ATE. *Pelear vale la pena*, Ate Ensenada, 2007.

Periódicos locales

El Día de La Plata, diferentes años

Primera Página de Ensenada

Entrevistas:

Contador Benedetti, área de costos del ARS, 26 de abril 2008.

Juan Carlos Casarico, calderero, hace 47 años que trabaja en el astillero ,30 años a bordo y 12 años como instructor en ETARS, 15 de julio 2008.

Daniel Yacobits, 15 de julio) desde los 14 años empezó en la ETARS, trabajó en los talleres y luego en la administración, 25 años en total, 15 de julio 2008.