

Universidad Nacional de San Martín  
Instituto de Altos Estudios Sociales  
Maestría en Sociología Económica

**Tesis de Maestría**

“Empresas públicas, intervención económica estatal y transformaciones estructurales. Un análisis de las capacidades y los desempeños de las firmas estatales bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)”

**Tesista:** Lic. Débora Ascencio

**Director:** Dr. Lucas Iramain

**Codirectora:** Dra. Ana Castellani

Buenos Aires, 2020

<b>Índice</b>	
Resumen.....	4
Agradecimientos .....	5
Listado de siglas.....	7
<b>Introducción.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1. Antecedentes, marco teórico y estrategia metodológica.....</b>	<b>15</b>
1.1. La empresa pública en Europa: un balance de las privatizaciones a partir de los orígenes 16	
1.2. El siglo XXI y la nueva ola “estatizante” en los países desarrollados .....	22
1.3. La empresa pública en América Latina.....	28
1.4. La empresa pública en la Argentina .....	41
1.5. Marco teórico .....	49
1.6. Estrategia metodológica .....	59
<b>Capítulo 2. Reconstrucción historiográfica de las empresas públicas antes del golpe.....</b>	<b>64</b>
2.1. Orígenes y “fases” de las empresas públicas antes del golpe.....	64
2.2. La evolución de los marcos normativos y formatos de gestión.....	78
2.3. Universo de empresas públicas y antecedentes de la muestra.....	86
<b>Capítulo 3. La orientación de la intervención económica estatal durante la última dictadura cívico-militar .....</b>	<b>91</b>
3.1. Los cambios a nivel macro. El desplazamiento hacia las actividades financieras .....	92
3.2. Los cambios en el sector. Las empresas públicas en torno a la ampliación del complejo	96
3.3. Formatos, marcos regulatorios y algunos rasgos de gestión .....	116
<b>Capítulo 4. El deterioro de las capacidades económico-financieras: análisis de los desempeños 127</b>	
4.1. Ingresos por ventas.....	131
4.2. Precios y tarifas .....	137
4.3. Inversión real fija .....	144
4.4. Endeudamiento interno y externo.....	149
<b>Capítulo 5. El deterioro de las capacidades técnico-operativas: análisis de los desempeños y el “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo .....</b>	<b>157</b>
5.1. La dinámica de la producción .....	158
5.2. La “racionalización” de los planteles laborales.....	165
5.3. Los salarios como costo laboral y como poder adquisitivo.....	171
5.4. Productividad y distribución regresiva del ingreso .....	175
5.5. Algunos indicadores sobre el “disciplinamiento” en los lugares de trabajo .....	178
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>184</b>
<b>7. Bibliografía .....</b>	<b>199</b>

<b>8. Anexo estadístico .....</b>	<b>215</b>
8.1. Tablas y gráficos correspondientes al apartado sobre ingresos por ventas .....	215
8.2. Tablas y gráficos correspondientes al apartado sobre precios y tarifas.....	221
8.3. Tablas y gráficos correspondientes al apartado sobre inversión real fija.....	225
8.4. Tablas y gráficos correspondientes al apartado sobre endeudamiento interno y externo ....	231
8.5. Tablas correspondientes al apartado sobre la dinámica de la producción.....	234
8.6. Tablas correspondientes al apartado sobre la “racionalización” de los planteles laborales .	241
8.7. Tablas correspondientes al apartado sobre salario real como costo laboral y como poder adquisitivo .....	245
8.8. Tablas correspondientes al apartado sobre productividad.....	252

## **Resumen**

Más allá de la ineludible relevancia actual e histórica de las empresas públicas, la literatura especializada coincide en señalar un vacío historiográfico en torno al estudio de sus trayectorias y desempeños, especialmente en América Latina. Guajardo Soto (2015) destacó la preeminencia de enfoques excesivamente macroeconómicos y formalistas que dejaron de lado la historia de las firmas estatales y aún hoy persisten lagunas notables de conocimiento sobre sus principales atributos y derroteros. Para el caso nacional, Belini y Rougier (2008) marcaron la escasez de trabajos sobre empresas públicas industriales, financieras y de servicios, más allá de algunos estudios coyunturales realizados, mayoritariamente, por organismos oficiales que tenían injerencia o control sobre ellas y destacan la necesidad imperiosa de acumular una base considerable de estudios empíricos para poder superar los marcos interpretativos más generales.

El propósito fundamental de esta tesis consiste en analizar las transformaciones operadas en las capacidades estatales y los desempeños económicos de las principales empresas públicas bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983). El enfoque teórico proviene de la sociología económica, en particular, la perspectiva que destaca la dimensión cualitativa de la intervención económica del Estado, es decir, sus capacidades técnicas, económicas, financieras, operativas y burocráticas, empleando varias nociones provenientes del neoinstitucionalismo, que permiten evaluar los atributos básicos que debe tener un Estado para intervenir de manera eficiente y autónoma en la economía (Castellani y Llanpart, 2012). No obstante, también se toman “prestados” algunos conceptos provenientes de la economía política y estrategias de análisis derivadas de la historia económica y la historiografía de empresas que posibilitan articulaciones muy sugerentes para este trabajo, considerando que se trata de un objeto de estudio híbrido, situado entre el Estado y el mercado (Wright, 2006). La estrategia metodológica es mayormente cuantitativa, basada en una triangulación intramétodo (Cea D’Ancona, 1998), dado que combina diversos tipos de técnicas cuantitativas de recolección y análisis de datos en base a la utilización de fuentes secundarias provenientes, sobre todo, de los balances, memorias y publicaciones de la SIGEP.

**Palabras clave:** Empresas públicas – Capacidades estatales – Desempeños económicos.

## **Agradecimientos**

El agradecimiento más importante es para mis directores, quienes me acompañaron con enorme dedicación en este proceso. A Lucas Iramain, por su permanente disposición para desentramar juntos el objeto de estudio. Su lectura atenta, minuciosa y, por sobretodo, lúcida fue una guía indispensable en la escritura de la tesis. A Ana Castellani, por su inmensa generosidad para enseñarme el oficio de investigar en ciencias sociales. Trabajar junto a ella es un aprendizaje constante, un gran modelo de rigurosidad y constancia y, al mismo tiempo, un ámbito de afecto y confianza que hacen de la labor cotidiana un desafío sumamente estimulante.

Esta tesis de maestría es el resultado de varios años de trabajo en el marco del Programa de Estudios Sobre las Elites Argentinas. Quiero agradecer a sus investigadores e investigadoras por estar siempre dispuestos a recibir inquietudes y transmitir su experiencia. A cada uno de los becarios y becarias con quienes compartimos los vaivenes de nuestra tarea, apoyándonos permanentemente para concretar los objetivos. A Julia Gentile, por su extraordinario profesionalismo y predisposición a ayudarme en el día a día.

También agradezco al Instituto de Altos Estudios Sociales, donde pude trabajar en condiciones realmente inmejorables y recibir formación académica de excelencia y comprometida con la comunidad a la que pertenece.

A mis compañeros y compañeras del CITRA, lugar de trabajo de los últimos años que me recibió de la mejor manera.

A las personas e instituciones que hicieron posible mi estancia de investigación en el CEIICH- UNAM bajo la dirección del Dr. Guillermo Guajardo Soto (a quien agradezco sus valiosas enseñanzas), experiencia que enriqueció mucho mi visión sobre las empresas públicas latinoamericanas. Especialmente a Esteban Serrani, quien contribuyó generosamente para que se concretara.

A mis compañeros docentes de la materia sobre servicios públicos que dictamos en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, porque muchas de las reflexiones presentes en esta tesis surgieron en ese ámbito de trabajo conjunto.

A CEPA, por permitirme integrar un espacio muy significativo para la comprensión e intervención en la realidad económica y social de nuestro país.

A mis amigas y amigos, por el apoyo constante y por compartir la alegría del cierre de esta etapa.

A mi mamá, mi papá y mis tres hermanos, por acompañarme con amor, confianza y profundo orgullo en estos años de trabajo. Muy especialmente agradezco a mi hermano Ezequiel, por su inteligencia y complicidad para interpretar juntos varias series de datos que integran este trabajo.

A Javi, cuya contribución personal y profesional para que esta tesis se concretara es imposible de reflejar en unas líneas, pero elijo agradecerle la pasión y la lucidez con la que practica la sociología, fuente de inspiración y disfrute para mí desde hace muchos años.

Por último, al Estado argentino por financiar mis estudios de posgrado a partir de una beca doctoral otorgada por el CONICET. También la Universidad Nacional de San Martín me concedió en 2016 una beca para iniciarme en la investigación. Asimismo, la totalidad de mi formación educativa transcurrió en el sistema público nacional. No puedo menos que dejar asentada mi gratitud y el compromiso de poner mi formación al servicio de defender y enriquecer el acervo público.

## **Listado de siglas**

AA: Aerolíneas Argentinas

AyEE: Agua y Energía Eléctrica

CEN: Corporación de Empresas Nacionales

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

ENCOTEL: Empresa Nacional de Correos y Telégrafos

ENTEL: Empresa Nacional de Telecomunicaciones

FA: Ferrocarriles Argentinos

FIEL: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

GE: Gas del Estado

IPC: Índice de Precios Mayoristas

IPMNA: Índice de Precios Mayoristas No Agropecuarios

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

OSN: Obras Sanitarias de la Nación

PBI: Producto Bruto Interno

PRN: Proceso de Reorganización Nacional

SEGBA: Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires

SIGEP: Sindicatura General de Empresas Públicas

YCF: Yacimientos Carboníferos Fiscales

YPF: Yacimientos Carboníferos Fiscales

## **Introducción**

Las empresas públicas han tenido protagonismo en las economías de gran parte del mundo desde el surgimiento de los Estados-Nación, incluso, algunos autores destacan antecedentes de su versión moderna en los estancos del Antiguo Régimen (Comín y Díaz Fuentes, 2004). A pesar de haber atravesado varias décadas ceñidas por políticas neoliberales y privatizaciones masivas, las firmas estatales conservaron una significación económica y social destacable, que emprendió un nuevo ciclo ascendente a partir de las necesidades impuestas por la crisis 2008 y la emergencia de proyectos políticos tendientes al incremento de la presencia estatal en los países en vías de desarrollo. Según Christiansen (2011), dentro del ámbito de los países de la OCDE, las empresas públicas siguen manteniendo posiciones predominantes en transporte, energía, finanzas y telecomunicaciones, es decir, sectores estratégicos para la competitividad del resto de la economía con niveles altos de concentración de capital y empleo. También un informe especial de *The Economist* (2012) señaló –con preocupación– el resurgimiento del “capitalismo de estado” en países como China, Rusia y América Latina, con datos que resultan muy elocuentes: más de tres cuartos de las reservas de petróleo del mundo están controladas por empresas estatales, la empresa más grande de exploración y explotación de gas a nivel mundial es pública (Gazprom de Rusia), la empresa de telefonía móvil con mayor poder de mercado también es estatal (China Mobile), una de las empresas químicas más rentables del mundo es estatal (Saudi Basic Industries Corporation, de Arabia Saudita), sólo por mencionar algunos.

Ahora bien, más allá de su ineludible relevancia actual e histórica, la literatura especializada coincide en señalar un vacío historiográfico en torno al análisis del papel, la trayectoria y los desempeños de las empresas públicas, especialmente en América Latina. Guajardo Soto (2015) destacó la preeminencia de enfoques excesivamente macroeconómicos y formalistas que dejaron de lado la historia de las empresas públicas y aún hoy persisten lagunas notables de conocimiento sobre sus principales atributos y derroteros. Para el caso nacional, Belini y Rougier (2008) marcaron la escasez de trabajos sobre empresas públicas industriales, financieras y de servicios, más allá de algunos estudios coyunturales realizados, mayoritariamente, por organismos oficiales que tenían injerencia o control sobre ellas y destacan la necesidad imperiosa de acumular una base considerable de estudios empíricos para poder superar los marcos interpretativos más generales.

No obstante, con el propósito de realizar un balance de las privatizaciones y examinar los nuevos formatos del siglo XXI emergió una renovada agenda de investigación con contribuciones importantes para comprender la significación histórica de las empresas públicas, las motivaciones detrás de su creación y las tensiones vinculadas a su funcionamiento eficiente y función social. En el marco de esta agenda relativamente reciente, surgieron una serie de estudios desde la historia económica europea en debate abierto con el denominado “paradigma británico” que representó el arquetipo de defensa a ultranza de las privatizaciones. Uno de los ejes estructurantes de estos trabajos ha sido la necesidad de llevar a cabo estudios desde los orígenes, discutiendo con las interpretaciones “sobreideologizadas” que tendieron a asociar el crecimiento de la empresa pública únicamente a la emergencia de los gobiernos “de izquierda” y dejaron de lado las complejas y diversas causas detrás de su creación y difusión. Además, estos análisis se caracterizaron por aportar abundante evidencia empírica para derribar el mito del Estado ineficiente, demostrando que éste puede ser un buen administrador y que es capaz de asumir el riesgo empresario (Bouneau y Fernández, 2004; Clifton et al., 2006; Comín, 2008; Florio, 2013; Mazzucato, 2015; Millward, 2011; Toninelli, 2008).

Esta propuesta investigativa está muy en sintonía -de hecho, existen varias colaboraciones conjuntas- con una serie de producciones en América Latina que también se propusieron estudiar las empresas públicas desde sus orígenes, realizar un balance de los procesos de nacionalización y privatización, examinar el tipo de burocracia al frente de las firmas y poner en práctica estudios sobre desempeños de largo plazo pensado críticamente el problema de la eficiencia. Estos análisis son especialmente prolíferos en México, Uruguay, Costa Rica y Argentina y entre las producciones colectivas se encuentran el dossier temático de la Revista Gestión Pública (2013) y los libros compilados por Chávez y Torres (2013), Guajardo Soto y Labrador (2015), Cortés Ramos, Alpízar y Cascante, (2016).

A nivel nacional, en una línea de trabajo muy afín a la agenda europea y latinoamericana mencionada, se inscriben los estudios desde la historia económica y la historia de las empresas que incluyen, sólo por mencionar algunas de sus contribuciones más recientes, los libros compilados por Belini y Rougier (2008), Regalsky y Rougier (2015), Rougier y Odisio (2016) y Rougier, Odisio, Racanello y Sember (2016), centrados en las empresas del sector industrial -aunque incluyen empresas de servicios y financieras- e

incorporan una noción más amplia que la empresa pública “tradicional”, articulada en torno al concepto *Estado empresario* y que incluye otros modos de control y participación financiera estatal en empresas privadas o mixtas.

Ahora bien, el estudio de las empresas públicas argentinas se ha abordado también desde otros enfoques que constituyen antecedentes ineludibles para este trabajo. Por un lado, los estudios llevados a cabo por la economía política que se propusieron caracterizar el papel asumido por los diferentes actores económicos, entre ellos las empresas públicas, frente a los cambios en los modelos de acumulación y la estructura económico-social argentina. Este enfoque resulta especialmente útil para el análisis del período seleccionado, que se caracterizó por un viraje inédito en el funcionamiento de la economía que fue analizado muy exhaustivamente por esta tradición (Azpiazu et al., 1986; Barrera et al., 2015; E. Basualdo, 2013; Schorr, 2005). Por otro lado, desde la sociología económica se han llevado a cabo estudios que examinaron el accionar de los organismos estatales –incluyendo empresas públicas- a partir de sus articulaciones con los grandes agentes privados. Según estos trabajos, a lo largo de la historia económica argentina se desarrolló un patrón de acumulación tendiente a la conformación de *ámbitos privilegiados de acumulación*, que permitió que un reducido grupo de firmas privadas obtuviera rentabilidades extraordinarias en base al deterioro de las capacidades estatales (Castellani, 2009). En los análisis sobre estas articulaciones público-privadas, algunos trabajos estudiaron casos de empresas públicas como YPF (Castellani y Serrani, 2010; Serrani, 2012), Ferrocarriles Argentinos (Iramain y Pérez, 1969; Pérez, 2012) o los organismos estatales insertos en los sectores siderúrgico y vial (Iramain, 2012), pero aún no se ha llevado a cabo un análisis de las capacidades estatales del conjunto de empresas públicas. Esta vacancia fue advertida por Castellani (2006) en su tesis doctoral, donde resalta la conveniencia de un estudio exhaustivo sobre el desempeño heterogéneo de las empresas estatales durante la última dictadura que permita corroborar algunos supuestos esbozados por los análisis referidos.

En este sentido, el propósito fundamental de esta tesis consiste en analizar las transformaciones operadas en las capacidades estatales y los desempeños económicos de las principales empresas estatales bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura (1976-1983). En primer lugar, el período seleccionado no es azaroso. La etapa inmediatamente anterior al golpe de Estado fue el momento de

apogeo de las empresas de propiedad estatal y existen numerosos elementos en la literatura especializada para suponer que las transformaciones más importantes operadas en las empresas públicas a partir de 1976 se produjeron en base al deterioro en las capacidades estatales de las firmas. Por otra parte, como ha ocurrido con otros elementos de la dinámica económica, la impronta refundacional de la última dictadura resulta interesante para evaluar sus impactos de largo plazo, considerando los grandes problemas de eficiencia durante la década de los ochenta y las privatizaciones masivas de la década de los noventa. En lo relativo a la muestra, la opción por las principales empresas públicas de la SIGEP se consideró tomando en cuenta que constituyen las firmas dependientes del Ministerio de Economía, lo que posibilita una evaluación de dicha gestión con respecto al sector. Como demostraron Canelo (2004) y Heredia (2004) la gestión política y económica de la última dictadura estuvo atravesada por gran cantidad de disputas que involucraron a las empresas del Estado, por lo que las firmas vinculadas al complejo industrial-militar y dependientes del Ministerio de Defensa quedan por fuera del análisis, al menos en esta etapa de la investigación.

Con respecto al enfoque teórico, no existe un *corpus* específico para el análisis sociohistórico de las empresas públicas. Bertino (2011), elaboró un balance crítico del rol asignado por las grandes teorías del desarrollo a las firmas estatales, señalando que aún en los enfoques donde el Estado tiene un rol protagónico, la empresa pública abunda en indefiniciones y es analizada de manera subsidiaria a otros debates. Rougier (2008) señaló la falta de un marco teórico delimitado y las dificultades de asimilar el análisis de las empresas públicas a las teorías del Estado o de la burocracia estatal, mientras que los enfoques neoclásicos no tienen respuesta para la actividad empresarial del Estado y la literatura marxista y sobre planificación, si bien aporta elementos sugerentes, no desarrolla conceptos específicos. Tampoco los estudios recientes sobre historia de empresas públicas han avanzado sobre este tópico, aunque coinciden en señalarlo como parte de una agenda de investigación necesaria.

La dificultad para integrar el estudio de las empresas públicas a otras teorías está relacionada, en parte, con el hecho de que se trata un objeto híbrido (Wright, 2006). Como empresa, tiene funciones que pueden estudiarse con las herramientas analíticas de la economía política o de la administración de empresas. Por su carácter público, se encuentra sujeta a criterios que tienen que ver con intervención estatal, analizable desde la sociología o

la ciencia política. En suma, se optó por un abordaje centrado en la sociología económica, en particular el enfoque que destaca la relevancia de la dimensión cualitativa de la intervención económica del Estado, es decir, sus capacidades técnicas, económicas, financieras, operativas y burocráticas, empleando varios conceptos provenientes del neoinstitucionalismo<sup>1</sup> que permiten evaluar los atributos básicos que debe tener un Estado que pretenda intervenir de manera eficiente y autónoma en la economía (Castellani y Llanpart, 2012). No obstante, también se toman “prestadas” algunas nociones provenientes de la economía política y estrategias de análisis derivadas de la historia económica y la historiografía de empresas, que posibilitan articulaciones muy sugerentes para este trabajo. Un ejemplo claro de esta interrelación es la noción de desempeño empresario, concepto típicamente utilizado en los análisis económicos que es retomado de forma análoga en esta tesis pero que, al mismo tiempo, integra un componente clave de las capacidades estatales por tratarse de una empresa pública. La estrategia metodológica es mayormente cuantitativa, basada en una triangulación intramétodo, dado que combina diversos tipos de técnicas cuantitativas de recolección y análisis de datos en base a la utilización de fuentes secundarias (Cea D’Ancona, 1998).

En cuanto a la estructura de la tesis, en el capítulo uno se lleva a cabo un análisis exhaustivo del estado del arte a nivel mundial, regional y nacional sobre empresas públicas, considerando tanto los análisis “clásicos” como los trabajos recientes previamente aludidos. También se efectúan las precisiones respecto del marco teórico y la estrategia metodológica. En adelante, se destina un capítulo a la consecución de cada uno de los objetivos específicos. En el capítulo dos, se retoma la propuesta de los trabajos provenientes de la historia económica y se lleva a cabo una reconstrucción historiográfica de las empresas públicas argentinas desde sus orígenes hasta el momento previo al golpe de Estado, en base al análisis de fuentes documentales y bibliografía especializada. Este análisis resulta fructífero en dos sentidos. Primero, contribuye a sistematizar algunos elementos de la historia de las empresas públicas que permanecen sub-explorados ante el mencionado “vacío” historiográfico. Segundo, permite conocer exhaustivamente el estado de situación de las empresas públicas antes del golpe con fines comparativos que posibiliten analizar las transformaciones operadas

---

<sup>1</sup> Del marco teórico neoinstitucionalista se retoman una serie de nociones que dan cuenta de la presencia de capacidades en el aparato estatal: coherencia y cohesión interna, racionalidad estratégica, autonomía, reciprocidad, recursos económicos y administrativos (Amsden, 1992; Evans, 1996; Sikkink, 1993; Skocpol, 1989).

a partir de 1976 de manera fundamentada. El desarrollo del capítulo está estructurado en base a tres ejes. Primero, la delimitación y descripción detallada de las diversas “fases” de la empresa pública. Segundo, el análisis de los marcos regulatorios y formatos de gestión y dirección empresaria desarrollados a lo largo de dichas etapas. Tercero, se caracteriza el universo de empresas públicas y los antecedentes de la muestra bajo análisis.

En el capítulo tres, se lleva a cabo un análisis de la orientación y la calidad de la gestión económica estatal vinculada a las empresas públicas entre 1976 y 1983 en los niveles macroeconómico, mesoeconómico y del marco regulatorio, con el propósito de captar los rasgos más significativos de la gestión económica que permitan comprender las transformaciones operadas al nivel de las capacidades y los desempeños de las firmas. En el primer apartado, se describen sucintamente los cambios a nivel macroeconómico, haciendo especial hincapié en ubicar la funcionalidad de las empresas públicas ante la implantación del nuevo modelo de acumulación, aspecto advertido por los trabajos provenientes de la economía política lo que posibilita, además, examinar con pericia los desempeños de las empresas en los capítulos subsiguientes. En el segundo, se analizan con mayor profundidad los cambios en las políticas específicas orientadas a las empresas públicas, con énfasis en la privatización periférica, dada la relevancia de esta política en las empresas bajo análisis. En el tercero, se examinaron las transformaciones asociadas al marco regulatorio y los formatos de gestión y dirección empresaria, atendiendo a un rasgo típico del período: la *crisis estatal*<sup>2</sup> y la “captura” de la decisión pública por parte del sector privado.

En los últimos dos capítulos empíricos, se analizan los desempeños de las diez firmas que componen la muestra. Como se anticipó, las performances operan en esta tesis como componentes de las capacidades estatales, en una readaptación de los indicadores habituales por tratarse de organismos públicos que, a su vez, producen y comercializan bienes y servicios en el mercado. En el capítulo cuatro, el objetivo es examinar el desempeño económico-financiero en base a los indicadores utilizados habitualmente para los análisis de empresas, como ingresos por ventas, precios y tarifas, inversión real fija y deuda externa e interna. En el capítulo cinco, se examinan las capacidades técnico-operativas de las firmas,

---

<sup>2</sup> Se hace referencia a la noción empleada por (Pucciarelli, 2004; Sidicaro, 2001) para describir la pérdida de capacidades estatales en base al incremento en la magnitud de la intervención en contexto de alta conflictividad social, desarticulación burocrática e inestabilidad institucional.

aquí los indicadores utilizados también son los habituales como los vinculados a la producción (PBI y actividad) y la dinámica laboral (dotación de trabajadores, nivel del salario real, entre otros), pero se agregan algunos que describen un fenómeno específico del período: el “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo al interior de las firmas. Tanto en el capítulo cuatro como en el cinco los ejes del análisis se estructuran en base a la comparación con el período sustitutivo, los rasgos generales del período dictatorial para el conjunto agregado de empresas públicas, la descripción de las tendencias sectoriales y por entidad, buscando identificar la presencia o ausencia de trayectorias heterogéneas y las variaciones temporales atendiendo a las diferentes gestiones económicas que formaron parte del autodenominado “Proceso”. La técnica utilizada es el análisis estadístico bivariado en base a los datos provistos por los balances de la SIGEP.

Finalmente, en las conclusiones, se articulan los resultados obtenidos en el trabajo de investigación en función de dar respuesta al problema propuesto, centrado en los cambios en la intervención económica estatal en su forma más directa, la producción de bienes y servicios a través de las capacidades estatales y los desempeños de las empresas públicas de la SIGEP. Además de recuperar los resultados más destacables de cada capítulo, para dar cuenta de la heterogeneidad con la que se expresaron las transformaciones del período al interior de la muestra, se elaboró una tipología de tres perfiles de desempeño que permite captar las variedades en las trayectorias de las firmas y se plantean nuevos interrogantes y líneas futuras de investigación con vistas al proyecto doctoral.

## **CAPÍTULO 1**

### **1. Antecedentes, marco teórico y estrategia metodológica**

A pesar de la notable significación histórica y actual de las empresas públicas en los procesos económicos a nivel mundial, los investigadores e investigadoras que se volcaron a su análisis coinciden en la existencia de un vacío historiográfico y conceptual, especialmente en América Latina. No obstante, luego de la crisis de 2008 que afectó fuertemente a los países centrales y la nueva ola “intervencionista” que tuvo lugar en los países en vías de desarrollo surgió una renovada agenda de investigación en torno al estudio de las empresas públicas, su significación histórica, las motivaciones detrás de su creación y las tensiones vinculadas a su funcionamiento eficiente. Más allá de esta prolifera y reciente agenda, tal como señala (Guajardo Soto, 2015), es necesario conocer mucho más sobre el papel, la trayectoria y el desempeño de los instrumentos normativos y las entidades que hicieron posible la producción y distribución de bienes y servicios de forma directa por parte del Estado, en perspectiva histórica. Hasta el momento, predominaron los enfoques excesivamente macroeconómicos y formalistas, que dejaron de lado estos aspectos.

En este capítulo se sistematizan los principales trabajos empíricos sobre empresas públicas a nivel mundial, regional y nacional. En el primer apartado se examinan las contribuciones de la historia económica europea sobre el origen, los formatos y los desempeños de las empresas públicas, en franca discusión con el “paradigma británico” de la privatización y sus lecturas “sobreideologizadas”. Estos trabajos jerarquizan el análisis de los determinantes socioeconómicos detrás de la creación de empresas públicas y proponen una reinterpretación de procesos históricos, como la industrialización, a la luz del papel cumplido por la actividad estatal. En el segundo apartado se examinan los trabajos más recientes sobre la empresa pública en el siglo XXI cuyos formatos y funcionamiento son muy distintos del típico monopolio público del siglo XX. En el tercer y cuarto apartado se reseñan las principales contribuciones sobre la empresa pública latinoamericana y argentina, tanto los trabajos pioneros de las décadas de los 60, 70 y 80 como los trabajos más actuales. Eso permite identificar “nodos” regionales de producción sobre la temática en cuestión y las principales tradiciones investigativas desde las cuáles se analizó la problemática en nuestro país. Luego, se dedica un apartado al análisis de las definiciones conceptuales más relevantes de la tesis y, finalmente, se esboza la estrategia metodológica.

## **1.1. La empresa pública en Europa: un balance de las privatizaciones a partir de los orígenes**

El proceso de privatizaciones que se inicia en Europa durante el decenio de 1980 con la experiencia británica<sup>3</sup> inspiró una serie de investigaciones provenientes, sobre todo, de la historia económica, que se propusieron reconstruir el origen de las empresas públicas en el continente, así como sus formatos y desempeños en el largo plazo<sup>4</sup>. Estos trabajos discutieron con el pensamiento económico liberal y los defensores a ultranza de las privatizaciones, que asociaron el surgimiento de las empresas públicas a instrumentos ideológicos implementados por gobiernos de orientación política “de izquierda”, distorsionando el funcionamiento eficiente del mercado y la propiedad privada. Las teorías que acompañaron la euforia liberal, dibujaron una imagen homogénea y optimista del proceso de privatizaciones en lo que Clifton, Comín y Díaz Fuentes, (2006) denominaron “paradigma británico”<sup>5</sup>.

La referencia “británica” hace alusión a las privatizaciones bajo la gestión de Margaret Thatcher, que constituyó la primera experiencia generalizada de privatizaciones en Europa y fue tomada como modelo de la preferencia ideológica por las soluciones de mercado y el rechazo hacia la intervención estatal. Los exponentes del “paradigma británico” asumieron una posición clara a favor de la privatización de empresas públicas y la interpretaron como un proceso único y homogéneo, que podría implementarse sin dificultades en todos los países

---

<sup>3</sup> La experiencia privatizadora británica se inicia con la gestión de Margaret Thatcher en 1979 y puede plantearse como “hito” del proceso de privatizaciones en Europa por la magnitud, radicalidad y relevancia política que adquirió. Sin embargo, hubo experiencias previas. La primera fue en 1961 en Alemania, bajo la gestión del canciller Konrad Adenauer, cuando una parte mayoritaria del capital accionario de Volkswagen fue vendida. Por otro lado, vale aclarar que la experiencia británica no estuvo acompañada de procesos generalizados de privatizaciones en otros países con la misma intensidad. Durante la década de los ochenta, varios pusieron en práctica privatizaciones, aunque de forma aislada y poco eficaz, destacándose el caso francés entre 1986-1988 y el caso español en 1985. Pero las privatizaciones generalizadas y de envergadura en el continente ocurrieron recién en la década de los noventa (Clifton et al., 2006).

<sup>4</sup> Entre los principales exponentes se destacan: para el caso británico, Robert Millward y James Foreman; para el caso español, Francisco Comín, Daniel Díaz Fuentes y Judith Clifton; para el caso italiano, Pier Ángelo Toninelli, Andrea Colli, Michelangelo Vasta y Franco Amatori; para el caso francés, Cristophe Bouneau y Alexandre Fernández.

<sup>5</sup> Esta noción fue acuñada por los autores para referirse a las interpretaciones provenientes de la academia, la política o las usinas de pensamiento neoliberal, que defendieron el camino de las privatizaciones como expresión de confianza ciega en las fuerzas de mercado y la empresa privada para concretar en toda Europa la experiencia “exitosa” iniciada en Inglaterra.

obteniendo los mismos (buenos y eficientes) resultados. En la actualidad, este enfoque aún cuenta con grandes defensores en organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estas entidades son centrales en el diseño e implementación de políticas públicas a nivel mundial e insisten en la superioridad de la propiedad privada en lo relativo a eficiencia económica y la necesidad de evitar la propiedad pública en cualquier contexto.

La crítica de la historia económica europea contiene varias aristas, pero en el debate por el origen de la empresa pública se condensan muchas de ellas. Los exponentes de las ideas “pro mercado” ubicaron el surgimiento de la empresa pública en las nacionalizaciones de la segunda mitad del siglo XX, como un instrumento de los gobiernos de orientación intervencionista. Por el contrario, los trabajos que reconstruyeron empíricamente su surgimiento constataron que data de la época de la corona, con las fábricas reales durante el Antiguo Régimen (Comín, 1999; Díaz Fuentes y Comín, 2004) y que su versión más moderada surge en el siglo XIX, vinculada a la infraestructura, industrialización y urbanización, propias de los procesos de unificación nacional (Millward, 2005 y 2011). Para los autores inscriptos en esta tradición, no pueden comprenderse las nacionalizaciones y privatizaciones del siglo XX sin examinar esas experiencias previas.

En el siglo XVIII, con las postreras influencias de la doctrina mercantilista, las fábricas reales, los estancos, las minas, los astilleros y arsenales de la realeza ocupaban un papel destacado como instrumento de prestigio político y como bastión para la estrategia militar<sup>6</sup>. Estas instituciones procuraban abastecer al rey, asegurar la defensa del país, sustituir importaciones mediante el fomento de la industrialización, promover el comercio con las colonias a partir de las exportaciones desde las metrópolis, contribuir a la financiación de la Hacienda, asegurar la tranquilidad social, la salud pública y combatir el desempleo (Bouneau y Fernández, 2004; Díaz Fuentes y Comín, 2004). A principios del siglo XIX, aún en contexto de plena instauración del régimen liberal, si bien las empresas públicas entraron en crisis, muchas de ellas sobrevivieron, el caso típico es el correo. Luego, comenzaron a crearse

---

<sup>6</sup> En efecto, tal como establecen Díaz Fuentes y Comín, (2004) muchas de las empresas públicas existentes en Europa a finales del siglo XVIII habían sido creadas por monarcas o príncipes europeos como Enrique IV de Francia o los primeros Borbones de España, dentro de la orientación intervencionista del Estado promulgada por el mercantilismo, que buscaba prescindir de las importaciones para evitar la salida de metales preciosos.

entidades orientadas a la consolidación de los Estados-Nación: la puesta en marcha de la nueva infraestructura local (agua, gas), el desarrollo de nuevas redes nacionales (ferrocarriles, telégrafos), la regulación de monopolios naturales y derechos de paso. Como se anticipó, entre mediados de siglo XIX y principios del siglo XX primaron las demandas de unificación o defensa nacional<sup>7</sup>. Más que factores ideológicos, fueron aspectos geopolíticos y de seguridad interna los que explican el tipo de empresa pública característica del período y el crecimiento económico fue un subproducto o consecuencia no deseada de la acción gubernamental, antes que un propósito explícito (Millward, 2015).

Tampoco durante el siglo XX la expansión de la empresa pública tuvo que ver con aspectos exclusivamente ideológicos, que fueron importantes en algunos casos, pero no en todos (Millward, 2011). Foreman Peck y Millward, (1994) destacaron que la participación de los gobiernos de Gran Bretaña en las industrias de infraestructura luego de la segunda guerra mundial tuvo que ver, sobre todo, con respuestas pragmáticas frente a las fallas de mercado ya que mostraron tendencias intrínsecas hacia los comportamientos monopólicos, mediante fusiones, colusiones y acuerdos sobre precios. A esto se agregaban problemas de calidad en el suministro de gas, luz, electricidad, que ejercieron presión para la intervención del Estado. Para Toninelli, (2000), incluso cuando se analizan las nacionalizaciones masivas de la segunda posguerra se observa que estuvieron guiadas por mucho más que la ideología marxista de los partidos comunistas o socialistas. Los gobiernos estaban respondiendo a problemas de orden práctico como monopolios privados, particularmente en el transporte y los servicios públicos, que afectaban a los consumidores a partir de proveer un servicio pobre e insuficiente. En ese sentido, Toninelli (2004) explica que, en el caso italiano, las razones ideológicas y políticas parecen haber sido menos relevantes a diferencia de otros países, como Francia o Inglaterra, donde las nacionalizaciones ganaron impulso durante gobiernos de izquierda. Según el autor, en el momento crucial de convergencia del crecimiento italiano con el nivel alcanzado con el resto de los países desarrollados, el Estado fue llamado a

---

<sup>7</sup> Tal como establece Millward, (2011), las empresas públicas estaban muy extendidas durante el siglo XIX en las redes de electricidad y en la industria en países como Alemania, España e Italia, que tenían demandas de unificación o defensa nacional. Eso explica que no estuvieran tan presentes en naciones como Estados Unidos y el Reino Unido. Para el autor, entre 1830 y 1939, los aspectos geopolíticos y la preocupación por la unificación y seguridad interna explican mucho del tipo de empresa pública que emerge en sectores como ferrocarriles, telecomunicaciones, carbón, hierro y acero, armamento, aerolíneas, energía nuclear, etc.

remediar las deficiencias estructurales como la escasez de capital, la falta de infraestructuras y el débil espíritu empresarial. Esto fue evidente en los casos de canales, ferrocarriles, producción y refinación de petróleo, hierro y acero, banca y finanzas. Además, la intervención estatal fue aún más decisiva cuando las empresas privadas se mostraron incapaces de competir en situaciones de relativa libre competencia. La mayor parte del sistema de empresas públicas provino de las operaciones de rescate realizadas por el Estado.

Incluso, cuando se analizan las privatizaciones a partir de la década de los ochenta, los análisis históricos critican la exaltación que el “paradigma británico” realizó de la ideología neoliberal como elemento explicativo. Clifton, Comín y Díaz Fuentes, (2006) analizan las retóricas detrás de los procesos de privatización y constatan que no en todos los casos la ideología neoliberal estuvo presente, aunque sí fue relevante en los casos británico y español. Según los autores, los gobiernos de centro derecha no fueron siempre los más entusiastas de la privatización y, en muchos casos, han sido gobiernos de centro izquierda como en Francia, Italia y Portugal los que implementaron la privatización durante los años noventa. En suma, el caso europeo demuestra que la política privatizadora no viene exclusivamente de la mano un partido o ideología política, sino que tuvo un componente fuertemente pragmático vinculado a mejorar las capacidades operativas, tecnológicas, financieras y competitivas en el largo plazo. La retórica neoliberal a favor del mercado no fue irrelevante y jugó un papel a la hora de justificar las privatizaciones en la Unión Europea, pero su significación fue, en el mejor de los casos, irregular y transitoria y con diferencias importantes entre los distintos casos nacionales.

En este sentido, los autores y autoras mencionadas si bien no descartan la influencia ejercida por la orientación ideológica de las distintas gestiones, sí critican la influencia unilateral y universal atribuida por algunas lecturas a dicha variable<sup>8</sup>. En términos de Millward, (2005), la ideología ha sido vista con demasiada frecuencia como la explicación de la participación del Estado en la economía, característica de los gobiernos nacionalistas y socialdemócratas posteriores a la segunda guerra mundial. En contraste, el autor enfatiza el papel que cumplen las fuerzas económicas y tecnológicas de largo plazo en la configuración

---

<sup>8</sup> Los trabajos que hacen especial hincapié en la crítica al componente ideológico como factor explicativo de las empresas públicas se destacan: Clifton et al., (2006); Comín, 2008; Díaz Fuentes y Comín, (2004); Foreman Peck y Millward, (1994); Millward, 2005; Toninelli, (2000, 2004)

de la participación estatal en lo que él denomina como “industrias de infraestructura”. Estas industrias comparten características específicas que han hecho que la participación generalizada del Estado sea un imperativo, incluyendo el monopolio natural, la concesión de derechos de paso y la amplia importancia estratégica, militar y de construcción de la Nación. Por ello, la infraestructura y los servicios públicos deben ser analizados desde el punto de vista de la evolución tecnológica y económica que han experimentado las diversas sociedades europeas. En el mismo sentido, Díaz Fuentes y Comín, (2004) problematizan el “estigma ideológico” con el que cargan las empresas públicas, por el que tiende a pensarse que los partidos conservadores son los más opuestos a ellas, mientras que los más progresistas serían los más partidarios. Para los autores, esto es una simplificación que no resiste la evidencia empírica y establecen que en la creación de empresas públicas se combinan factores múltiples: razones estratégicas de defensa de la nación, obtención de ingresos para la Hacienda a través de monopolios fiscales y minería pública, bancos públicos para cubrir el financiamiento del Estado, la existencia de monopolios naturales (infraestructura, transporte, comunicaciones, servicios públicos), sustitución ante la ausencia de iniciativa privada, motivos ideológicos, instrumento del nacionalismo para reducir la presencia extranjera, atención de demandas sociales y de ciertos grupos sindicales y el cambio tecnológico.

Otro aspecto en común de estos balances de las privatizaciones es el debate por la eficiencia del sector público. Para los defensores del “paradigma británico”, la propiedad pública es ineficiente por definición (Seigel, 2012). Sin embargo, los trabajos que reconstruyeron empíricamente los determinantes socioeconómicos detrás de la creación de empresas públicas advierten que no se pueden medir sus desempeños con una vara única, ya que los objetivos y condiciones en las que fueron creadas son muy diversos. Muchas empresas públicas fueron rescates de empresas manufactureras que estaban a punto de quebrar, otras fueron un medio para el fortalecimiento general de la economía, en algunos sectores (como el carbón) el impulso hacia la propiedad pública reflejaba décadas de explotación hacia los trabajadores, muchas fueron víctimas de presiones políticas para operar con costos inferiores a los de mercado y la lista sigue. La enorme complejidad y diversidad del objeto de estudio empresa pública, sugiere pensar el problema de la eficiencia en base al análisis empírico.

En este sentido, Millward sostiene que algunos estudios sobre la *performance* de empresas públicas (Littlechild, 1983; Wallsten, 2001, 2005) desconocen la multiplicidad de propósitos por los que fueron creadas y son evaluadas acorde a objetivos impuestos por el investigador, generalmente en términos de “rentabilidad”. Cuando el autor lleva a cabo un análisis del rendimiento<sup>9</sup> de las empresas públicas europeas desde 1945 constata que, en las industrias de infraestructura, no hay un registro de productividad inferior en relación con sus sucesoras privatizadas, ni con respecto a industrias privadas con características comparables en industrias norteamericanas. Lo mismo ocurre a la inversa, con la supuesta “eficiencia” de las empresas privatizadas en Gran Bretaña. En su libro de 2005, Millward rechaza la visión tradicional de la gestión naturalmente pobre del sector público con un análisis empírico sobre el bajo desempeño de las industrias privatizadas desde la década de 1980. También los autores que integran la compilación de Toninelli, (2000), en la que se analizan los desempeños de una serie de empresas públicas de Europa Occidental y Estados Unidos<sup>10</sup>, constatan que en el *boom* de la posguerra, las empresas públicas tuvieron desempeños exitosos. Los ensayos destacan que, en la mayor parte de los países, las empresas públicas tuvieron *performances* económicas muy respetables, eran rentables y si no lo eran tanto como sus pares privadas tenía que ver con que perseguían otros objetivos. Por citar algunos ejemplos, para el caso de Gran Bretaña, la baja rentabilidad se debía a una decisión del gobierno para disminuir los costos del resto de la economía. Por el contrario, las ganancias del sector privado mejoraron por el gas, agua, transporte y carbón baratos provistos por el sector público (Millward, 2000). En el caso italiano, las empresas públicas fueron más allá desafiando a los monopolios privados, sobre todo en los fertilizantes utilizados por el campo

---

<sup>9</sup> En aerolíneas, gas y electricidad, las empresas públicas en Gran Bretaña, Francia y Alemania se desempeñaron, de hecho, un poco mejor que las industrias comparables de capital privado en los Estados Unidos y que sus sucesoras privatizadas. Además, después de la privatización de las líneas aéreas y la electricidad, las tasas de crecimiento cayeron. La producción de gas en Gran Bretaña mejoró en el último cuarto del siglo 20, pero esto se debió en gran medida al descubrimiento en el norte de reservas marítimas de gas natural. El carbón y los ferrocarriles proporcionan evidencia no concluyente (Millward, 2011).

<sup>10</sup> Es una compilación en la que varios autores analizan casos nacionales como Alemania, Italia, Gran Bretaña, Francia, España, Austria y EEUU. No todos los autores tienen el mismo punto de vista, el contraste más importante es, por un lado, la incitación al Estado del desarrollo de Erik Reinert y, por el otro, la perspectiva neoliberal de Louis Galambos y William Baumol. Para los segundos, la historia de las empresas públicas demuestra que “no hay sustituto para la motivación de la ganancia y el rigor de las fuerzas de mercado para el crecimiento económico”. Los demás autores, aunque más cercanos a la perspectiva de Reinert, ofrecen una mirada más matizada.

(Amatori, 2000). En suma, para evaluar correctamente los desempeños de las empresas públicas, los historiadores europeos sugieren observar los motivos por los que fueron creadas y considerar su gran complejidad institucional.

Por último, los trabajos reseñados en este apartado coinciden en señalar que, aún en la actualidad, la historia de las empresas públicas europeas se conoce de manera fragmentada, priman los análisis de casos y queda mucho por reconstruir<sup>11</sup>. Esta recuperación permitiría, entre otras cosas, la reinterpretación de procesos históricos que, hasta el momento, se analizaron esencialmente desde el punto de vista del sector privado. Un caso típico de este sesgo son las interpretaciones prevalecientes sobre el proceso de industrialización. Foreman Peck y Millward, (1994), en los capítulos dedicados a las nacionalizaciones de la década de los cuarenta, aportan evidencia empírica sobre el crecimiento de la productividad en los sectores nacionalizados de Gran Bretaña que resulta equiparable al experimentado por la industria manufacturera privada entre 1950-1985 y por industrias similares en Estados Unidos. En este sentido, el libro constituye una explicación alternativa al proceso de industrialización británico.

## **1.2. El siglo XXI y la nueva ola “estatizante” en los países desarrollados**

Los efectos de la crisis económica y financiera de 2008<sup>12</sup> y la reemergencia de una nueva ola de estatizaciones en los países desarrollados reimpulsó los debates en torno al papel

---

<sup>11</sup> El libro clásico de Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes (2004) analiza la vacancia en los estudios sobre las empresas públicas en Europa e identifica en la excesiva influencia de los estudios del norteamericano Chandler, (1962), centrados en el surgimiento de la gran empresa privada, una de las grandes explicaciones. Ahora bien, la crítica no va dirigida a los trabajos de Chandler, dado que en Estados Unidos el rol de las empresas públicas ha tenido escasa relevancia con respecto a lo sucedido en Europa. Lo llamativo para los autores es que, en Europa, donde la gran empresa pública tuvo tanta relevancia, el análisis haya sido relegado a las pequeñas y medianas empresas, las redes empresariales o la relación Estado – empresas privadas, mientras que el estudio de las grandes empresas públicas quedó en segundo plano.

<sup>12</sup> La crisis económica y financiera de 2008 se desató de manera directa debido al colapso de la burbuja inmobiliaria (precio de los bienes inmuebles por encima del resto de los bienes y servicios) en Estados Unidos, que provocó en octubre de 2007 la crisis de las hipotecas *subprime*. Las repercusiones comenzaron a manifestarse de manera contundente desde inicios de 2008, afectando en primer lugar al sistema financiero estadounidense y expandiéndose después a escala mundial. La primera expresión de este fenómeno fue la crisis de liquidez que sufrieron algunas entidades muy importantes, como la decisión de Lehman Brothers de declararse en quiebra, la adquisición de Merrill Lynch por el Bank of América y el rescate por la Reserva Federal de la American International Group (AIG). Luego, los efectos indirectos se expandieron hacia otros fenómenos como la crisis alimentaria producto del incremento del precio de los alimentos a nivel mundial, diferentes derrumbes bursátiles; en suma, una crisis económica global. Para profundizar en las causas estructurales de dicho colapso consultar en Steinberg, (2008).

del Estado y sus empresas en el siglo XXI. Tras décadas de consenso (limitado) en torno a los beneficios de la privatización, el impacto de la crisis financiera sacudió el mito del sector privado como garante del éxito económico y conllevó las nacionalizaciones de emergencia de los principales bancos, compañías de seguros y agencias hipotecarias<sup>13</sup>. Pero las nacionalizaciones de emergencia fueron sólo el aspecto más evidente de la ola “estatizante” en el nuevo siglo. Después de décadas de desinversiones, las empresas públicas estaban muy lejos de haber desaparecido y la mayor parte de los países desarrollados aún tienen bajo su órbita una gran cantidad de empresas del Estado (Musacchio y Lazzarini, 2014). Christiansen, (2011) en un informe especial de la OCDE, constata que en los países que integran el organismo las empresas públicas siguen siendo muy relevantes en sectores estratégicos tales como transporte, energía, finanzas y telecomunicaciones, con una gran escala de capital y empleo. Otro rasgo distintivo de la época son las extensas remunicipalizaciones en el sector del agua en Francia y de energía en Alemania, cuyo surgimiento Hall, Lobina y Terhorst, (2013) vinculan a factores históricamente asociados a las empresas públicas, tales como la mejora en la provisión del servicio o la concreción de objetivos de política pública aunque con un rasgo distintivo: el papel de los partidos políticos verdes y ambientalistas.

Ahora bien, la reemergencia de las empresas públicas toma otra dimensión si se consideran las experiencias de los denominados países emergentes como China, Rusia, los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Irán y gran parte de los países latinoamericanos. Bremmer, (2010) en su libro *The End of the Free Market*, caracterizó los modelos implementados por estos países como parte de un nuevo capitalismo de Estado liderado por empresas estatales que, en ciertos mercados, desafían la competitividad de Estados Unidos. El caso paradigmático es China, país con la mayor cantidad de empresas estatales a nivel mundial. Pero no todas las voces fueron “a favor”, el periódico *The Economist* de Londres lanzó en 2012 un informe especial llamado “The Rise of State Capitalism” en el que señala con gran

---

<sup>13</sup> Específicamente en Europa y Estados Unidos, además de los ya mencionados procesos de nacionalizaciones, las formas de intervención del Estado ante la crisis fueron desde las más generales, como la reducción sistemática de la tasa de interés o el otorgamiento de ayudas fiscales en forma de devolución de impuestos, hasta formas más directas como grandes operaciones de rescate (a instituciones concretas y al sistema bancario general) y creación de fondos soberanos con el fin de otorgar financiamiento a las empresas no financieras del sector privado. Cfr. Ferrari, (2008).

preocupación el crecimiento de “magnitud dramática” de la intervención estatal en los países emergentes. El semanario londinense señaló que hacia finales de los noventa las empresas estatales tenían escaso peso relativo en sus economías y al momento de publicación del informe se hallaban muy presentes en las principales industrias: las diez mayores compañías de petróleo y gas del mundo, medidas por sus reservas, eran de propiedad estatal. En los principales mercados, como el de China y Rusia, las empresas públicas representaban el 80% del mercado de valores<sup>14</sup>.

En este contexto, surgió una agenda de investigación muy productiva que se propuso caracterizar las especificidades de las empresas públicas en el nuevo siglo y que describe el fenómeno de manera muy distinta al momento en que fueron creadas o los formatos característicos del siglo XX. Previo al inicio de las privatizaciones de la década de los ochenta y noventa, el caso típico de empresa bajo control estatal era el monopolio público, mientras que en la actualidad compiten en mercados liberalizados con empresas privadas (Florio, 2014). Muchas empresas públicas afrontan gran parte de los desafíos que emprenden las empresas del sector privado, como la competencia (Rentsch y Finger, 2015). Según Kowalski, Büge y Sztajerowska (2013), las empresas públicas que tradicionalmente se habían orientado al mercado interno, en la actualidad se encuentran altamente integradas al comercio y la inversión y compiten cada vez más con las empresas privadas en el mercado global. Florio y Flecher, (2011) critican las lecturas que prefiguran el arquetipo de planificación centralizada en la gestión de la empresa pública ya que en gran parte del mundo anglosajón y otros países como Alemania, Suiza y los países escandinavos la autonomía en el gobierno de las entidades es muy grande. Para los autores, evaluar el presente y el futuro

---

<sup>14</sup> *The Economist* (2012) destaca que las empresas públicas están presentes en los siguientes sectores estratégicos a nivel mundial: 13 de las más grandes petroleras que de forma conjunta ejercen el control sobre más de dos tercios de las reservas mundiales de hidrocarburos, la empresa más grande activa en la explotación y exploración de gas natural (Gazprom de Rusia), la empresa más poderosa de telefonía móvil (China Mobile, una compañía con 600 millones de clientes), una de las empresas químicas más rentables del mundo (Saudi Basic Industries Corporation, de Arabia Saudita), el tercer mayor banco de Europa por capitalización bursátil (Sberbank de Rusia), el tercer mayor operador portuario del mundo (Dubai Ports), la aerolínea con mayor índice de expansión, a ritmo de 20% anual (Emirates, de los Emiratos Árabes Unidos).

de las empresas públicas desde las ciencias sociales conlleva complejizar la oposición público - privado tradicional y dar cuenta de la gran diversidad institucional existente<sup>15</sup>.

En línea con los nuevos formatos empresariales del sector público, algunos trabajos se propusieron examinar el desempeño de las empresas públicas contemporáneas a partir de nociones tradicionalmente aplicadas al sector privado, como *entrepreneurship*<sup>16</sup>, que alude al espíritu emprendedor (Bernier, 2014). La idea de espíritu emprendedor o vocación empresarial en las empresas está vinculada al reconocimiento y explotación de oportunidades rentables en el desarrollo de un bien o servicio, la adquisición de recursos humanos apropiados, el desarrollo de recursos financieros y el establecimiento de una organización eficiente (Kuckertz et al., 2017). Tremml, (2019) elaboró un exhaustivo estado del arte sobre los trabajos que se centraron en esta idea y desarrolló una propuesta teórica en torno a la noción *public-sector corporate entrepreneurship*<sup>17</sup>, como punto de partida para adquirir una comprensión más profunda de fenómeno moderno de empresa pública en términos de su orientación empresarial. El investigador alemán<sup>18</sup> sostiene que si bien no existe una definición generalmente aceptada para este concepto, la empleada por Kearney, Hisrich y Antoncic, (2013) es lo suficientemente amplia y alude a una organización del sector público

---

<sup>15</sup> El artículo de Florio y Flechner de 2011 es la introducción editorial al dossier publicado por la revista “Annals of Public and Corporate Economics”, en su volumen 82, número 4 (Oxford, UK), que se dedicó a la temática de las empresas públicas con el objetivo de promover una nueva agenda de investigación.

<sup>16</sup> Bernier, (2014) se propone unificar dos fenómenos que venían expresándose por separado. Por un lado, el “redescubrimiento” de las empresas públicas como instrumento de la política pública y, por otro, una literatura científica sobre propensión a emprender o innovar en el sector público, lo que el autor denomina *entrepreneurship*, pero sin estar focalizada al análisis de las empresas públicas. En este artículo se sugiere una nueva perspectiva que vincula las dos corrientes de investigación y que podrían producir una mejora en la comprensión de las empresas del Estado como instrumento de la política pública, especialmente en el nuevo contexto pos crisis de 2008. El documento aboga a un foco de investigación que no está centrado en la gobernanza o la propiedad de las instituciones, sino en el denominado espíritu emprendedor.

<sup>17</sup> Esta definición tiene similitudes con el concepto de *innovativeness* (capacidad de innovar) empleado por Miller, (1983) que equivale a la predisposición a participar en la creatividad y experimentación a través de la introducción de nuevos bienes y servicios, el alcance de liderazgos tecnológicos en I+D, tomar riesgos y aventurarse a lo desconocido.

<sup>18</sup> Para el autor, más allá del resurgimiento del interés académico sobre el tema de la empresa pública, no existen más que ideas sueltas sobre la noción multidimensional del Estado en su función empresarial. El propósito de su artículo publicado en 2018 para la revista “Annals of Public and Cooperative Economics” consiste en realizar una contribución a cubrir la ausencia de una teoría moderna sobre empresas públicas.

en base a actividades innovadoras como el desarrollo de nuevos servicios y tecnologías, técnicas administrativas, toma de riesgos en las estrategias y proactividad<sup>19</sup>.

Una trabajo mundialmente reconocido sobre el espíritu emprendedor del Estado a través de sus empresas es el de Mariana Mazzucato, (2013), en su libro titulado *The entrepreneurial state*, en el cuál derriba el mito del sector público incapaz de asumir riesgos como la innovación. La autora demuestra cómo las empresas y agencias estatales cumplieron un papel clave en el financiamiento de inversiones de riesgo, específicamente en Estados Unidos, primera economía mundial y máximo ícono del libre mercado. Estas inversiones fueron retomadas posteriormente por empresas privadas como Google y Apple, en sectores con alta concentración tecnológica como biotecnología, nanotecnología e internet. También analiza los casos de otros países desarrollados como Alemania, Dinamarca y China, en los que el Estado tuvo un papel crucial en el desarrollo y difusión de tecnologías. En suma, el libro constata que el capital de riesgo para la investigación más cara e incierta, en estos países, dependió del sector público y una vez eliminada la incertidumbre se produjo la rentabilización de esas innovaciones por parte del sector privado.

La vocación por cuestionar el axioma del Estado ineficiente estuvo muy presente en esta agenda de investigación sobre la empresa pública contemporánea, más allá de las diferentes perspectivas, metodologías y campos de análisis. Tal como plantea Florio (2013), el tipo de propiedad constituye sólo una parte en un entorno institucional más complejo y es lo que vale la pena analizar empíricamente. El autor sostiene que la relevancia del tipo de propiedad para determinar el desempeño exitoso de una empresa es muy limitada y destaca el rol de la calidad institucional como variable explicativa<sup>20</sup>. Beecher, (2013), en un análisis

---

<sup>19</sup> Claudine Kearney, Robert Hisrich y Bostjan Antoncic, en su artículo de 2013 para la revista “Journal of Business Economics and Management”, proponen un modelo que prueba el efecto mediador de la vocación empresarial de los organismos directivos de empresas públicas y privadas, en relación al contexto y el desempeño económico de las firmas. El trabajo analiza casos de Estados Unidos, Irlanda y Eslovenia y los resultados muestran que los buenos desempeños en el sector privado están vinculados a la vocación empresarial, mientras que en el sector público están vinculados a la renovación en la organización. Sus resultados apoyan un modelo que incorpora una extensa y diversa literatura en un modelo que los autores logran integrar y guía la comprensión de las similitudes y diferencias del espíritu emprendedor en el sector público y privado.

<sup>20</sup> El artículo de Florio de 2013 es la introducción editorial a la revista “International Review of Applied Economics” volumen 27, número 2, (Universidad de Portland, Estados Unidos) que publicó el número especial: “Public enterprises and quality institutions: alternatives to privatisation”, que se propuso debatir con la idea del Estado como un mal administrador. Los autores de estos artículos habían sido oradores invitados en el *workshop*

sobre el sector de agua de EEUU ofrece un arsenal teórico conceptual basado en la noción de *gobernanza*<sup>21</sup> como elemento fundamental para garantizar un buen desempeño empresarial tanto en el sector público como privado. En el mismo sentido, Bernier, (2011) en su análisis sobre el caso canadiense<sup>22</sup>, afirma que la propiedad es sólo un elemento más de un sistema complejo de relaciones entre una empresa pública y su entorno institucional, donde el papel de la junta directiva, los mecanismos de coordinación y la misión de los altos funcionarios, juegan un rol clave. Bernier sugiere, al igual que Beecher, centrar el análisis en algunos aspectos de la *gobernanza* de las empresas públicas para comprender los desempeños diferenciales. Por su parte, Alonso, Clifton y Díaz Fuentes (2013) analizan el caso de las telecomunicaciones, sector preponderante en los programas de privatización, que hacia fines de los noventa enfrenta una internacionalización destacada a partir del surgimiento de las grandes corporaciones multinacionales. Los resultados de este trabajo, que toma los veintidós principales operadores de la OCDE con empresas de distinto tipo de capital (público, privado y mixto) es que el factor privatización no fue significativo. Cló, Ferraris y Florio (2015) también evalúan el desempeño de empresas públicas contemporáneas a partir de listados extraídos de la revista *Forbes Global 2000* con las principales compañías del mundo y concluyen que existe un nivel similar en los desempeños públicos y privados, más aún, los públicos tienen casos más exitosos en sectores específicos. En suma, los trabajos reseñados coinciden en que las preocupaciones por las supuestas distorsiones de mercado inducidas por las empresas públicas contemporáneas no parecen tener evidencia empírica que la respalde.

---

anual de la ciudad de Milán sobre economía europea, donde se debaten temas de actualidad económica para la UE.

<sup>21</sup> Según Beecher (2013), el impacto de la privatización puede ser mínimo comparado con el de una reforma en la *gobernanza*, concepto que distingue dos dimensiones: una estructural (endógena) y una institucional (exógena). La dimensión estructural comprende tres subdimensiones: la forma de propiedad, los estándares prácticos y la autonomía. Estos se yuxtaponen con las tres subdimensiones institucionales: la competencia de mercado, los controles externos y la regulación económica. Dado el nivel de monopolio existente en el caso del agua estadounidense, la privatización puede ser innecesaria e insuficiente para garantizar el rendimiento y la regulación económica a través de cambios en la *gobernanza* es una vía más pragmática y eficaz.

<sup>22</sup> En Canadá, las empresas públicas se utilizaron para enfrentar la crisis mundial de 2008-2009, pero también provienen de una larga tradición en la economía, más cercana a la experiencia europea que estadounidense. En el artículo, Bernier revisa los desarrollos recientes en la gobernanza de las entidades y propone líneas de trabajo para futuras investigaciones. Otro elemento analizado por el autor es el fenómeno de internacionalización de estas empresas, rasgo muy presente en los trabajos recientes sobre empresas públicas.

Por último, una arista incipiente de los análisis sobre las empresas públicas contemporáneas es la que se propone recuperar la perspectiva de los usuarios. Clifton, Díaz Fuentes y Fernández Gutiérrez (2011) destacan como llamativa esta vacancia dada la centralidad que tiene, por ejemplo para la Unión Europea, la adecuada provisión de servicios públicos como elemento de cohesión y solidaridad social. Este artículo ofrece una aproximación innovadora para pensar estas cuestiones a partir del análisis entre preferencias declaradas (satisfacción de los ciudadanos) y preferencias reveladas (gasto efectuado) con los servicios de telecomunicaciones y electricidad en España y el Reino Unido<sup>23</sup>. Aunque la dimensión de los usuarios parezca alejada de los determinantes de las nacionalizaciones y/o privatizaciones, Millward (2011) -siguiendo con la crítica a las interpretaciones “sobreideologizadas” reseñada en el apartado anterior- afirma que para comprender el consenso social detrás de la privatización, es más fructífero centrarse en la satisfacción de los consumidores antes que en sus preferencias ideológicas. Sidki y Boll (2019) analizan la legitimidad de las empresas públicas en la realización de sus actividades económicas centrándose en las preferencias subjetivas de los ciudadanos. Con una encuesta representativa para el Palatinado Renano alemán, exploran los determinantes del apoyo a las privatizaciones, ya que también son considerados elementos clave, tanto para la viabilidad de dicho proceso como para el buen desempeño cuando la empresa es operada bajo gestión pública.

### **1.3. La empresa pública en América Latina**

La empresa pública en América Latina ha sido objeto del debate público y la producción académica desde hace varias décadas, con algunos rasgos típicos de la región. El subdesarrollo económico, así como el alto grado de inestabilidad institucional y permeabilidad de las firmas a las disputas políticas facilitó el foco de los análisis en los problemas de eficiencia, calidad institucional y relevancia de las firmas para impulsar estrategias de crecimiento económico e integración social. La preocupación por la relación entre empresa pública y desarrollo económico estuvo presente tanto en los textos pioneros de

---

<sup>23</sup> En las conclusiones, los autores encuentran que en el sector telecomunicaciones, a diferencia del sector de electricidad, existen “dos velocidades” respecto de las percepciones de los usuarios. Por un lado, los ciudadanos de mayor edad, desocupados y de menor nivel educativo manifiestan una menor satisfacción y se comportan diferente en el mercado a sus homólogos de menor edad, ocupados y con mayor nivel educativo.

las décadas de los 60, 70 y 80, en pleno auge del desarrollismo, como en los análisis recientes surgidos al calor de los gobiernos de corte intervencionista a principios de los 2000. En consonancia con lo transcurrido en otras latitudes, el nuevo impulso a la intervención estatal alimentó una agenda de investigación sobre empresas públicas en diálogo con las producciones del resto del mundo, pero con el problema del desarrollo económico y la integración regional<sup>24</sup> como ejes articuladores. Una expresión concreta del surgimiento de esta agenda es la conformación de la *Red Internacional de Empresas de Servicios Públicos y Desarrollo*, espacio de producción y cooperación intelectual acordada en el Seminario Internacional de Empresas Públicas: Transformaciones, Desafíos y Oportunidades, realizado en octubre de 2012 en Montevideo y organizado por el Transnational Institute (un centro de investigación con sede en los Países Bajos) en cooperación con dos entidades del Estado uruguayo: la Dirección Nacional de Industria y la empresa nacional de telecomunicaciones ANTEL<sup>25</sup>. En los años sucesivos, la red organizó una serie de seminarios y conferencias en otros dos países latinoamericanos con una larga trayectoria en gestión empresarial pública y producción académica sobre el tema: México en 2013 y Costa Rica en 2015, además de un segundo seminario internacional en Montevideo en 2014. Estos encuentros fueron complementados por una serie de publicaciones incluyendo un número especial en la *Revista de Gestión Pública* (Guajardo Soto, 2013) y tres libros: el primero, denominado *La reinención del Estado. Empresas Públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, editado por los investigadores uruguayos Daniel Chávez y Sebastián Torres, (2013); el segundo, titulado *La empresa pública en México y América Latina: entre el Estado y el*

---

<sup>24</sup> Algunos trabajos analizaron experiencias concretas de integración y cooperación de empresas públicas en la región tales como Guerrero Orozco (2015) y Zuleta, (2011).

<sup>25</sup> El seminario realizado en Montevideo incluyó exposiciones a cargo de más de 30 autoridades gubernamentales (como el Ministro de Industria Energía y Minería y el Viceministro de Economía y Finanzas de Uruguay), directivos y técnicos de empresas estatales, sindicalistas e investigadores académicos de todo el mundo, entre los que se encontraban Massimo Florio, profesor de la Universidad de Milán y Luc Bernier, profesor de la Escuela Nacional de Administración Pública de Quebec cuyos aportes fueron reseñados en los apartados previos. El seminario permitió el intercambio de experiencias y la discusión en profundidad sobre el significado y el rol de las empresas públicas en un contexto internacional de grandes cambios a escala regional y global. Durante los tres días del seminario se manifestó el consenso general en torno a la significación positiva de las empresas del Estado como instrumentos de crecimiento económico y desarrollo social, en base a la provisión de servicios públicos y un rol activo en la política industrial. Se presentaron ejemplos de empresas exitosas en América Latina, pero también de otras latitudes como Europa, Asia y América del Norte. Para un balance detallado sobre el seminario consultar la reseña de Daniel Chávez, en la *Revista Gestión Pública* (2013).

*mercado* editado por los investigadores con sede en México Guillermo Guajardo Soto y Alejandro Labrador, (2015) y el tercero, *Estado, empresas y desarrollo* fue editado por los investigadores costarricenses Alejandro Cortés Ramos, Felipe Alpízar y Cascante María José (2016).

A medida que América Latina pasaba de ser una región de productores primarios orientados a la exportación a un conjunto de países con sustitución de importaciones en diferentes fases, las preocupaciones de la época giraron en torno a la función del sector público y sus empresas en la industrialización. En esta línea se inscribieron los trabajos clásicos del sociólogo argentino Marcos Kaplan que dedicó parte de su obra a pensar la empresa pública latinoamericana con eje en los determinantes del subdesarrollo, a partir de los límites, potencialidades y reformas necesarias en las empresas del Estado<sup>26</sup>. El autor propuso un análisis de la empresa pública donde se tenga en cuenta tanto el condicionamiento socioeconómico, político-jurídico y cultural que se ejerce sobre la firma, como la incidencia de la firma sobre las esferas y niveles generales en los que se inserta (Kaplan, 1967). En términos del debate por la eficiencia, uno de los elementos más abordados por Kaplan fue la tensión entre el exceso de control y/o centralización en la gestión y la insuficiencia por utilizarse las finanzas de las empresas con otros fines, como el control de la inflación o la distribución del ingreso<sup>27</sup>. Esta visión se contraponía con otras lecturas, como la de René Villareal y Rocío de Villarreal, (1978), que sostenían que por tratarse de países en vías de desarrollo, las empresas públicas debían considerarse instrumentos para concretar objetivos más amplios de política económica como la generación de empleo, distribución del ingreso, el equilibrio externo, la estabilidad de precios y para ello se requería niveles altos de

---

<sup>26</sup> Entre los principales trabajos del sociólogo sobre empresas públicas latinoamericanas se destacan: Kaplan, (1965, 1967, 1969, 1994).

<sup>27</sup> En cuanto a la gestión, las fallas detectadas se vinculaban a la falta de objetivos claros, el exceso de centralización, las tareas mal definidas, la confusión entre ejecutantes y dirigentes, la falta de estímulos al personal y las formas de supervisión poco claras. En cuanto a los aspectos financieros, el principal problema se vinculaba a la utilización de las tarifas de las empresas públicas con fines políticos en lugar de utilizar criterios de eficiencia. En cuanto al personal, Kaplan señalaba la baja calidad en el reclutamiento por criterios paternalistas y sugería una mejora en el nivel de los salarios y contrataciones de alto nivel técnico y profesional (Kaplan, 1965)

centralización y planificación, por lo que no pueden usarse los mismos criterios de eficiencia en el sector público y privado<sup>28</sup>.

Un ámbito en el que se nuclearon este tipo de inquietudes fue la CEPAL, donde se condensaron los aportes de investigadores y hacedores de política pública en torno al problema de la mejor administración posible de las empresas públicas con miras a un crecimiento sostenido y la integración regional entre los países latinoamericanos. Un rasgo típico de la región y de la época fue el intento de estrechar lazos entre producción académica y gestión pública. Ejemplo de esto fue la serie denominada “Reuniones de expertos en administración de empresas públicas de América Latina y el Caribe” de 1969<sup>29</sup>, en la que se produjeron colaboraciones en torno a problemáticas comunes a los países latinoamericanos tales como el mejoramiento de la rentabilidad, reformas posibles en la administración, criterios para evaluar la gestión gerencial, política de precios y tarifas, entre otros. Allí no sólo escribieron académicos y asesores, sino también los propios gerentes de las principales empresas públicas como Daniel Brunella de YPF o Rafael Vanrell de ANCAP. Otra expresión de esta vocación fue el seminario internacional “El proceso de planificación en América Latina y las empresas estatales” organizado por la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social (ILDES) en Lima, Perú, en agosto de 1978, en el que se efectuó un examen de las condiciones que debían enfrentar las empresas públicas en ciertas situaciones típicas de los procesos de desarrollo latinoamericanos. Los expositores enfatizaron el instrumento sofisticado de política pública que podían ser las empresas del Estado, pero también señalaron las grandes exigencias y tensiones que debían enfrentar. La acumulación teórica en este área contribuyó al conocimiento de la heterogeneidad, la tensión autonomía-dependencia y las modalidades de organización de las empresas estatales (CEPAL, 1978).

---

<sup>28</sup> Para estos autores es un error juzgar a las empresas públicas y privadas con el mismo patrón, porque responden a objetivos de política económica bien diferentes. Para la empresa privada corresponde medirla según la eficiencia de mercado, en cambio, para la empresa pública la cuestión es más compleja porque entre sus objetivos se encuentran elementos más amplios, tales como acelerar el producto, crear empleo, promover la soberanía, entre otros. Entonces, una empresa pública será más eficiente cuando logre ciertos objetivos de eficiencia social (Villareal y de Villareal, 1978).

<sup>29</sup> Cada una de las colaboraciones de esta serie está disponible en el repositorio digital de la CEPAL: <https://repositorio.cepal.org/>.

Para el caso mexicano<sup>30</sup>, país en el que la escritura sobre empresas públicas fue especialmente fecunda, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), funcionó como una usina de producciones sobre las empresas públicas desde el paradigma de la administración pública. Los trabajos más referidos son los de Alejandro Carrillo Castro, quien fue presidente de la entidad e investigó en profundidad el marco administrativo y jurídico de las empresas del Estado en ese país (Carrillo Castro, 1976 y 1980). En una compilación de 1976 que reúne trabajos de distintos autores sobre empresas públicas, Carrillo señalaba la gran vacancia en el análisis de la temática y se la atribuía a la controversia generada en torno a las firmas, dado que en ellas se dirimen los límites de las relaciones entre el Estado y la propiedad. Para los autores de dicha producción era un consenso que las empresas públicas hayan sido centrales en elaboración de la política económica durante la primera mitad del siglo XX en América Latina, resaltaban la evidencia histórica que demostró saldo a favor de los Estados latinoamericanos con empresas públicas, en contraposición a aquellos que no las tuvieron. Lo que se discutía era el alcance y capacidades de los organismos, así como las reformas necesarias en el tipo de gestión.

También, existieron algunos trabajos que se propusieron determinar la magnitud de las empresas públicas y los formatos más recurrentes. Entre ellos, se destaca el documento elaborado en 1979 por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Escuela Interamericana de Administración Pública y la Fundación Getúlio Vargas, que consistió en un balance sobre las empresas públicas en México y América del Sur y permitió conocer el acervo de empresas públicas antes de su desmantelamiento. Tal como recupera Guajardo Soto (2015) en su interpretación del informe, para cumplir sus tareas, las empresas públicas latinoamericanas se fueron alejando de conceptos jurídicos rígidos dado que su creación no se ajustó a un plan preestablecido, lo que se vio reflejado en la producción de una alta gama de artículos y servicios que variaban en calidad, tamaño, antigüedad, procedencia y capacidad de coordinación. Aun así, según el autor, era posible identificar las siguientes formas: 1) empresas a cargo de servicios públicos, especialmente transporte y energía 2) empresas públicas que fueron creadas o nacionalizadas para ejecutar políticas o planes económicos en

---

<sup>30</sup> Para el caso mexicano se destacan también las contribuciones de Fernández Ruiz, (1982), Casar y Pérez, (1988) Rogozinski, (1993), Ai Camp, (1989), Berenstein, (1982), y los más contemporáneos Marichal, (2011b), Campero, (2010) y Castelazo, (2015).

determinadas actividades estratégicas 3) actividades que se incorporaron al ámbito público como producto de una confiscación, como la propiedad alemana luego de la Segunda Guerra Mundial y 4) las “nacionalizaciones salvavidas” en las que el Estado compró empresas que no eran rentables para la actividad privada. En América Latina, esas formas se concretaron en los formatos de empresa autónoma creada por ley, sociedad de economía mixta y empresa pública<sup>31</sup>.

Ahora bien, a mediados de la década de 1970 y principios del decenio de 1980 comienzan a emerger las expresiones del neoliberalismo en el continente. Desde entonces, el problema del déficit fiscal ocupó el centro de la escena y se lo asoció al gasto desproporcionado del Estado, en particular al sobredimensionamiento de las funciones económicas que había asumido en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (Thwaites Rey, 2016). Alfred Saulniers, (1985) fue muy crítico del estándar de los hacedores política y del sentido común de la época basado en el carácter ineficiente por naturaleza del sector público. El autor propuso evitar las generalizaciones y efectuar un análisis caso por caso desde un enfoque estructural, que acentúe las interrelaciones entre un conjunto de variables económicas, políticas y sociales subyacentes en la formación, crecimiento y disolución de las empresas estatales, concluyendo que el comportamiento diferencial entre las empresas públicas y privadas poco tenía que ver con la propiedad y, por el contrario, destaca las circunstancias en que fueron creadas y el tipo de gestión empresarial como las claves explicativas de sus desempeños. Saulniers<sup>32</sup> resalta especialmente el problema de la burocratización y la falta de autonomía en la gestión de las empresas, con respecto a los gobiernos como límites para la eficiencia. Esta perspectiva es

---

<sup>31</sup> En el informe del BID se define: 1) empresa autónoma creada por ley, como aquella entidad con personalidad jurídica y patrimonio e ingresos propios que lleva a cabo actividades típicas de la administración pública que requieren, para su mejor funcionamiento, una gestión administrativa y financiera descentralizada, 2) sociedad de economía mixta, es aquella que está dotada de personalidad jurídica del derecho privado, creada por ley para la explotación de actividades económicas bajo la forma de una sociedad anónima, cuyas acciones con derecho de voto pertenecen en proporción mayoritaria al Estado, c) empresa pública es una entidad dotada de personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio propio y capital exclusivamente del Estado, creada en virtud de una ley para explotar una actividad económica que el gobierno ha debido ejercitar por contingencias o conveniencia administrativa y que puede convertirse en cualquiera de las formas de derecho (BID et al., 1979; Guajardo Soto, 2015)

<sup>32</sup> Entre las principales contribuciones del investigador se destacan: Saulniers, (1980a, 1980b, 1984, 1985a, 1985b)

muy similar a la señalada por Kaplan algunos años antes. Por su parte, María Amparo Casar y Wilson Pérez, (1988) también propusieron una mirada sobre el problema de la eficiencia a partir de considerar a los agentes sociales involucrados en las empresas públicas: los empresarios, la cúpula de las organizaciones obreras, la alta burocracia estatal y los partidos políticos. En este sentido, los resultados en términos de producción, empleo, productividad, formación de capital y demás variables económico-financieras, son leídas a partir de problemáticas como el tipo de autonomía desarrollada en la gestión de las empresas estatales.

Ahora bien, el balance crítico más fructífero sobre las reformas neoliberales y en particular, de las privatizaciones en América Latina surge a partir de una agenda de investigación reciente que irrumpe con el nuevo movimiento pendular de la historia hacia el mayor intervencionismo estatal a comienzos del siglo XXI. La aplicación de políticas neoliberales en la región vino acompañada de lo que Guillermo Guajardo Soto, (2013) denominó “leyenda negra” de las empresas públicas y que justificó las privatizaciones masivas. Para el historiador chileno radicado en México el desafío actual de las ciencias sociales no consiste en oponerle una “leyenda rosa” al análisis de organizaciones que, en muchos casos, contaron con grandes dificultades, sino analizar sistemáticamente la trayectoria histórica de las empresas latinoamericanas, sus organizaciones y desempeños. En este sentido, las contribuciones de esta renovada agenda investigativa buscan relativizar los discursos que le atribuyen ineficiencia inherente a la propiedad pública a partir de análisis históricos desde los orígenes de la empresa y la multiplicidad de motivaciones y formatos legales con los que fueron creadas, que reflejaron problemas de coordinación, pero también las realidades de cada país, sector, actividad y territorio donde operaban (Guajardo Soto, 2013).

En consonancia con lo anterior, algunos trabajos se propusieron analizar las distintas “fases” de la empresa pública en sus países, en diálogo con la política económica implementada y los desempeños económico-financieros de las firmas en el largo plazo. Este es el caso de Magdalena Bertino, quien dirige el proyecto de investigación titulado “Las empresas públicas en Uruguay y sus vínculos con la policía económica desde una perspectiva de largo plazo 1912-2010”. Durante los casi 100 años bajo análisis de esta investigación colectiva centrada en las grandes empresas no financieras, se demuestra que las empresas públicas no fueron siempre deficitarias y que su situación financiera dependió, en gran

medida, de decisiones de política económica que las excedieron. En términos generales, las empresas fueron superavitarias hasta que, paradójicamente, en el momento de su mayor fortalecimiento durante la industrialización sustitutiva fueron utilizadas como instrumento de la política pública a partir de tarifas rezagadas para abaratar los costos de la industrialización<sup>33</sup> (Bertino, 2011, 2015; Bertino et al., 2013). Desde una óptica similar pero esta vez para el caso mexicano, Carlos Marichal analizó la quiebra de las empresas estatales como una de las consecuencias no deseadas de la crisis de la deuda de 1982 y destaca también la importancia del análisis histórico de largo plazo y el examen de los desempeños de las firmas en contextos económicos más generales. El historiador también efectúa un análisis desde la génesis de las firmas<sup>34</sup> identificando tres “fases” en su desarrollo histórico<sup>35</sup>. Con posterioridad a la segunda guerra mundial comienzan los créditos externos en abundancia, que en las décadas de 1950 y 1960 se usaron para traer bienes de capital y equipos para las empresas públicas. Pero recién en 1970 se inicia el auge del endeudamiento y la anarquía organizativa en las empresas públicas que coincidió con la época de mayor endeudamiento del país y las firmas fueron un instrumento clave para la concreción de dicho proceso. En 1982, con la crisis de la deuda, las

---

<sup>33</sup> Se identificaron diferentes momentos de la relación entre las transferencias netas de empresas públicas y gobierno central. Un primer momento transcurrió entre 1912 y 1945, en que comienzan a crearse las primeras empresas públicas (bancos y ferrocarriles, ANCAP y el frigorífico nacional), en el cual dichas firmas fueron superavitarias y aportaron gran cantidad de recursos a las cuentas nacionales, más allá del espíritu liberal del batllismo. Luego, entre 1945 y 1972, la etapa de crecimiento y consolidación de las empresas públicas de la mano del crecimiento de la producción energética y la industrialización sustitutiva, no necesariamente acompañó los balances y los aportes de las empresas hacia el tesoro, ya que sus tarifas rezagadas fueron utilizadas como instrumento de la política pública para el abaratamiento de la industrialización. Durante la década de los noventa y la primera década del siglo XXI, las contribuciones de las empresas públicas hacia el tesoro fueron nuevamente de gran relevancia (Bertino, 2015; Bertino et al., 2013)

<sup>34</sup> Con respecto al origen histórico de las empresas públicas en México, Marichal, (2012) afirma que es posible rastrear empresas públicas desde la época de la corona en el siglo XVII con los monopolios fiscales (estancos de tabaco, azúcar, etc.) El autor retoma gran parte de los estudios reseñados en el apartado sobre la empresa pública europea para el caso español. Durante el siglo XIX el investigador sostiene que las empresas públicas no fueron tan relevantes hasta que el gobierno de Porfirio Díaz decide impulsar el ferrocarril y la banca. A principios del siglo XX se crea Ferrocarriles Nacionales de México y la Casa de Préstamos de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Durante la Revolución Mexicana el Estado tuvo un rol muy activo, incautando la mayor parte de los bancos del país y realizando gran cantidad de expropiaciones. Pero es recién en 1920 cuando Marichal identifica un nuevo concepto de empresa pública, hasta 1945 se crean gran cantidad de entidades, se expropia PEMEX a capitales norteamericanos y británicos. Desde los 40 el proyecto de industrialización se vuelve dominante y priman los proyectos siderúrgicos y metalúrgicos.

<sup>35</sup> Entre 1920 y 1960 la etapa del surgimiento lento y prolongado, entre 1960-1982 la fase de súbita expansión y entre 1983 y 1996 la etapa de su súbita decadencia. Otro análisis que se propone construir las “fases” de la empresa pública en la historia mexicana es el de Castelazo, (2015).

empresas públicas estaban en bancarrota no porque la propiedad pública fuera ineficiente *per se*, sino porque sus capacidades financieras se usaron con otros fines (Marichal, 2011a, 2011b, 2012)

El análisis histórico de largo plazo posibilita pensar el contexto social en el que transcurrieron las transformaciones de las firmas sin atribuir elementos esenciales a la propiedad y considerar las especificidades de los distintos formatos y realidades locales. En este sentido, Bertino, (2013) ofrece un balance de las “reformas” de las empresas públicas en Uruguay, cuyas principales firmas no fueron privatizadas a pesar de la introducción de mecanismos mercantiles a partir de la década de 1970. Para la autora, dos elementos clave operaron en la realidad nacional que impidieron la privatización de las empresas públicas más grandes del país (ANCAP, UTE y ANTEL). Por un lado, gracias a la mirada de largo plazo, constata que tuvieron la mayor parte de su historia una buena performance y fueron durante años un recurso financiero auxiliar de las rentas generales del Estado. Por otro lado, la consideración de factores político-culturales, le permitió captar en el caso uruguayo determinada correlación de fuerzas sociales en contra de las privatizaciones y la existencia de una matriz de lo público profundamente estatista.

Otro caso que se ha analizado en profundidad con un enfoque histórico de largo plazo es el costarricense, que resulta de especial interés por tratarse una excepción con respecto al resto de los países de Centroamérica. Alberto Cortés Ramos, (2013) efectúa una periodización sobre el papel del Estado entre 1850 y 2013 en las actividades estratégicas, evidenciando que Costa Rica siguió un patrón atípico asumiendo una actitud pragmática con respecto a la creación de empresas públicas y se desarrollaron importantes instituciones de matriz autónoma en una gran variedad de actividades estratégicas<sup>36</sup>. Este país cuenta con un

---

<sup>36</sup> El autor señala que esto fue así desde la declaración de la independencia. Pero luego de la hegemonía liberal del siglo XIX, en el siglo XX, se inicia una etapa de mayor presencia estatal como elemento clave del desarrollo nacional. Esto conllevó la creación de importantes instituciones entre 1940 y 1948, pero se aceleró después de la guerra civil con la creación de empresas de matriz autónoma en una gran variedad de actividades estratégicas durante el período conocido como desarrollista (1948-1980). Esto no fue carente de conflictos dado que en el momento de mayor expansión de las empresas públicas el gobierno reforzaba el centralismo y control de las primeras, considerado por los autores como uno de los principales límites para la eficiencia. La visión estatista entra en crisis en 1980 con el paradigma neoliberal, intentando avanzar en la privatización de instituciones y cuando no se logró se optó por liberalizar el sector de actividad en el que estaban insertas las empresas públicas. Asimismo, se aprovecharon los tratados de libre comercio para terminar de romper los monopolios estratégicos de telecomunicaciones y seguros (Cortés Ramos, 2013).

caso especialmente exitoso, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) por la calidad del servicio, los niveles de inversión y el mantenimiento de la red nacional<sup>37</sup>. Esto se tradujo para Chávez y Cortés Ramos, (2013) en franca discusión con los argumentos esgrimidos por los “reformistas” que reclaman mayor liberalización del sector, realizan un análisis del ICE desde sus orígenes y los actuales indicadores de gestión y concluyen que se trata del sistema de electricidad de más eficiencia de América Latina. A pesar de la persistente ola neoliberal, Costa Rica ingresó al siglo XXI preservando los rasgos primordiales de un tipo de Estado y una matriz de empresas públicas que siguen estando muy presentes en los debates actuales sobre el futuro del ICE y otras empresas públicas (Cortés Ramos, 2016).

Pero el balance de las privatizaciones por parte de esta serie de trabajos no sólo se centró en el enfoque histórico de largo plazo, la identificación de “fases” en los desempeños o el análisis en contexto de políticas macroeconómicas más generales. También se propusieron examinar aspectos vinculados a la calidad institucional y el tipo de gestión administrativa al frente de las empresas del Estado. Una evaluación integral sobre el problema de la eficiencia, implica considerar aspectos de índole sociológica como el tipo de burocracia al frente de las empresas del Estado. En este sentido, Guajardo Soto, (2014) se propuso examinar los atributos de la alta dirección de dos empresas estatales mexicanas (Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Petróleos Mexicanos) y un centro público de la investigación petrolera (Instituto Mexicano del Petróleo) entre las décadas de 1950 y 1980 que se encargaron de profundizar la industrialización y cubrir las necesidades energéticas del país<sup>38</sup>. El principal planteo consiste en que las empresas contaron con un alto nivel de rigidez institucional<sup>39</sup> que permite entender los caminos hacia la privatización tales

---

<sup>37</sup> Fumero Paniagua, (2016) analiza los desafíos actuales que enfrenta el ICE a partir de las políticas de apertura implementadas, así como en el sector telecomunicaciones. Otros análisis relevantes sobre el caso costarricense son: Chaves Casals, (2016); Herrero Acosta y Monge Guevara, (2016); Pignataro, (2016); Ríos Duarte, (2016); Sojo, (1984).

<sup>38</sup> En particular, el trabajo ponía atención a tres aspectos fundamentales: 1) el desarrollo de las capacidades de producción, investigación e innovación, 2) la interacción con el mercado y 3) las relaciones con el aparato político.

<sup>39</sup> No obstante, el trabajo de los gerentes y directores contó con cierto margen de maniobra en algunos casos, no tanto por la eficacia de la organización que dirigían, sino por el poder político otorgado por el Presidente, que les permitía mover obstáculos y crear nuevas capacidades tomando distancia en algunos casos de la administración central e incorporando criterios de mercado.

como las ideas anti-empresariales muy arraigadas en la cultura política del nacionalismo mexicano, el carácter verticalista en la conducción de las empresas y la rigidez laboral impuesta por los sindicatos. La valoración política de los altos ejecutivos por encima de sus atributos técnicos fue uno de los principales límites para la innovación y la eficiencia que coronaron un Estado empresario trunco. El estudio comparado de Guajardo Soto y Pech, (2015) para los casos de México y Brasil entre 1950 y 2010 analiza los casos del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y el Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES), ambos centros de investigación e innovación que trabajaron con PEMEX y PETROBRAS respectivamente. Los dos casos comparten su génesis en el nacionalismo petrolero con el sello autoritario de la época (aunque uno de carácter civil y otro militar) y compartían la vocación por salir del pasado agrario y alcanzar la industrialización y la autonomía energética. Ahora bien, la institución brasileña estuvo conducida por una alianza empresarial-tecnocrática con apoyo militar que fue dando seguimiento y consistencia a las realidades institucionales. Durante la dictadura desarrollista de 21 años (1964-1985) se impusieron las bases del desarrollo petrolero y se tradujo en el staff de científicos y técnicos necesarios para atender los frentes de transformación del país. En cambio, en el caso mexicano, el autoritarismo del gobierno civil no buscó la eficacia ni la conexión entre burocracias, privilegiando el control y la reproducción política de las dirigencias. Esto relativizó los compromisos con algún modelo y definió un desarrollismo de tiempo parcial, al estar vinculado a reglas informales del régimen, distinto del pacto brasileño. En contraste, el investigador uruguayo Pedro Narbondo, (2013) destaca como un atributo central de la retroalimentación entre empresas públicas y desarrollo el alineamiento político de los gerentes a las directivas del gobierno central. El autor critica los fundamentos ideológicos neoliberales de la llamada “nueva gestión pública” a partir de reafirmar la importancia de dos factores para la eficiencia en la gestión pública: 1) la existencia de directorios de empresas públicas subordinados a la autoridad jerárquica del gobierno democrático representativo y 2) la disponibilidad de personal técnico apropiado, calificado y con garantías específicas para que su estricta subordinación a la conducción de la política representativa se de en el marco de la racionalidad legal y técnica del Estado de Derecho. Resulta curioso cómo, en alguna medida, los debates actuales sobre el grado de autonomía relativa que debe tener la dirección de las empresas públicas respecto del gobierno central

reproducen tensiones similares al debate de la segunda mitad del siglo XX, que parecen no estar saldadas.

Ahora bien, más allá del proceso masivo de privatizaciones los Estados de América Latina poseen y gestionan en la actualidad una amplia gama de empresas. Con los albores del nuevo siglo, el papel del Estado comenzó a adquirir una nueva entidad. Algunas gestiones como las de Argentina<sup>40</sup>, Bolivia<sup>41</sup> y Venezuela<sup>42</sup> optaron por revertir algunas privatizaciones de las décadas previas bajo diversas modalidades de renacionalización de empresas industriales, energía y servicios. Algunos casos como el de la minería en Chile, más allá de los cambios de orientación ideológica de los gobiernos de turno, mantuvieron la propiedad

---

<sup>40</sup> En Argentina, el correo, virtualmente quebrado, se estatizó en 2003 y Aguas Argentinas se estatizó en 2006. En 2008 se sancionó la estatización de Aerolíneas Argentinas con una ley que estableció el paso a la órbita estatal de las empresas aéreas operadas por Marsans, a partir de la compra de sus paquetes accionarios y determinó la participación estatal accionaria siempre del 51%. En ese año también se efectúa la estatización del sistema jubilatorio. En 2012 se impulsa la estatización de la firma petrolera YPF, adquiriendo el 51% de la participación accionaria que era propiedad de la española Repsol.

<sup>41</sup> Con la asunción de Evo Morales en 2006 se inició un amplio proceso de nacionalización de los recursos naturales a partir de la expropiación de las reservas de hidrocarburos, especialmente las del gas, que constituían la principal fuente de divisas y eran explotadas por empresas extranjeras. En 2007, el gobierno rescinde el contrato de Aguas de Illimani, empresa de servicios de agua y saneamiento de La Paz de propiedad francesa. Luego, expropia el Complejo Metalúrgico Vinto y la nacionalización del rico yacimiento de estaño Posokoni. En 2008, se nacionaliza la principal compañía telefónica de Bolivia, ENTEL y adquiere la Compañía Logística de Hidrocarburos Boliviana. También se compra el 50% de las acciones de la petrolera Andina, filial boliviana de Repsol-YPF y acuerda con la compañía española llevar adelante una gestión compartida de YPFB. También adquiere el 50% de las acciones de petrolera Transredes y recupera la mayoría accionaria de Chacho – filial de British Petroleum- que al año siguiente es nacionalizada. En 2009 se estatizan todas las acciones de la empresa AIR BP Bolivia, encargada del suministro de combustibles de aviación en los aeropuertos. En 2010, comienza la estatización del sector eléctrico y en 2012 se nacionaliza la participación de la petrolera Repsol en el bloque gasífero Caipipendi. Ese año también se nacionaliza la transportadora de electricidad. En 2013, pasan al Estado boliviano las acciones del grupo español Iberdrola en cuatro empresas y se nacionaliza Servicios Aéreos Bolivianos S.A. y el Estado se hace cargo del control de tres aeropuertos del país (Thwaites Rey, 2016).

<sup>42</sup> Venezuela avanzó hacia el control total del petróleo a partir de la promulgación de la Ley en 2007 que permite al Estado asumir el control de las empresas de servicios petroleros otorgadas a terceros. En ese marco, el Estado incorporó cuatro mejoradores de crudo pesado en la Faja Petrolífera del Orinoco, uno de los mayores reservorios de crudo del planeta, operados por petroleras extranjeras. En el área de telecomunicaciones, se estatiza Cantv, la mayor empresa del país. En el sector eléctrico, se estatizaron las empresas Electricidad de Caracas y la local Seneca, ambas de operadores estadounidenses, en tanto en el ámbito de las industrias pesadas, se produjeron estatizaciones en el sector cementero, donde se constituyó la Corporación Socialista de Cemento. En 2009, el Estado le compró a la siderúrgica Sidor, filial en Venezuela del conglomerado internacional Ternium, el 59,7% de su participación en la empresa. El negocio minero también pasó a manos públicas, y el Estado tomó posesión del proyecto de oro aluvional Brisas. Entre el 2008 y el 2009, se estatizaron dos de las principales cafetaleras del país y algunas empresas menores en el sector de alimentos. Además, se nacionalizó una planta arrocera de la estadounidense Cargill. En 2009 el Banco de Venezuela pasó a manos del Estado antes propiedad del grupo Santander (Thwaites Rey, 2016).

estatal por tratarse de empresas estratégicas, este es el caso de la muy rentable Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) en manos del Estado. Otros países como Brasil y Uruguay profundizaron el proceso de recuperación y fortalecimiento de las principales empresas públicas que no fueron privatizadas. Al mismo tiempo, en otros países de la región como México, se discutía sobre el futuro del monopolio estatal en el sector energético y la posibilidad de que la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX) se abra al capital privado sin renunciar a la titularidad de las explotaciones (Corona, 2012). En ese contexto, resurgió el debate sobre la significación de las empresas públicas en las economías latinoamericanas, los criterios para medir sus desempeños y los tipos característicos de gestión empresarial, que distan bastante de los modelos del siglo XX (Chávez y Cortés Ramos, 2013). Musacchio y Lazzarini, (2014) relevan que este nuevo capitalismo adopta formas distintas a las del decenio 1930-1980: el antiguo “Leviatán empresario” que fue desmantelado por las privatizaciones ha sido reemplazado por un “Leviatán inversionista” mayoritario o minoritario, siendo esta última forma la que presenta mejor desempeño<sup>43</sup>.

En este punto hubo algún grado de convergencia con la agenda académica de los países desarrollados, como lo expresan algunas colaboraciones comunes con el propósito de trazar un panorama mundial de la empresa pública con énfasis en las entidades del Estado activas en la provisión de servicios públicos y la política industrial. Más allá de estos esfuerzos comunes, tal como señala Gómez Ibáñez, (2007), la mayoría de los estudios sobre la reforma de las empresas públicas están basados en empresas de los países industrializados. Una expresión de esta agenda común por discutir la actualidad de la empresa pública es el libro *Estado, empresas públicas y desarrollo* editado por los investigadores costarricenses Alberto Cortés Ramos, Felipe Alpízar y María José Cascante. Esta producción colectiva tiene la particularidad haber sido publicada ya en un contexto de surgimiento de algunas expresiones conservadoras en la región y el retorno de la ideología neoliberal. Este sentido, más allá de mantener la impronta de los análisis históricos de largo plazo, reflexiona sobre temas bien actuales, tales como el significado del propio concepto “privatización” a partir de la promoción de los acuerdos institucionales de Participación Público-Privada (PPP) como

---

<sup>43</sup> Una visión más amplia sobre la dimensión empresarial del Estado es la propuesta por Belini y Rougier, (2008) en torno a la noción “Estado empresario”, la cual es retomada por varios trabajos del ámbito latinoamericano, pero este debate es retomado en el apartado sobre empresas públicas argentinas.

posibles formas encubiertas de dicho fenómeno. Por último, un eje que atraviesa la nueva agenda y que fue uno de los hilos conductores más importantes de los trabajos reseñados, es el intento por evaluar objetivamente la contribución de las empresas públicas al desarrollo económico. Para los autores que publican en este libro, la necesidad de recuperar esta problematización se hace más fuerte a partir del surgimiento de interpretaciones simplistas que tienden a justificar la privatización con análisis sesgados e informaciones falsas.

#### **1.4. La empresa pública en la Argentina**

De manera análoga al clima de época en el resto de América Latina, en Argentina surgieron algunos trabajos pioneros sobre empresas públicas durante las décadas de los 60, 70 y 80 que, a partir del análisis histórico, se propusieron reconstruir el origen de estas entidades en la economía nacional identificándolo con el surgimiento mismo del Estado-Nación. Estas lecturas comparten con los análisis históricos reseñados para el caso europeo la vocación por interpretar los determinantes sociales y económicos detrás del surgimiento de las empresas del Estado, más allá de la orientación “intervencionista” de los gobiernos como única motivación detrás de su creación. Una de las contribuciones más destacadas fue la de Marcos Kaplan quien, además de dedicar una parte de sus trabajos a la empresa pública latinoamericana, orientó parte de sus análisis al caso nacional centrado en los ciclos de la intervención del Estado en la economía desde 1853 hasta la segunda ISI, dentro de los cuáles ubicó la evolución de la empresa pública<sup>44</sup>. Jorge Schvarzer, en su texto clásico sobre empresas públicas de 1979, reconstruye el crecimiento histórico del sector público ubicando el origen de las empresas públicas con la organización nacional y buscando determinar su relevancia en su economía demuestra que su crecimiento no tiene relación directa con la ideología de gobierno ya que crecieron de manera sistemática en número, dimensión y variedad aún en gobiernos de orientación liberal<sup>45</sup>. Su principal hipótesis consistió en que la

---

<sup>44</sup> Allí describe las características de las diferentes fracciones de clase (empresariado local, masas urbanas, sectores medios) así como los principales rasgos de la burocracia estatal.

<sup>45</sup> Con respecto al tamaño, el autor va a decir que las empresas públicas se encargan de la totalidad de la producción y distribución de energía eléctrica y gas natural y la 2/3 de la producción petrolera. Sus refinerías procesan el 80% del crudo demandado en el país. Casi la totalidad del sistema de comunicaciones, correo, teléfono. En transporte opera todo el sistema ferroviario, la mitad del transporte aéreo, otro tanto marítimo y la totalidad portuaria. Fue pionero en siderurgia y mantiene una posición líder, al igual que en química, mecánica. Fábricas industriales y cantidad de entidades del sector financiero (Schvarzer, 1979).

existencia de empresas públicas responde a ciertas demandas específicas del sistema social, que se toparon con resistencias cuyos forcejeos dieron forma al aparato estatal. Otros trabajos en esta línea fueron los de Pedro Andrieu, (1975); Raúl Fernández, (1976); Salvador Treber, (1968) y Alberto Ugalde, (1983), que se propusieron describir la magnitud del sector público, analizaron la movilización de recursos internos en las firmas, su inserción sectorial, y compartieron el diagnóstico sobre el origen de las firmas junto con el Estado-Nación, cuyas motivaciones trascendieron por mucho el problema ideológico. Este intento por “medir” la relevancia del sector público también tuvo una voz disonante a partir del *Relevamiento de los principales indicadores de empresas públicas y su importancia en la economía* efectuado por FIEL, en 1976<sup>46</sup>. En él se describe un universo enorme de empresas públicas, en parte porque se utiliza una noción de empresa pública mucho más amplia, contabilizando 1248 firmas en total. Más allá de las conclusiones a las que arriba el informe, que otorgó a las empresas públicas la causa fundamental de las crisis económicas y la responsabilidad principal en la creación de dinero inflacionario, constituyó un insumo importante para el conocimiento del acervo de empresas públicas hacia el final de la ISI<sup>47</sup>.

Estos trabajos, además, comparten las preocupaciones de la época en torno a la eficiencia. Si bien debatían con el discurso emergente en torno a la naturaleza ineficiente de la administración del Estado, también analizaron críticamente su gestión identificando elementos negativos. Por ejemplo, Kaplan, (1967 y 1969) destaca la presencia de una tradición *lesseferista*<sup>48</sup> en los administradores de empresas públicas, lo que alimentó una administración descoordinada y contradictoria y la presencia de una maquinaria anticuada,

---

<sup>46</sup> En cuanto al origen de las empresas públicas, comparte con el resto de los análisis que se ubica con el surgimiento del Estado, a partir de que el banco de descuentos fue convertido en una entidad oficial y el correo asume la forma de servicio público.

<sup>47</sup> Los esfuerzos por contabilizar las empresas públicas no abundaron, en parte por las ambigüedades y dificultades metodológicas que hay detrás de su definición. FIEL utilizó una noción de empresa pública más amplia que la tradicional (propiedad y/o control mayoritario) que incluyó propiedad y/o mayoritaria, minoritaria y entidades provinciales y municipales. Otra de las referencias en este sentido fue un listado oficial que publicó el BCRA en 1982 que identificó 260 firmas. El informe también propone una nueva metodología para medir su relevancia en la economía, lo que le da una incidencia mayor del 8,6% del PBI en 1975, superior al del resto de los análisis de la época.

<sup>48</sup> La expresión es empleada por el autor en referencia al término francés *Laissez Faire* (dejar hacer), utilizado por las teorías del libre mercado.

que no había logrado expandir lo suficiente su infraestructura<sup>49</sup>. Schvarzer (1979), si bien discutió con el diagnóstico de que “todos los males de la sociedad se deben a la hipertrofia del Estado”, reconoció que la presencia de un Estado repleto de ineficiencias facilitó la crítica, aunque la yuxtaposición no implica causalidad y apeló a la experiencia internacional para demostrar que el Estado no es un mal administrador *per sé*. Ugalde, (1983) señaló que el tamaño del Estado y de las empresas públicas se justificaba por su función social, pero que había sido muy ineficiente en su administración y, del mismo modo que Kaplan, entre las causas fundamentales destaca la voluntad “libreempresista” de los funcionarios públicos locales. En el marco de la discusión por la eficiencia, también se destacaron los trabajos que examinaron los desempeños de las empresas públicas y sus principales indicadores económico –financieros. La producción fue especialmente prolífera en torno al problema de la correcta estructura tarifaria y los análisis coincidieron en señalar que los precios de las empresas públicas habían sido utilizados como instrumento de la política económica, tanto para la lucha contra la inflación como con fines redistributivos a costa de las capacidades financieras de las firmas. No obstante, estos trabajos coincidieron en señalar que las tarifas no pueden ser arbitrarias y que deben cubrir, cuanto menos, los costos de la prestación del servicio a riesgo de no generar consecuencias graves en la prestación. Estas discusiones se abordan en profundidad en el capítulo cuatro (Berlinski et al., 1977; Boneo, 1980; de Pablo, 1977; Guadagni, 1976; Navajas y Porto, 1990; Nuñez Miñana y Porto, 1982; Porto, 1992; Ugalde, 1979).

---

<sup>49</sup> Entre las principales insuficiencias y fallas que caracterizan al Estado empresario según (Kaplan, 1967) se destacan: 1) el Estado argentino ha heredado y conserva una tradición liberal y una maquinaria anticuada, carece de precedentes válidos y las intervenciones resultan inorgánicas y descoordinadas alimentando la irracionalidad y la anarquía; 2) no ha existido una política fiscal autónoma, 3) no han mantenido ni expandido suficientemente la infraestructura y las industrias de base, clave para un desarrollo auto-sostenido; 4) existe una mala orientación de la inversión pública hacia proyectos de baja prioridad y de escaso impacto sobre la capacidad productiva general, 5) el estancamiento económico general reduce la demanda de bienes y servicios que proporcionan las empresas estatales; 6) el deterioro de los términos del intercambio, la devaluación e inflación monetaria encarecen los bienes de capital, los productos intermedios y las materias primas que requieren las empresas estatales; 7) el Estado absorbe, a través de la administración y del sector público, el excedente de población laboral que el sector privado no está en condiciones de recibir; 8) el reajuste de tarifas y precios resulta siempre tardío frente al aumento acelerado de costos; 9) la distribución de créditos bancarios tiende a hacerse con preferencias, en beneficio del sector privado y en desmedro del sector público; 10) aumento permanente del déficit del sector público y de sus empresas, que debe ser cubierto por el presupuesto central y el endeudamiento del Estado, lo que contribuye a intensificar la inflación.

Pero tal como ocurrió en otros países de la región, los trabajos más fructíferos sobre empresas públicas son relativamente recientes destacándose, en primer lugar, las contribuciones de Claudio Belini y Marcelo Rougier, (2008) y Andrés Regalsky y Marcelo Rougier, (2015) que, desde la historia económica, analizaron el derrotero del *Estado empresario* argentino en el siglo XX. A diferencia de los trabajos previamente reseñados, se propusieron contribuir a una visión más amplia de la participación del sector público en actividades empresariales dando cuenta de su dimensión “real”. Tal como afirma Rougier, (2008, 2009) los análisis tradicionales que se propusieron medir el tamaño de la dimensión empresarial del Estado lo hicieron basándose exclusivamente en las grandes empresas públicas proveedoras de servicios públicos<sup>50</sup>, sin considerar organismos autárquicos como la Dirección General de Fabricaciones Militares, que controlaba más de una docena de establecimientos y cuya incidencia en la producción industrial y la demanda agregada era muy importante en algunos rubros. Además, hacen especial hincapié en una dimensión de la injerencia estatal que implica la participación del Estado en el capital de empresas privadas como consecuencia de distintas circunstancias.

Estas consideraciones los llevan a utilizar la noción de *Estado empresario* como un concepto más amplio que el de empresa pública<sup>51</sup> para contemplar las siguientes situaciones: 1) las empresas privadas intervenidas por el sector público, ya sea que se despoje formalmente o no a los titulares del capital; 2) las empresas donde la participación del Estado es minoritaria, tanto en el capital como en la administración; 3) los casos en que las empresas reciben un cierto aporte de capital desde el Estado, con el objeto de impulsarlas inicialmente y delegar la gestión y el capital más adelante al sector privado, pero tal acontecimiento se dilata en el tiempo<sup>52</sup>. Algunas formas concretas pueden ser la compra de acciones en bolsa

---

<sup>50</sup> Con la excepción del informe previamente mencionado de FIEL, (1976).

<sup>51</sup> Sobre las cuestiones en torno a la noción de empresa pública se vuelve en el apartado destinado al marco teórico. Las definiciones más utilizadas se circunscribieron a la propiedad y/o control total o mayoritario de la empresa, aunque algunos autores como Comín y Aceña, (1991) contemplan una noción más amplia que incluye cualquier organismo, compañía o servicio que fuese total o parcialmente propiedad pública, o bien que estuviese controlada por el Estado.

<sup>52</sup> Rougier, (2008) aclara que si la participación estatal en el capital privado tiene carácter de asistencia transitoria, por ejemplo, tendiente a la preservación de las fuentes de trabajo u otorgamiento de un impulso inicial, no se justifica su encasillamiento como empresa pública propiamente dicha. Sin embargo, en diversos trabajos el autor aportó evidencia empírica que demuestra la persistencia de esta situación por muchos años en

por parte del Estado, la creciente participación del Estado en forma de “rescate” debido a la debilidad estructural (especialmente financiera) de algunas firmas<sup>53</sup>, el “Estado promotor” para referirse a las ocasiones en las que el Estado cumplió un rol decisivo en “crear” un sector empresario privado aportando créditos y capitales destinados a la instalación de nuevas plantas industriales en actividades consideradas clave para la integración productiva local o por su impacto en la balanza de pagos.

En torno a esta idea del “Estado promotor” se nuclearon una serie de contribuciones por parte de esta línea de investigación, a partir de los análisis sobre los grandes emprendimientos industriales en los cuáles el Estado tuvo un rol trascendental. Entre ellos se destacan los trabajos de Rougier, (2015, 2011) sobre el *complejo militar- industrial* de posguerra, núcleo duro del *complejo económico - estatal – privado* (Schvarzer, 1981), en los que resalta la motivación por la defensa nacional como una de las funciones que explican el surgimiento de la empresa pública (Díaz Fuentes y Comín, 2004) en el que los organismos militares tuvieron un rol central, pero cuyos objetivos luego se amplían con el propósito de fortalecer la industrialización y satisfacer los requerimientos del conjunto de la economía aquejada por la insuficiencia de divisas<sup>54</sup>. La importancia decisiva del sector público en el desarrollo de la industria básica puede observarse en los trabajos destinados al estratégico

---

varios casos, lo que deja abierta la posibilidad de interpretar el proceso de modo esencialmente contrapuesto e incorporarlas bajo el accionar del “Estado empresario”.

<sup>53</sup> Entre los trabajos que analizan casos de “rescate” del Estado a firmas privadas se destacan el artículo de Rougier, (2009) sobre las medidas de los gobiernos de la década de los 60 y la política de “rehabilitación de empresas” orientada a “salvar” empresas industriales con serios problemas financieros y los capítulos 4 y 5 de Belini y Rougier, (2008) dedicados al análisis de la participación del Estado en el capital de firmas privadas (1950-1960) y el avance del Estado empresario como respuesta a la crisis (1962-1976).

<sup>54</sup> Rougier, (2015b, 2015a) realizó el mapeo de las principales actividades económicas desarrolladas por los militares en Argentina, fundamentalmente entre 1940 y 1980 e identifica la enorme diversificación productiva de las Fuerzas Armadas y relevancia en la economía e industria nacional: alrededor del 10% de la producción total se destinó a cubrir las necesidades de las propias fuerzas y el resto se volcó al mercado (donde debe ubicarse una demanda considerable del resto de las empresas públicas) y, paralelamente, generó una poderosa demanda de productos de todo tipo que estimuló muchos rubros del sector privado. Los militares impulsaron distintas actividades industriales, conformando verdaderos complejos productivos con distintos niveles de integración. Especialmente destacado fue el papel de la DGFM, en particular después de SOMISA, pero también el IAME, AFNE. Por otro lado, el autor destaca la presencia de militares como interventores en empresas donde el Estado participaba mayoritaria o minoritariamente como IKA, Atanor, La Cantábrica o SIAM. Finalmente, Rougier destaca que grupos militares promovieron e iniciaron desarrollos en las áreas atómica, espacial, tecnológica, aerotécnica, entre otras, así como la relevancia que tuvieron los ingenieros y profesionales militares en empresas como YPF, YCF, GE, Hidronor, CONAE, etc.

*holding* de empresas industriales y mineras, la Dirección General de Fabricaciones Militares (Belini, 2007; Belini y Rougier, 2008; Carminati, 2011; López, 1988; Rougier, 2010), así como aquellos dedicados al sector petroquímico llevados a cabo por Juan Odisio, (2011, 2013, 2015). Como parte de la tradición estatal en la industria, se destacan los análisis de Claudio Belini, (2001, 2006) dedicados a la Dirección Nacional de Industrial del Estado<sup>55</sup>. El libro reciente *Los desafíos del Estado emprendedor. El polo industrial-tecnológico para la defensa* que compilan Rougier, Odisio, Racanello y Sember (2016) combina gran parte de estas contribuciones a partir del análisis de casos como el Instituto de Investigaciones Científicas para la Defensa (CITEDEF), la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A.

Más allá de la vocación por mostrar las múltiples formas que adoptó la dimensión empresarial del Estado y su relevancia en la promoción de la innovación y la industrialización, existe una historiografía sobre las empresas públicas “tradicionales” abocadas a la provisión de servicios públicos y la generación y distribución de energía, entre los que se destacan los estudios de Elena Salerno, (2003, 2015, 2019) para el caso de Ferrocarriles del Estado y también los escritos por la autora para el caso de Obras Sanitarias de la Nación junto a Andrés Regalsky (Regalsky y Salerno, 2008) y Norma Lanciotti (Lanciotti y Regalsky, 2014). En cuanto a las empresas públicas en el sector financiero, la producción es mucho menos prolífera, aunque pueden mencionarse las contribuciones de Andrés Regalsky, (2011, 2019) y con mucha anterioridad el trabajo de Cuccorese, (1972) sobre la historia del Banco Provincia.

Desde otros enfoques, como la economía política o la sociología económica, el análisis histórico de las empresas públicas se llevó a cabo con eje en las restricciones al desarrollo y sus vínculos con el sector privado, en particular las grandes empresas. En cuanto a la economía política, con un antecedente importante en los trabajos de Schvarzer, (1979, 1981, 1983), el tema fue abordado especialmente por el equipo de investigadores que integran la FLACSO Argentina, a partir de los cambios a nivel macro, tanto en el tipo de gestión estatal

---

<sup>55</sup> También en Belini y Rougier, (2008) hay un capítulo destinado al auge y ocaso de la DINIE (1947-1962).

como en el régimen de acumulación y las transformaciones en la estructura social y productiva. Se destacan los trabajos de Azpiazu y Basualdo, (2004) y Azpiazu y Vispo, (1994) sobre las privatizaciones en la década de los 90 y algunas investigaciones que analizaron los mecanismos de transferencias de ingresos desde las empresas del Estado hacia el capital concentrado interno, especialmente a partir de la última dictadura cívico-militar (Basualdo, 2010, 2013 y Manzanelli et al., 2015). La literatura inmersa en esta corriente resulta especialmente relevante para el análisis del período seleccionado, que se caracterizó por un viraje inédito en el funcionamiento de la economía, examinado exhaustivamente por esta tradición (Azpiazu et al., 1986; Barrera et al., 2015; E. Basualdo, 2013; Schorr, 2005).

En cuanto a los análisis desde la sociología económica, uno de los ejes centrales giró en torno a lo que Castellani, (2008) denominó *ámbitos privilegiados de acumulación de capital*, concepto empleado para describir la relación entre el tipo de intervención económica del Estado (considerando la orientación y la calidad de la misma) y el accionar y desempeño de los grandes agentes del sector privado (fundamentalmente empresas y empresarios pertenecientes a los grupos locales), lo que configuró una de las principales restricciones desarrollo económico en el caso nacional. En esta agenda investigativa se enmarcaron una serie de trabajos que analizaron el rol desempeñado por algunas empresas públicas en esas articulaciones público-privadas. Este es el caso de Lucas Iramain, quién se dedicó al análisis de la conformación de ámbitos privilegiados de acumulación en el sector vial y siderúrgico bajo la gestión de Martínez de Hoz y efectuó un examen detallado de la actuación de empresas y reparticiones públicas tales como la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y SOMISA (Iramain, 2012). Iramain, también analizó los casos de algunas empresas públicas específicas tales como ENTEL (Iramain, 2015) y Ferrocarriles Argentinos (Iramain y Pérez, 1969). Este último caso también fue analizado por Verónica Pérez, no sólo desde una perspectiva histórica sino considerando la conformación de ámbitos privilegiados de acumulación en períodos más recientes (Verónica Pérez, 2012, 2014a; Verónica Pérez, 2013) y el rol de los usuarios y sus asociaciones en el autotransporte de pasajeros (Verónica Pérez, 2010, 2014b; Rebón et al., 2010). El caso emblemático de YPF también fue examinado desde la sociología económica por Castellani, (2009) y Esteban Serrani (Castellani y Serrani, 2010; Serrani, 2012; Serrani y Barrera, 2018). La estrategia metodológica propuesta por estos estudios consta de dos niveles de análisis: uno de alcance general y de naturaleza hipotético-

deductiva (nivel macro) y otro de alcance específico y de naturaleza inductiva (nivel micro). A partir del primero, aportaron gran cantidad de evidencia empírica sobre el tipo de intervención estatal durante el último período dictatorial a nivel general. Ahora bien, los análisis previamente mencionados que incluyeron empresas públicas, lo hicieron en el nivel micro a partir del análisis de caso y aún no se cuenta con una interpretación de nivel general sobre lo ocurrido en la intervención económica estatal en su nivel más directo, la producción de bienes y servicios a través de las empresas públicas. Esta vacancia fue advertida por Castellani (2006) en su tesis doctoral, donde resalta la conveniencia de un estudio exhaustivo sobre el desempeño heterogéneo de las empresas estatales durante la última dictadura que permita corroborar algunos supuestos esbozados por los análisis referidos.

En suma, la revisión de la bibliografía sobre empresas públicas a nivel nacional permite constatar que su historia ha sido relativamente poco estudiada. Esta vacancia fue señalada por la mayor parte de los trabajos que se abocaron a la temática no solo sólo para Argentina sino para la región. Guajardo Soto y Labrador, (2015) señalan la existencia de lagunas notables sobre el papel, la trayectoria e instrumentos normativos que caracterizaron a las empresas públicas latinoamericanas en el siglo XX. Para el caso argentino, Belini y Rougier, (2008) señalaron un vacío historiográfico en, al menos, cuatro dimensiones: 1) las dificultades para determinar al número de empresas públicas que deriva, en parte, de las indeterminaciones en torno a la definición de empresa pública; 2) la escasez de estudios sobre estrategias y desempeños de las principales empresas públicas, la mayor parte de los trabajos se han abocado al estudio de alguna empresa o sector en particular; 3) las diversas formas de injerencia del Estado en el capital de las empresas privadas; 4) las características del andamiaje burocrático del Estado no han sido analizadas exhaustivamente y menos aún su relación con el diseño institucional y el desarrollo económico<sup>56</sup>.

Ahora bien, la vacancia en el análisis de las empresas públicas es aún mayor desde el enfoque de la sociología económica y las capacidades estatales. Los trabajos que se abocaron

---

<sup>56</sup> Si bien el análisis de los perfiles burocráticos al frente de las entidades estatales constituye un tema poco explorado, en Argentina se produjeron algunos trabajos muy relevantes al respecto. En particular, al frente de las empresas públicas han primado ingenieros y militares. Sobre los primeros, Luján Menazzi describió con gran precisión los perfiles y trayectorias de esta comunidad de profesionales, en particular en torno a la obra pública (Menazzi, 2017, 2018a, 2018b, 2019; Menazzi y Jajamovich, 2019). Sobre los perfiles y trayectorias de militares el frente de las empresas públicas se destacan los análisis de Paula Canelo, (2012, 2008, 2016) y los ya mencionados trabajos sobre el complejo industrial-militar (Rougier, 2015a, 2015b).

a este tipo de enfoque, tal como se estableció anteriormente, se centraron en el vínculo con los actores privados o el estudio de alguna dependencia estatal en particular. En síntesis, la propuesta de esta tesis constituye un aporte original por varios motivos: 1) el análisis histórico de las empresas públicas es una temática relativamente subexplorada en términos generales; 2) a nivel nacional, los análisis históricos sobre empresas públicas privilegian el estudio de caso y, en particular, las experiencias vinculadas al complejo económico industrial-militar; 3) el enfoque de la sociología económica ha sido aplicado con mayor frecuencia a los análisis sobre la relación Estado-empresarios pero abundan los elementos para considerarlo un enfoque muy pertinente para el objeto de estudio, como se detalla a continuación.

### **1.5. Marco teórico**

La aproximación en términos conceptuales al análisis sociohistórico de las empresas públicas no es una tarea sencilla. Gran parte de los autores y autoras que se dedicaron a su análisis en el contexto latinoamericano señalaron la ausencia de un modelo teórico para su estudio:

“Significativamente, no existe un cuerpo teórico específico para el análisis de las empresas públicas. No resulta llana su integración a las teorías del Estado o de la burocracia estatal. Los enfoques neoclásicos no tienen respuestas frente a las actividades empresariales del Estado (así como pocos elementos teóricos para el análisis de las empresas en general); la teoría marxista y la literatura sobre planificación, aunque con perspectivas más ricas, tampoco aportan desarrollos conceptuales específicos sobre las empresas públicas. Finalmente, los modernos desarrollos sobre historia de empresas no han recalado en esta dimensión, aun cuando brindan sugerentes tópicos” (Rougier, 2008: 1).

Magdalena Bertino (2011) realizó una reconstrucción del rol asignado a las empresas públicas por las grandes teorías del desarrollo. La investigadora uruguaya señala que, desde la teoría económica neoclásica, la única razón para la existencia de empresas públicas es la presencia de "fallas de mercado" en las que, por distintas razones, no participe la iniciativa privada<sup>57</sup>. Desde la perspectiva keynesiana, en general vinculada al manejo de la demanda efectiva, las empresas públicas pueden crearse para impulsar la producción o la estabilización, generalmente con un rol anticíclico. La producción inducida o generada por

---

<sup>57</sup> Para una profundización sobre el rol asignado a la creación de empresas públicas por parte de las teorías neoclásicas consultar (Cuervo y Fernández, 1987).

el sector público no debe competir con la realizada por el privado, por lo que el gobierno debe interesarse principalmente por la producción de bienes y servicios que no tienen un desarrollo en el mercado. Desde la perspectiva marxista, las empresas públicas suelen aparecer como instrumentos “funcionales” al sistema capitalista, es decir, como “palanca” del sector privado que garantice su tasa de ganancia. Con ellas se procura actuar en sectores no rentables, facilitando los insumos al sector privado que le permiten conservar su rentabilidad o bien como función legitimadora por participar en sectores en crisis o para superar algunas tensiones sociales. Por último, desde la perspectiva desarrollista, si bien las firmas estatales suelen cumplir un rol importante en el impulso del desarrollo económico a partir de la promoción de la actividad y el empleo, su análisis queda subsumido al problema de la relación Estado-desarrollo en términos de bienes generales. Si bien desde esta perspectiva se propicia su desarrollo en sectores estratégicos por parte del Estado asignándole un rol social y redistribuidor, no cuenta con categorías teóricas específicas para su abordaje como objeto de estudio. En este sentido, el análisis de la empresa pública abunda en indefiniciones por abordarse de un modo subsidiario a otros debates, tanto en lo que hace al propio concepto y sus límites, como a lo que atañe a la construcción de un modelo teórico para su estudio:

“El comportamiento histórico de las empresas públicas ha dependido de causas y circunstancias muy variadas y complejas. Ello dificulta el establecimiento de una “teoría general” sobre las mismas. Queda claro que para las empresas públicas no puede aplicarse el supuesto del modelo más simple de la microeconomía neoclásica, que es la maximización del beneficio” (Díaz Fuentes y Comín, 2004).

Considerando las indefiniciones expuestas, en este apartado se procura clarificar dos aspectos centrales de la dimensión conceptual de la tesis. En primer lugar, se precisa la noción de empresa pública, elemento que suele ser problemático pero como aquí se examina una muestra de empresas públicas “clásicas”, en las que la propiedad y control se encuentra enteramente bajo la órbita del Estado, no ofrece mayores dificultades<sup>58</sup>. En segundo lugar, si

---

<sup>58</sup> Rougier, (2008) señala que la definición de empresa pública no suele ofrecer mayores dificultades cuando se trata de las grandes entidades como las que se analizan en este trabajo. Ahora bien, el autor advierte que las dudas suelen presentarse en los casos en que las firmas privadas fueron intervenidas por el poder público para satisfacer una finalidad específica sin que se despojara formalmente a los titulares del capital, o en aquellas firmas privadas donde la participación del Estado era minoritaria tanto en capital como en administración, aun cuando estuviera supervisada por fideicomisarios, directores o síndicos. También destaca los casos de empresas que recibieron aportes de capital del Estado en virtud de un régimen especial. En estos casos, sugiere la utilización de un concepto más amplio de empresa pública retomando la sugerencia de Comín y Aceña, (1991),

bien se ha detallado que no existe un marco conceptual específico para el análisis de las empresas del Estado, las contribuciones empíricas realizadas por la historia económica, la sociología económica y la economía política sugieren que, en Argentina, la forma en la que el Estado produjo bienes y servicios tuvo escaso grado de coherencia, tanto en términos de su desempeño económico como de su estructura burocrática y administrativa, aspecto que se profundiza notablemente y adquiere características específicas durante la última dictadura. La calidad de la intervención y la gestión estatal parece haberse deteriorado y, a partir de allí, afectado su desenvolvimiento económico. En este sentido, hacia el final de este apartado se propone una integración de las teorías sobre la calidad de la intervención económica estatal y sus capacidades al análisis de las empresas públicas.

### La definición de empresa pública

Una de las definiciones de empresa pública más utilizada por la literatura latinoamericana, especialmente aquella que buscó “inventariar” la cantidad de empresas públicas, es la acuñada por la CEPAL<sup>59</sup> que, en lo esencial, destaca la propiedad y/o administración pública de una organización que realiza una actividad empresarial<sup>60</sup>:

“Aquella actividad empresaria en la que el estado produce bienes y servicios que luego vende en el mercado a un precio que cubre, cuanto menos, una porción de los costos. Con este criterio se trasciende de la sola naturaleza jurídica de los entes productores propiedad del estado, para centrarse en las características de las actividades que como tal desarrollan. Del mismo modo, la propiedad mayoritaria del estado no es suficiente para definir el carácter público ya que aún en casos de minoría o sin ella, el estado puede

---

para lo cual emplea la noción de *Estado empresario*, que incluye la capacidad del Estado para impulsar y sostener no sólo la propia actividad sino también la del sector privado.

<sup>59</sup> La definición de empresa pública de la CEPAL seleccionada es la de 1983 por ser la versión más actualizada, pero forma parte de una serie de trabajos previos que utilizaron esta misma conceptualización. Esos trabajos tenían el propósito de determinar el universo de empresas públicas que, por su origen, naturaleza jurídica o sus diferentes dependencias, no se conocían con suficiente nitidez. Esto conllevó el problema de su definición arribando a la versión muy general citada en este texto. En el trabajo de 1983, la CEPAL menciona que esta definición fue generalmente aceptada y destaca especialmente los esfuerzos de Argentina por inventariar sus empresas públicas, entre los que se hallan los trabajos de Raúl Fernández de 1969 y 1970 para el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Posteriormente, esa misma investigación continuó con el patrocinio de la CEPAL presentándose a mediados de 1976 una versión preliminar. En 1978 el gobierno nacional conformó una Comisión Interministerial a fin de efectuar el análisis del universo de empresas públicas y proporcionar alternativas de privatización, transferencia o reducción, pero ni las conclusiones ni el listado de empresas que se constituyó fueron publicadas. No obstante, el BCRA en 1982 publica la nómina actualizada de empresas públicas y constituyó el inventario oficial más actualizado hacia fines de la última dictadura.

<sup>60</sup> Que interviene en todos los factores de la producción.

tener un control dominante en la creación o dirección de una entidad empresaria y en tal caso hay fundamento para asimilarla a un cierto carácter público” (CEPAL, 1983).

Tal como se deduce de la definición precedente, la propiedad mayoritaria del Estado no es condición suficiente para definir su carácter público ya que aún en casos de minoría o sin ella el Estado puede tener un rol dominante en su creación y/o control administrativo. Lo decisivo en esta caracterización es la presencia de una administración del ente público, que no solamente esté orientada con fines sociales, sino que sea alternativa de la que podría realizar una empresa privada. Para clarificar aún más los criterios de propiedad y control, Raúl Fernández, en uno de los primeros trabajos que integró la serie publicada y financiada por la CEPAL, retoma el manual de las Naciones Unidas denominado “Un sistema de cuentas nacionales” y establece que:

“Se considera que las autoridades públicas o las entidades privadas son propietarias de una determinada empresa, si es de su propiedad la totalidad o la mayoría de las acciones, o tienen otras formas de participación mayoritaria en el capital de esa unidad. En lo que hace al control, los criterios para determinarlos son más complejos y requieren la determinación, por diversos medios, de la dirección de la unidad (política, administrativa y de explotación). Esto puede hacerse, por ejemplo, mediante la elección de la mayoría del directorio o de los gerentes o puede tratarse de unidades productivas intervenidas o que operan según diferentes fórmulas que permiten una dirección gubernamental. La consideración más importante para determinar si las autoridades públicas ejercen el control, es su grado de influencia efectiva sobre los aspectos principales de la dirección y administración, y no simplemente el uso de poderes reglamentarios del tipo general. Si se estima que esas características tienen permanencia, parece lógico considerarlas empresas públicas a los fines de la investigación” (Fernández, 1976).

Siguiendo el esquema metodológico propuesto por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Fernández, (1976) consideró que bajo esa concepción se comprenderían aquellas empresas o entes con mayoría pública en la propiedad y/o control que: 1) proporcionen servicios de utilidad pública como agua, electricidad y gas, en este grupo se encuentran Agua y Energía Eléctrica, Obras Sanitarias de la Nación, Gas del Estado, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires S.A e Hidroeléctrica Norpatagónica S.A.; 2) desarrollen actividades de transporte, almacenaje, comunicaciones, como la Flota Fluvial del Estado, Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas, Subterráneos de Buenos Aires, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Administración General de Puertos y Empresa Líneas Marítimas Argentinas S.A.; 3) sean empresas agropecuarias, mineras, industriales, constructores o comerciales, tales como Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Instituto Nacional de Reaseguros, Yacimientos Mineros de Agua de

Dionisio, Petroquímica Comodoro Rivadavia, S.A., Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca S.A, Industrias Argentinas MAN, S.A, Siam, S.A, Industrias Llave S.A., Asesoramiento y Consultoría CONARSUD S.A. y Alcalí de la Patagonia.

La definición seleccionada, además, se encuentra en total sintonía con gran parte de los trabajos actuales en Latinoamérica y el mundo. Chávez, (2013), en su trabajo introductorio al libro *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, afirma que las colaboraciones allí realizadas, si bien no acordaron explícitamente una definición común de empresa pública, en general asumen en un sentido amplio que: a) producen bienes y servicios públicos de manera directa, ya sea en el marco de un mercado liberalizado o un monopolio; b) son de propiedad estatal o están de facto controladas por un monopolio; c) tienen una misión pública explícita; d) pueden, en principio, ser transferidas al sector privado<sup>61</sup>.

#### Intervención económica del Estado: orientación y calidad

Tal como se ha anticipado, el enfoque teórico propuesto para el análisis de las empresas públicas proviene de la sociología económica y, en particular, de los análisis sobre la relación entre el Estado y los grandes empresarios privados. Esta tradición parte del supuesto de que si la intervención económica del Estado incrementa sus transferencias hacia el capital concentrado interno y su calidad se deteriora por la pérdida de capacidades administrativas o financieras y/o por la erosión de la autonomía relativa del aparato estatal, se generan condiciones para el surgimiento de *ámbitos privilegiados de acumulación de capital*, lo que constituye una severa restricción para el desarrollo económico y social (Castellani, 2008). En este sentido, la variable *intervención económica estatal* tendrá un rol central en el análisis, por lo que será definida y operacionalizada tan claramente como sea posible, de modo que posibilite su indagación empírica. La definición de la variable en cuestión es la siguiente:

“La intervención económica estatal es entendida como un conjunto de indicadores que dan cuenta del accionar del Estado en materia económica en cada momento histórico y que permiten determinar el alcance de las funciones productivas y regulatorias del

---

<sup>61</sup> Esta acepción está basada en la que fuera propuesta por los investigadores que coordinan el proyecto *El futuro de la empresa pública* (Florio et al., 2012), del Centro de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC International), con la salvedad de que aquí el alcance del concepto se ha ampliado a empresas del sector industrial, sin estar limitado al campo de los servicios públicos. Esta definición excluye otros tipos de entidades públicas, tales como departamentos o agencias que forman parte de la administración central o municipal.

Estado y el tipo y orientación de las transferencias de recursos públicos hacia el capital; y a su vez, del nivel de autonomía y de las capacidades administrativas y financieras del sector público a la hora de diseñar y poner en marcha estas acciones” (Castellani, 2008).

Siguiendo los aportes de Castellani, la intervención estatal tiene tres niveles que van desde el mínimo establecimiento de reglas de juego, hasta el máximo de la intervención en la producción de bienes y servicios. Primero, el nivel regulatorio, que implica fijar los marcos normativos que regulan el funcionamiento de los mercados y sus actores. De esta forma, por ejemplo, puede avalar el establecimiento de posiciones monopólicas, proteger ciertos mercados de la competencia externa, etc. Segundo, interviene en la orientación general del régimen de acumulación (por acción u omisión), diseñando y aplicando diversas políticas económicas que promueven cierto tipo de intereses sectoriales por sobre otros. Muchas veces estas políticas implican transferencias directas hacia determinados sectores (por ejemplo, subsidios a las exportaciones, promoción de ramas industriales, etc.) y otras generan condiciones propicias para la acumulación de algunas empresas (por ejemplo, mediante la fijación de tipos de cambio, tasas de interés, etc.) Finalmente, las propias actividades económicas del Estado a través de sus múltiples reparticiones y empresas productoras de bienes y/o servicios generan transferencias de recursos públicos hacia el sector privado, ya que las firmas estatales suelen operar con precios y tarifas diferenciales que benefician a sus proveedores y/o consumidores (Castellani, 2008; Castellani y Llanpart, 2012). El objeto de estudio de esta tesis, las empresas públicas, se inserta en el último nivel de intervención estatal, el de la producción directa de bienes y servicios. Ahora bien, más allá de los niveles de intervención, el análisis de una experiencia histórica concreta requiere reconstruir dimensiones clave del tipo de intervención estatal: la orientación y la calidad.

En cuanto a la primera dimensión, la *orientación*, se vincula a la dirección ideológica que signa el conjunto de medidas económicas implementadas por el aparato estatal, con los resultados sobre la dinámica del patrón de acumulación y la estructura económico-social. Aquí se toman en consideración los lineamientos macroeconómicos y sectoriales a partir de tres subvariables: las medidas económicas implementadas, las transferencias de recursos públicos y los resultados económicos de distinta índole. Los indicadores que permiten hacer observable todo lo anterior son: el contenido de las medidas adoptadas, el destino de las principales transferencias de recursos públicos y la evolución de los principales indicadores

económico-financieros que ilustran el progreso de la economía global tales como producto, ingresos, indicadores monetario-financieros y del sector externo.

La segunda dimensión en la variable *intervención económica estatal* corresponde a su dimensión cualitativa, la *calidad*, que permite dar cuenta de las posibilidades y limitaciones del accionar estatal, aspecto que adquiere especial relevancia en este trabajo. Para el análisis de esta segunda dimensión son fundantes los aportes de la sociología del desarrollo y el neoinstitucionalismo<sup>62</sup> que afirman que no basta con que el Estado intervenga para garantizar un modelo de desarrollo eficaz, sino que estas intervenciones deben ser eficientes y autónomas. La dimensión cualitativa de la intervención estatal es observable a partir de las *capacidades estatales*, entendidas como el conjunto de recursos administrativos, organizacionales, técnicos, burocráticos, financieros con que cuentan las firmas a la hora de diseñar e implementar sus acciones. La mayor parte de los análisis provenientes de las corrientes mencionadas centraron su observación en organismos del Estado que regulaban el accionar de los privados y no tenían a su cargo actividades productivas de forma directa. Aplicar esos enfoques al análisis de las empresas públicas exige readecuar los observables empíricos a entidades productivas. En este trabajo, también por tratarse de una muestra muy extensa de empresas públicas, se opta por examinar dos subvariables que permiten considerar elementos centrales de la calidad institucional de unidades que combinan todos los factores de la producción: las *capacidades económico-financieras* y las *capacidades técnico-operativas*. Sobre las primeras, el neoinstitucionalismo definió varias cosas ya que cualquier organismo estatal necesita recursos financieros para operar. La cantidad y fuentes de ingreso con las que cuenta el aparato estatal para el diseño e implementación de sus políticas es considerado un indicador de calidad. En términos de Skocpol (1989), el análisis de los recursos económicos ofrece una idea general sobre la influencia directa o indirecta de la que probablemente disponga el Estado para alcanzar sus propósitos. Ahora bien, más allá de su carácter público, como “empresa” que desarrolla su producción y comercialización en el mercado, puede incluirse dentro del campo de los estudios económicos sobre administración de empresas. En este sentido, se toman prestadas algunas nociones e indicadores de los trabajos que se dedicaron al análisis del *desempeño empresarial* para volver observables las

---

<sup>62</sup> Algunas de las contribuciones más destacadas se hallan en: Amsden, (1991, 1992); Evans, (1995, 1996); Sikkink, (1993); Skocpol, (1989).

capacidades económico – financieras y técnico – operativas de las empresas públicas a partir de indicadores típicos del análisis microeconómico tales como ingresos por ventas, precios y tarifas, inversión real fija, endeudamiento interno y externo, producción bruta, nivel de actividad, indicadores laborales como salarios y cantidad de agentes, nivel de calificación del personal ocupado. En suma, el desempeño empresarial es entendido como la *performance* económico-productiva de las empresas estatales, cuyo desenvolvimiento posibilita conocer aspectos centrales de la calidad estatal en la producción y distribución de bienes y servicios.

Tanto para el análisis de la dimensión interna (recursos o atributos) como de la dimensión externa o relacional (vínculo con el resto de los actores económicos) de la calidad de la intervención estatal, el enfoque institucional ofrece una serie de conceptos muy útiles que es preciso definir. Más allá de las críticas que pueden hacerse a este enfoque para pensar el problema del desarrollo económico<sup>63</sup>, su principal contribución radica en “abrir la caja negra del Estado” incorporando nociones clave para el análisis de sus atributos, como *autonomía estatal, reciprocidad, coherencia y cohesión interna y racionalidad estratégica*.

En lo relativo a la dimensión externa, la noción de *autonomía estatal* es una categoría analítica central retomada de algunos abordajes de cuño marxista<sup>64</sup> y remite a la existencia de instituciones diferenciadas con finalidades y atributos propios y la presencia de un cuerpo de funcionarios con la autonomía suficiente para establecer objetivos oficiales, especialmente con respecto a los intereses de los sectores económicamente dominantes. En este sentido, la autonomía es entendida como una situación contrapuesta a la cooptación de cuadros burocráticos y reductos de funcionarios por parte del poder económico (Sikkink, 1993 y Skocpol, 1989). También existen otras miradas sobre la autonomía como la que Evans (1996) denominó *autonomía enraizada*, que criticó la noción de autonomía a secas asimilable a la

---

<sup>63</sup> Una de las críticas más importantes al enfoque institucional proviene de la sociología del desarrollo y de la propia sociología económica que, más allá de retomar su arsenal conceptual para dar cuenta de las capacidades estatales, advierte que para extraer conclusiones sobre el desarrollo económico el análisis no puede perder de vista la acción y organización del empresariado. Si bien la crítica es considerada totalmente válida, no aplica para este trabajo dado que el foco no está puesto en el desarrollo económico -lo que requiere sin lugar a dudas un análisis relacional- sino en observar la acción del Estado en sí misma, lo que constituye uno de los grandes aportes del enfoque institucional.

<sup>64</sup> Se hace alusión a la noción neomarxista *autonomía relativa* empleada por Poulantzas, (1986, 1991), que es retomada por el enfoque institucional como *autonomía estatal* o *autonomía enraizada*.

idea de aislamiento de los funcionarios al estilo weberiano y ponderaba la inserción de las instituciones del Estado y sus funcionarios en una serie de lazos sociales concretos (formales e informales) que lo vinculen con la sociedad civil y posibilite la negociación de objetivos y el diseño viable de las políticas que requieren la cooperación del empresariado. No obstante, Castellani, (2006) advirtió que esta forma de autonomía es difícilmente aplicable en América Latina ante la ausencia de una burocracia cohesionada y coherente como la propuesta del esquema weberiano. Sin este atributo fundamental, los vínculos que se establecen con el “mundo empresario” llevan a la formación de anillos burocráticos sostenidos en lazos clientelares, que terminan socavando la autonomía estatal en lugar de generarla (Castellani, 2006).

Otra noción importante para pensar la dimensión relacional de las capacidades estatales es la de *reciprocidad* implementada por (Amsden, 1992), entendida como un componente central del vínculo con el empresariado. Esta autora parte del análisis de la promoción estatal –eje central de la política económica de la dictadura-, afirmando que sólo podía ser efectiva si los funcionarios se aseguran que los empresarios hagan un uso productivo de los subsidios que reciben. En tal sentido, la noción de *reciprocidad* busca dar cuenta de una relación asimétrica en donde las instituciones estatales procuran obtener determinados desempeños a cambio de recursos públicos transferidos directa o indirectamente al capital. Para ello, es preciso que se cumplan varios pasos: que los funcionarios establezcan normas claras de desempeño al sector privado, que haya acceso confiable y preciso a la información, que se les permita evaluar si los acuerdos establecidos se cumplen o no, que tengan la capacidad de imponer sanciones o castigos a los actores que se aparten de lo acordado y que existan mecanismos de control social que permitan evaluar la conducta de funcionarios para evitar situaciones de corrupción. Esta noción resulta especialmente relevante para el análisis de la privatización periférica, política basada en una constante transferencia de operaciones desde el Estado hacia los privados.

En cuanto a la dimensión interna de las capacidades estatales, la corriente neoinstitucionalista también brinda una serie de conceptos fructíferos, como el de *coherencia* y *cohesión interna* en las políticas, funciones y funcionarios del aparato estatal propuesto por Skocpol (1989). La autora jerarquizó la importancia de que los organismos estatales cuenten con recursos organizacionales coherentes y cohesionados para el ejercicio de sus funciones

a partir de contar con un cuerpo estable de funcionarios, el establecimiento de normas profesionales, el desarrollo de procedimientos estandarizados, cierto nivel de los salarios, preeminencia de criterios de selección meritocráticos y continuidad de los funcionarios en su puesto.

Por último, la noción de *racionalidad estratégica* desarrollada por Chibber, (2002, 2003, 2005) es fundamental ya que destaca la capacidad de realizar intervenciones estratégicas y selectivas, acentuando la relevancia de la coordinación entre las unidades administrativas a partir de un organismo que garantice el diseño e implementación de políticas articuladas, eficientes y con propósitos claros de mediano plazo. Este tipo de coherencia interna al interior del Estado excede (aunque incluye) la coherencia administrativa planteada por Skocpol (1989) ya que establece que las diferentes instituciones deben estar relacionadas entre sí a partir de una meta común y corresponderse con propósitos más amplios que pueden ser ejercidos por una agencia superior que los coordine. Esta idea resulta especialmente útil dado que la muestra de empresas públicas bajo análisis está integrada por las unidades más importantes que integraron la Sindicatura General de Empresas Públicas y permite evaluar la coherencia entre los objetivos propuestos por la SIGEP y el derrotero asumido por las diez firmas examinadas. La racionalidad estatal se expresa en un nivel intermedio a partir la relación interagencias, guiada por la obtención de lineamientos generales acordes al plan de gestión económica.

Antes precisar la estrategia metodológica vale la pena hacer algunas aclaraciones. La empresa pública es una organización híbrida que requiere enfoques multidisciplinares de análisis. Como “empresa” tiene funciones que pueden abordarse desde los estudios sobre desempeño empresarial propios de la economía política o la administración de empresas. Como “pública” se encuentra sujeta a criterios que tienen que ver con el tipo de Estado, tradicionalmente estudiado desde la ciencia política o la sociología. A esta particularidad se agrega que la investigación propuesta se ubica en el tiempo pasado y exige la puesta en práctica de nociones y estrategias propias de la historia económica y en particular de la historiografía de empresas. En suma, la decisión teórico metodológica fue estudiar una muestra intencional estable de 10 empresas públicas desde las categorías analíticas que ofrece la sociología económica para el análisis de la intervención económica del Estado, tomando prestados conceptos provenientes de la economía, tales como el *desempeño empresario* y

técnicas de análisis y reconstrucción de datos propias de la historiografía de empresas. El enfoque analítico propuesto, en particular los conceptos de *capacidades estatales*, *racionalidad estratégica* y *autonomía estatal* dejan sentadas las bases para un análisis futuro que profundice aún más sobre el tipo de burocracia al frente de las empresas públicas observable a partir de los perfiles sociológicos, trayectorias profesionales y criterios de reclutamiento sus funcionarios<sup>65</sup>. Si bien estas dimensiones no se desarrollan en profundidad en este trabajo, no excluye referencias a la posibilidad de que el entramado burocrático haya influido en el desempeño empresarial y el éxito o fracaso de la intervención estatal. Una respuesta fundamentada a esa reflexión requiere una indagación (considerando que se trata de diez empresas bajo estudio) que excede por mucho los objetivos de una tesis de maestría, pero que forma parte de las preocupaciones propuestas por el andamiaje analítico y será desarrollada en la tesis doctoral que se encuentra en elaboración.

## **1.6. Estrategia metodológica**

Para dar cuenta del tipo de intervención económica estatal en su forma más directa, la producción y distribución de bienes y servicios, desde la perspectiva de la sociología económica y el enfoque de las capacidades estatales, es necesario establecer una estrategia metodológica que permita la operacionalización de la variable compleja en un conjunto de indicadores y de esa forma reconstruir con datos concretos comportamientos y rasgos específicos. En este caso particular, la intervención económica estatal tiene como unidad de análisis un conjunto de empresas públicas que se encontraban bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) en un período de grandes transformaciones estructurales como fue la última dictadura cívico-militar (1976-1983). La variable principal será observada a partir de dos dimensiones, orientación y calidad, que han sido definidas conceptualmente en el apartado anterior. El conjunto subvariables, indicadores, técnicas de

---

<sup>65</sup> La suerte de las capacidades estatales como de la orientación de la intervención estatal son en gran medida tributarias de la resolución de las relaciones de fuerza que podrán ser observadas en el análisis a partir de los perfiles de los funcionarios al frente de las empresas públicas. Esto puede influir en el grado de autonomía estatal frente a los poderes de mercado, corporativos y demás actores sociales, así como en la racionalidad estratégica obtenida por las firmas a partir de los criterios meritocráticos de selección de los gerentes y un tipo de burocracia al estilo weberiano. Esta aclaración se efectúa simplemente para dejar asentado que no se desconoce la centralidad de estos factores en el análisis de la calidad de la intervención estatal, pero forma parte de una decisión teórico metodológica abordarla en un análisis posterior.

análisis y fuentes que conforman la definición operacional de la variable se detallan en la Tabla 2 hacia el final del apartado.

La estrategia metodológica es mayormente cuantitativa, basada en una triangulación intramétodo, dado que combina diversos tipos de técnicas cuantitativas de recolección y análisis de datos en base a la utilización de fuentes secundarias (Cea D´Ancona, 1998). Las fuentes utilizadas provienen de un extenso trabajo de archivo que incluye balances y publicaciones de la SIGEP, de cada una de las empresas bajo análisis y revistas especializadas de la época. Entre las publicaciones de la SIGEP se analizó en primer lugar la *Síntesis estadística anual* de 1983 y también se consultaron las estadísticas previas en caso de algún dato faltante o relevante. Se examinaron publicaciones especiales de la Sindicatura como *Costos laborales de las empresas públicas* (1983), *Administración de los recursos humanos* (1980), *Evolución de la Inversión Real Fija*, período 1965-1979 (1980), *Informe del cuerpo técnico profesional, sector de Estudios Económicos y Financieros* (1983 y 1985), *Producto Bruto Interno de empresas públicas argentinas, periodo 1950, 1982* (1983), *Documentos de Divulgación* (1983, 1985). También se consultaron balances de algunas entidades en particular como el *Boletín estadístico Anual de Gas del Estado* (1983). Entre las revistas especializadas se consultaron varios números de la publicación *Coyuntura y desarrollo* de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), la *Revista Mercado*, *Panorama Minero* y *Prensa Económica*. Por último, se consultaron las referencias bibliográficas que aluden a datos biográficos de personalidades, como son los diccionarios biográficos.

El diseño es longitudinal en cuanto a la variable temporal y de panel en lo relativo a la muestra, ya que analiza la evolución de las mismas unidades de análisis a lo largo del tiempo. Este diseño es de gran utilidad para indagar en las causas del “cambio” en el mediano o largo plazo (Cea D´Ancona, 1998), lo que resulta pertinente en función del período seleccionado, caracterizado por un viraje inédito en la economía<sup>66</sup>. En este sentido, el recorte temporal no fue azaroso. La etapa inmediatamente anterior al golpe de Estado constituyó el apogeo de las empresas públicas del siglo XX y existen numerosos elementos en la literatura especializada

---

<sup>66</sup> Además de tomar el período completo que comprende la última dictadura, con el propósito de poder establecer comparaciones lo más fundamentadas posible, las series estadísticas se expandieron hacia atrás, según la disponibilidad de datos, entre cinco y diez años para dar cuenta de las continuidades y rupturas entre la última etapa del modelo sustitutivo y el modelo implantado a partir de 1976.

para suponer que las transformaciones más importantes operadas en las empresas públicas a partir de 1976 se produjeron en base al deterioro en las capacidades estatales de las firmas. Por otra parte, como ha ocurrido con otros aspectos de la dinámica económica, la impronta refundacional de la última dictadura resulta interesante para evaluar sus impactos de largo plazo, considerando los grandes problemas de eficiencia durante la década de los ochenta y las privatizaciones masivas de la década de los noventa.

En cuanto a la muestra intencional, es preciso hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, tal como se detalla en el próximo capítulo, el universo de empresas públicas fue sumamente heterogéneo, aspecto que exige delinear un recorte claro en la interpretación. En esta tesis se busca analizar las transformaciones acontecidas en las principales empresas dependientes del Ministerio de Economía y que se encontraban articuladas por la CEN primero y la SIGEP pos 1978. Más allá de la heterogeneidad previamente aludida, el recorte seleccionado resulta relevante por varios motivos. En primer lugar, porque dentro del universo de empresas públicas, las grandes firmas proveedoras de servicios públicos y energía representaron entre el 61 % y el 77% de la actividad global de las firmas estatales hacia mediados de la década de los setenta (Schvarzer, 1979). Estas son entidades de largas décadas de existencia y gran relevancia económica<sup>67</sup> sobre las que primaron análisis de los casos más relevantes, pero aún persiste una gran vacancia en la interpretación del conjunto. Además, constituye un observable adecuado de la política implementada Ministerio de Economía sobre las empresas públicas, lineamiento que no siempre coincidió con lo ocurrido en las empresas bajo la órbita del Ministerio de Defensa, dadas las intensas disputas que caracterizaron a la gestión económica de la última dictadura (Canelo, 2004, 2008). Con respecto al universo de empresas que integraron la SIGEP, la ley de su creación (artículo 5) establece que: “Las empresas sujetas al régimen de control previsto en la presente ley son aquellas de propiedad total o mayoritaria del Estado, cualquiera fuera su naturaleza jurídica,

---

<sup>67</sup> Las empresas públicas de la SIGEP representaron entre 1975 y 1979 el 6,1% del PBI global de la economía y el 14,4% de la inversión bruta interna fija, en consonancia con los indicadores disponibles para países desarrollados, 9,4% y 13,4% respectivamente, según la Sindicatura General de Empresas Públicas (1984a). En cuanto a la composición del PBI al interior de la SIGEP, hubo una transformación importante a lo largo de los años a favor del sector energético, lo que revela una mejora operada en el abastecimiento local de hidrocarburos y electricidad. Por el contrario, hay una caída igualmente importante del transporte, según Ugalde, (1983) motivada por la gran pérdida de tráfico que han experimentado los ferrocarriles y el subterráneo.

que funcionen en jurisdicción del Ministerio de Economía”, pero el detalle de las firmas involucradas no se aclara en la normativa original ni en su actualización de 1982. Si bien en algunos documentos de divulgación producidos por la SIGEP se mencionaron alrededor de 20 entidades bajo su órbita, sólo se produjeron datos estadísticos para los casos más relevantes compuestos por 14 firmas. A partir de la revisión de las fuentes, se constató que cuatro de ellas no tienen continuidad en la producción de información estadística<sup>68</sup>, por lo que se optó por tomar los 10 casos para los cuáles la SIGEP produjo datos de manera exhaustiva y continua y que representan el 96,4% de la producción bruta y el 93,6% de los ingresos por venta del total de la SIGEP. El porcentaje de representatividad de las 10 firmas seleccionadas sobre el universo total de la SIGEP se calculó en base a la última publicación de 1983 efectuada por el organismo, donde detalla el universo de empresas bajo su órbita<sup>69</sup>.

**Tabla 1.** Empresas públicas de la SIGEP que componen la muestra bajo análisis

<b>Combustibles</b>	<b>Energía</b>	<b>Transporte</b>	<b>Comunicaciones</b>	<b>Industria y Servicios</b>
Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)	Gas del Estado (GE)	Ferrocarriles Argentinos (FA)	Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)	Obras Sanitarias de la Nación (OSN)
Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF)	Servicios Eléctricos Gran Buenos Aires (SEGBA)	Aerolíneas Argentinas (AA)	Empresa de Correos y Telégrafos (ENCOTEL)	
	Agua y Energía Eléctrica (AyEE)			

Fuente: elaboración propia

Por último, en cuanto a la factibilidad de la propuesta, esta investigación se llevó a cabo en el marco del “Programa de Estudios sobre las Elites Argentinas” dirigido por las Dras. Ana Castellani, Paula Canelo y Mariana Heredia, radicado en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). El trabajo de este equipo de investigación se articuló en sucesivos Proyectos de Investigación Plurianuales (PIP) financiados por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Además, la tesista cuenta con una beca doctoral de dedicación exclusiva otorgada por el mencionado organismo en 2017. Todo esto posibilitó los recursos temporales, materiales y humanos para la consecución de los objetivos propuestos.

<sup>68</sup> Las cuatro firmas para las que no hay continuidad en la información disponible en los balances de la SIGEP (1976-1983) son: Hidroeléctrica Norpatagónica, Empresas de Líneas Marítimas S.A., Flota Fluvial del Estado Argentino y Administración General de Puertos, tres de ellas pertenecientes al sector transporte.

<sup>69</sup> SIGEP: *Divulgación*, N° 6, noviembre de 1983.

**Tabla 2.** Niveles y variables para el análisis de la intervención económica estatal en las principales empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP

Variable compleja	Nivel	Unidad de análisis	Dimensiones y categorías	Subvariables	Indicadores	Fuentes	Técnicas de análisis
<b>Intervención económica estatal</b>	Intervención directa, a partir de la producción y/o distribución de bienes y servicios.	Principales empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP,	<u>Orientación:</u> a. favorable al deterioro de las capacidades estatales. b. desfavorable al deterioro de las capacidades estatales.	a. Transformaciones generales en el modo de acumulación. b. Políticas específicas hacia el sector público y las empresas del Estado. c. Cambios en el marco normativo y los formatos de gestión.	a. Contenido de las medidas. b. Destino de las principales transferencias de recursos públicos. c. Evolución de indicadores de producto, ingreso, monetarios, financieros, y del sector externo. d. Calidad institucional en la regulación y la gestión empresaria.	a. Documentos oficiales. b. Series estadísticas. c. Bibliografía especializada.	a. Análisis estadístico b. Análisis documental y bibliográfico
			<u>Calidad:</u> a. Alta b. Media c. Baja	b. Capacidades económico-financieras	a. Ingresos por ventas b. Precios y tarifas c. Inversión real fija d. Deuda externa e interna	a. Ranking b. Balances de empresas c. Bibliografía	a. Análisis estadístico b. Análisis bibliográfico
			c. Capacidades técnico-operativas	<u>Producción</u> a. PBI b. Nivel de actividad  <u>Empleo:</u> c. Cantidad de trabajadores d. Cambios cualitativos en la composición del empleo e. Salario real e. Productividad  <u>"Disciplinamiento":</u> f. Conflictividad gremial g. Tasa de ausentismo h. Tasa de accidentes de trabajo	a. Balances de empresas b. Bibliografía	a. Análisis estadístico b. Análisis bibliográfico	

Fuente: elaboración propia.

## **CAPÍTULO 2**

### **2. Reconstrucción historiográfica de las empresas públicas antes del golpe**

Para comprender los cambios acontecidos en las empresas públicas argentinas a partir de 1976 es imprescindible conocer su historia previa. En el capítulo uno se reseñaron gran cantidad de trabajos que destacan la relevancia de conocer el origen de las empresas públicas, las motivaciones detrás de su creación y sus diferentes formatos legales y organizacionales para comprender sus desempeños futuros (Belini y Rougier, 2008; Díaz Fuentes y Comín, 2004; Guajardo Soto y Labrador, 2015; Millward, 2011). En este capítulo se efectúa una reconstrucción historiográfica de las principales empresas públicas argentinas desde sus orígenes, considerando las múltiples causas detrás de su surgimiento, la evolución de los formatos legales y administrativos que las rigieron, estableciendo diferentes “fases” o etapas de la empresa pública a lo largo de la historia argentina hasta el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. El propósito de esta reconstrucción es doble. Por un lado, examinar en profundidad los atributos más importantes del objeto de estudio constituye un objetivo en sí mismo, dado que la información sobre el tema es muy escasa y fragmentada. Por otro lado, se busca conocer el estado de situación de las firmas previo a la última dictadura con fines comparativos para el examen de las transformaciones posteriores.

#### **2.1. Orígenes y “fases” de las empresas públicas antes del golpe**

La actividad empresarial del Estado en Argentina, coincidentemente con la experiencia mundial, se remonta a los orígenes de la organización nacional. En 1826 se crean el correo y el primer banco estatal (el Banco de la Provincia de Buenos Aires) y a partir de allí se inicia un derrotero que no siempre acompañó las diferentes “etapas” de la intervención del Estado en la economía. A pesar de la presencia de numerosos gobiernos “anti-estadistas”, las empresas públicas crecieron de forma continua desde principios del siglo XIX<sup>70</sup>. Sólo a partir del masivo proceso de privatizaciones del decenio de 1990 durante el siglo XX, las firmas públicas perdieron la magnitud y el peso relativo que fueron adquiriendo en la economía

---

<sup>70</sup> Tal como se sistematizó en el capítulo 1, los trabajos historiográficos que se propusieron reconstruir el origen de la empresa pública y la actividad empresarial del Estado tanto en Europa como América Latina demostraron que se remontan al origen mismo de los Estados-Nación e incluso a la época de la Colonia. En este sentido, debaten con las lecturas “sobreideologizadas” (típicas del pensamiento económico liberal) y jerarquizan una serie de determinantes socioeconómicos tales como la necesidad de unificación nacional, la falta de iniciativa privada, entre otros, como elementos fundamentales detrás de la creación de empresas públicas.

argentina. Los factores que llevaron a su creación fueron muy diversos, sin estar vinculados exclusivamente a posiciones ideológicas a favor del intervencionismo estatal. La baja disposición del capital privado a realizar inversiones riesgosas o de baja rentabilidad, la voluntad de empresas extranjeras de retirarse de ciertos nichos de mercado, aspectos estratégicos de defensa nacional, entre muchas otras razones, motivaron la actividad empresarial del Estado. Hasta el golpe de Estado de 1976, pueden distinguirse algunas “fases” en la intervención del Estado a través de las empresas públicas que fueron creciendo en número, actividades e inserción en la estructura productiva. A lo largo de estas etapas y a través de regímenes políticos y demandas sociales muy diversas, las empresas públicas crecieron bajo una enorme complejidad de formas, alcanzando su auge en la década de los setenta, desde una intervención escasa y parcial basada en la necesidad de la integración nacional, hacia una intervención del Estado cada vez más influyente en la gestión de recursos y servicios estratégicos, el desarrollo industrial, así como en el impulso y creación de la actividad privada (Belini y Rougier, 2008; Fernández, 1976).

La primera fase de la empresa pública estuvo caracterizada por un tipo de intervención esporádica y fragmentaria que se extendió prácticamente desde la declaración de la independencia (estrictamente diez años después, con la creación de la primera empresa pública en 1826) hasta finales del siglo XIX, vinculada a las necesidades de integrar la Nación, proveyendo servicios básicos y controlando cierta intervención extranjera (Ugalde, 1983). El crecimiento de la actividad empresarial del Estado se debió también a la ausencia de capitales privados que pudieran llevar a cabo estas tareas en su totalidad y se centró, en un primer momento, en dos rubros: actividades bancarias y servicios públicos (correo, telégrafos, ferrocarriles y aguas corrientes). La actividad bancaria fue una de las primeras formas de empresa pública en 1826 (junto con el correo que se crea el mismo año) cuando se establece el carácter mixto del Banco de Buenos Aires creado por capitales privados en 1822. En 1863 pasa a ser estatal y adopta la denominación de Banco de la Provincia de Buenos Aires, por cuya dimensión constituía el segundo banco del país previo al golpe de Estado del setenta y seis<sup>71</sup>. A nivel nacional, desde 1854 se desarrollan varias experiencias, pero recién

---

<sup>71</sup> El “Banco de Buenos Aires” o “Banco de Descuentos” fue el primer banco que operó en territorio nacional, era de carácter privado y con mayoría de capitales ingleses. La Ley del 21 de junio de 1822 le otorgó el privilegio de la emisión y el monopolio legal durante 20 años. Sin embargo, antes de que se cumplan los cuatro años de su creación y debido a dificultades financieras se fusionó con el nuevo “Banco Nacional” o “Banco de las

en 1891 se crea el Banco de la Nación Argentina, que se constituyó rápidamente como la entidad financiera más importante<sup>72</sup>. La actividad bancaria resultaba esencial para dotar al país de medios de pago que no podían ser provistos de otra manera, en este sentido surgieron otras iniciativas como el Banco Hipotecario Nacional en 1885 y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro en 1914. También se crearon gran parte de los Bancos provinciales de carácter mixto, tras la aprobación de la Ley de “Bancos Nacionales Garantidos” que autorizaba a cualquier banco a emitir billetes garantidos con Títulos Públicos Nacionales<sup>73</sup>. En suma, la intervención directa del Estado en la actividad financiera fue preponderante desde los inicios del Estado-Nación, a pesar de los numerosos intentos fallidos de crear instituciones privadas, que pasaron por fórmulas mixtas, para terminar en instituciones enteramente estatales.

En cuanto a los servicios públicos, el primero fue el correo creado en 1826, aunque pueden encontrarse antecedentes en los administradores de la Real Renta de Correos de Buenos Aires, el primero designado en 1769<sup>74</sup>. Luego sobrevino la intervención estatal en el

---

Provincias Unidas del Río de la Plata”, volviéndose de carácter mixto con mayoría del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Desde el 30 de mayo de 1836 y hasta la caída de Rosas operó bajo el nombre de “Casa de la Moneda”. En 1854 se transformó en “Banco y Casa de la Moneda” con carácter enteramente estatal. En 1863 adquirió el nombre de “Banco de la Provincia de Buenos Aires” y en 1871 se dividió dando lugar a la creación de la entidad estatal “Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires”. Después de la crisis de 1890, que afectó sensiblemente a todos los bancos del país y derivó en su cesación de pagos, se ordenó su liquidación junto con el Banco Hipotecario. En 1906 fue rehabilitado mediante una operación de fusión pactada por 40 años con el Banco de Comercio Hispano Argentino, adquiriendo nuevamente el carácter mixto con igual participación privada y estatal. En 1946 ese acuerdo queda sin efecto y vuelve a la participación enteramente estatal. En síntesis, la creación de este banco surgió de la necesidad de dotar al país de medios de pago para afrontar el auge del comercio y las necesidades de unificación nacional e independencia económica surgidas luego de la declaración de la independencia y tras haber fracasado el primer intento privado para lograr dichos objetivos (Cuccorese, 1972).

<sup>72</sup> La primera forma de banco nacional fue el “Banco Nacional de la Confederación Argentina” creado en 1853 por una Ley sancionada en el Congreso Constituyente de Santa Fe, aunque tras siete meses de vida fue liquidado. Luego, se suceden una serie de intentos de concesiones privadas que fracasan y recién en 1872 con la reunificación de Buenos Aires se logró concretar por ley el “Banco Nacional”, que se transforma en 1891 en el “Banco de la Nación Argentina” (Fernández, 1976; Regalsky, 2011, 2019)

<sup>73</sup> Casi todas las provincias que no contaban con bancos aprovecharon las disposiciones de la Ley tales como el Banco de Santiago del Estero, Banco de la Provincia de Mendoza, Banco de la Provincia de La Rioja, Banco de la Provincia de San Juan, Banco de la Provincia de Corrientes, Banco de la Provincia de Catamarca, Banco de la Provincia de Salta (Fernández, 1976).

<sup>74</sup> La Administración General de Correos fue creada a través de un Decreto de Bernardino Rivadavia en 1826, sobre la base de las postas existentes desde la colonia. En 1853 pasa a constituirse como correo de la Provincia de Buenos Aires. En 1864 pasó a denominarse Dirección General de Correos. En 1876 se dictó la Ley de Correos 816 que reglamentó el servicio y adoptó la denominación de Oficina de Comunicaciones y pasó de depender del Ministerio del Interior. Luego adquirió el nombre de administración general de Correos y Telecomunicaciones. En 1948 se le transfirió el servicio telefónico perteneciente a la ex Empresa Mixta

ferrocarril, a partir de la creación de una sociedad mixta en 1854 con capitales nacionales que posibilitó la construcción del primer ferrocarril denominado “Ferrocarril Oeste” en 1857. La primera línea se inauguró en 1857. El Estado Nacional inició sus actividades en 1873 con la inauguración del ramal Villa María-Río IV del Ferrocarril Andino. Años más tarde, en 1909, se creó la Administración General de Ferrocarriles del Estado (AGFE), la primera gran empresa pública nacional de carácter no financiero con el fin de administrar 3.500 kilómetros de vías férreas estatales (Salerno, 2003). A partir de 1880, la actividad privada en el sector se acelera y la presencia estatal se centra en líneas de fomento mientras que las más rentables eran explotadas por capital británico<sup>75</sup>. La acción estatal había demostrado la gran rentabilidad detrás de la construcción de ferrocarriles en torno a la actividad pampeana (Schvarzer, 1979). En este sentido, la inversión inicial “riesgosa” por parte del Estado fue fundamental para el surgimiento de la iniciativa y ganancia privada. También como parte integrante del Ferrocarril Oeste se crea en 1857 el Telégrafo de la Provincia de Buenos Aires hasta que en 1879 se creó por decreto la Administración de las Líneas Telefónicas del Estado con el objetivo de explotar el servicio por separado. Por otro lado, en 1867 se crea la primera empresa pública para la provisión de agua potable, la Comisión Provincial de Aguas Corrientes, antecesora de Obras Sanitarias de la Nación que se crea en 1912, para proveer el servicio de agua potable y saneamiento a la Ciudad de Buenos Aires vinculado sobre todo con el crecimiento de las epidemias de fiebre amarilla y el cólera<sup>76</sup>. Así, a pesar de ser un

---

Telefónica Argentina, situación que se mantuvo hasta 1949, en que se formó la Dirección General de Teléfonos del Estado. En 1972, debido a las dificultades que originaba su carácter de organismo público centralizado, se sancionó el Decreto –Ley 19.654 transformándola en empresa del Estado con el nombre de Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) (De Castro Esteves, 1958; Fernández, 1976).

<sup>75</sup> La intervención directa del Estado en el servicio de ferrocarriles se remonta a 1854, cuando construye una sociedad mixta con empresarios argentinos, aportando la tercera parte del capital para construir el primer ferrocarril denominado “Ferrocarril del Oeste”. A mediados de la década del ochenta, ya había capitales privados interesados en la expansión del negocio en Argentina, la acción estatal había demostrado la enorme rentabilidad latente detrás del negocio ferroviario en torno a la actividad pampeana, razón por la cual el ferrocarril fue vendido a los ingleses junto con otros ramales de menor dimensión económica. El Estado no es eliminado de la actividad ferroviaria, sino que toma a su cargo la construcción de líneas troncales que tienden a unir todas las capitales de provincia, mientras que las líneas más rentables son operadas por capitales ingleses. A principios del siglo XX el Estado continúa construyendo ferrocarriles a pesar de la baja rentabilidad, con obras extensas y ambiciosas. En 1947 se produjo su completa estatización (Fernández, 1976; Schvarzer, 1979).

<sup>76</sup> La creación de la Comisión Provincial de Aguas Corrientes se llevó a cabo a través de una ley sancionada 1867. Sus orígenes se vinculan con las epidemias de cólera y fiebre amarilla que afectaron fuertemente la ciudad en 1867 y 1871 y aceleraron su desarrollo, aunque el tema ya se encontraba en la agenda pública previamente. En 1880, con motivo de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno nacional creó la Comisión

período histórico hegemonizado por concepciones liberales y gobiernos oligárquicos, el Estado utilizó a las empresas públicas como instrumento para intervenir de forma flexible frente a las nuevas demandas sociales.

Una segunda fase de las empresas públicas se inicia durante las primeras décadas del siglo XX, con un hecho histórico fundamental: el descubrimiento de petróleo en 1907. En 1910 se crea un ente para su explotación que en 1922 se convierte en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Esta fase estuvo caracterizada por el avance del Estado hacia el control de rubros considerados estratégicos desde el punto de vista de la defensa militar. La visión de algunos militares sobre la necesidad de cierto aparato estatal como propósito de defensa nacional<sup>77</sup>, llevará al general Mosconi a ser presidente de YPF (Rougier, 2015b, 2011). En 1936 fueron descubiertos yacimientos carboníferos en Río Turbio (provincia de Santa Cruz) gracias a la política de exploración de YPF, que en 1941 incorporó una “División de Carbón Mineral” a fin de estudiar las posibilidades de explotación de los carbones nacionales, siendo el antecedente para la creación de Yacimientos Carboníferos Fiscales en 1958. Esta impronta aparece claramente en 1927, con la creación de la Fábrica Militar de Aviones<sup>78</sup>, el primer paso firme de las fuerzas armadas en la producción industrial. A partir de allí, se crean en la década del treinta una serie de fábricas militares: la Fábrica Militar de Aceros en 1935, Fábrica de Armas Portátiles Domingo Matheu en 1936, Fábrica Militar de

---

Nacional de Obras de Salubridad, a la que se transfirieron los servicios que prestaba la Comisión Provincial de Aguas Corrientes previamente, colocando la empresa pública bajo la esfera del Ministerio del Interior. Bajo la administración de Juárez Celman en 1888 se transfirieron los servicios a un concesionario privado en el marco de un plan integral de obras que incluía un sistema completo de cloacas y desagües. La vigencia de la concesión privada fue muy breve por diversas dificultades financieras y la empresa es renacionalizada. En 1912 se crea Obras Sanitarias de la Nación, con carácter de organismo autárquico, haciéndose cargo de las funciones e instalaciones de la empresa anterior. Sus servicios se expandieron a las principales ciudades del interior con un alto ritmo de expansión hasta 1943. Ese año su nombre se cambió a Administración Nacional de Agua y en 1947 a Administración General de Obras Sanitarias de la Nación. En 1973 fue transformada en Empresa del Estado bajo el nombre adquirido en 1947. Para un análisis pormenorizado sobre la formación de OSN desde sus orígenes consultar (Regalsky, 2010; Regalsky y Salerno, 2008).

<sup>77</sup> Ver la noción de complejo industrial – militar empleada por Rougier, (2011)

<sup>78</sup> Es el primer emprendimiento industrial encarado directamente por las Fuerzas Armadas, puntapié de una serie de actividades que serían iniciadas por motivos estratégicos en los años siguientes y que estructuraron gran parte de la industria argentina. La planta se instaló en Córdoba, buscando comenzar el crecimiento en la zona del litoral y su consiguiente vulnerabilidad frente a cualquier enfrentamiento bélico, convirtiéndola en el origen de la industria mecánica cordobesa y apalancando otras grandes empresas del sector, hasta que la ciudad se transformó en el segundo polo industrial argentino y su principal centro metal – mecánico (Schvarzer, 1979)

Rio Tercero 1937, y la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos de Villa María. También en la década del cuarenta aparecen otras empresas militares como Altos Hornos Zapla en 1942, que realiza la primera fundición de hierro en el país ubicada en la provincia de Jujuy. En este mismo sentido, en 1941 se crean dos empresas públicas industriales muy importantes como la Flota Mercante del Estado<sup>79</sup> y la Dirección General de Fabricaciones Militares, principal impulsora de los sectores petroquímico y siderúrgico<sup>80</sup>. Por otra parte, como resultado del nuevo panorama mundial que implicó la crisis de 1929<sup>81</sup> ésta segunda “fase” del Estado empresario estuvo caracterizada por la creación de numerosos organismos públicos reguladores de la comercialización de productos agropecuarios, tales como: la Junta Nacional de Granos en 1933<sup>82</sup>, la Junta Nacional de Carnes<sup>83</sup>, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate<sup>84</sup>, la Junta Nacional del Algodón, el Mercado Nacional de Papas, etc.<sup>85</sup> Curiosamente,

---

<sup>79</sup> En 1959 se fusionó con la ex Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU) para conformar un año después Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), (Fernández, 1976).

<sup>80</sup> Agrupaba 14 fábricas de diverso material militar y ha llegado a tener participación en otras 17 sociedades anónimas. Surge con objetivos militares tales como realizar estudios para conocer las capacidades potenciales del país para construir armamento militar y elementos de guerra, elaborar dichos productos, realizar exploración y explotación de minerales orientados con dichos fines. Sin embargo, luego se autorizó la elaboración de elementos similares destinados al consumo general, así como se aprobó la elaboración de convenios de carácter comercial e industrial con el sector privado y construir empresas mixtas. Más allá de las motivaciones detrás de su origen la producción militar de la entidad pasó a segundo plano, adquiriendo particular relevancia las industrias siderúrgicas, química y petroquímica, ya que sólo el 8% de sus ventas se canalizó a las fuerzas armadas y el resto a usos civiles (70% absorbido por empresas y organismos públicos). (Belini, 2007; Rougier, 2010)

<sup>81</sup> Este contexto provocó enormes dificultades para el comercio exterior argentino, afectando los precios y la posibilidad de exportar y adquirir productos en el exterior. El Estado comenzó a intervenir fuertemente en el campo financiero y cambiario, así como en los mercados de productos básicos, dictando medidas regulatorias para compensar la caída de los precios.

<sup>82</sup> En 1933 por el decreto 31.864/33 se crea la Junta Reguladora de Granos con el objetivo de regular las actividades de compra, venta y acopio de granos, a partir de adquirirlos en el mercado interno a precios básicos fijados por el Poder Ejecutivo y venderlos a los exportadores de acuerdo a los precios fijados en el mercado internacional. En 1935 se crea la Comisión Nacional de Granos y Elevadores (Ley de granos 12.253) Sus actividades cesaron en 1946 con la creación del IAPI que absorbió el comercio de granos por su carácter monopólico (Echagüe, 2014; Leavy y Sáez, 2008; León y Rossi, 2003)

<sup>83</sup> Creada en 1933 por la Ley 11.474 conocida como “Ley de Carnes”. La Junta Nacional de Carnes establecía normas de clasificación de carnes y cortes, podía intervenir en los mercados para regular precios. En 1934 se creó la Corporación Argentina de Productores de la Carne (CAP) dependiente de la JNC otorgando cupos de exportación (Basualdo, 2015).

<sup>84</sup> En 1935 por la Ley 12.236 con el objetivo de regular y mejorar la calidad de la producción.

<sup>85</sup> También se crea el Mercado Nacional de Hacienda (organismo público descentralizado dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería) y el Frigorífico Matadero Nacional, ambos en 1901. También se

tanto gobiernos conservadores como progresistas van a crear empresas estatales como vía para resolver las dificultades que enfrentaba el país. En rigor, tal como señala Schvarzer (1979), sin estos antecedentes no puede comprenderse la nueva ola estatizante que va a caracterizar a las próximas décadas. Además, las motivaciones detrás de su creación fueron en algunos casos planificadas, como la voluntad política de expandir el *complejo industrial-militar* (Rougier, 2015a) y en otros casos formaron parte de la irrupción de la coyuntura mundial y la necesidad de regular el comercio exterior.

La tercera fase se erige a partir de la asunción del gobierno peronista y hasta su derrocamiento en 1955, cuando la actividad empresarial del Estado es generalizada y centrada en la soberanía de los servicios públicos y recursos esenciales, así como en la promoción de la actividad industrial. En este sentido, se produjo una masiva estatización de empresas extranjeras concesionarias de servicios públicos y se crearon empresas estatales para controlar sectores estratégicos de la economía. En general, el proceso de nacionalizaciones se llevó a cabo con la voluntad de los inversores extranjeros, ya que su renovación implicaba altas inversiones, optando por retirarse del negocio. Otro rasgo característico del período fue la creación de *holding* que administraron las actividades de un conjunto de empresas por rama de actividad. En cuanto a los servicios públicos, en 1947 se produce la compra de los ferrocarriles a capital británico y se constituye la empresa Ferrocarriles del Estado Argentino, compuesta por ocho grandes líneas. La actividad telefónica se había iniciado en Argentina en 1881 bajo control fundamentalmente de empresas extranjeras hasta 1946 año en que el gobierno peronista creó la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), al comprar los activos de la Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata, filial de la International Telephone and Telegraph Corporation de los EEUU, que entonces ostentaba el monopolio del servicio telefónico en el país. El poco interés de los inversores privados en participar del emprendimiento mixto llevó a establecer en 1949 la Dirección General de Teléfonos del Estado, antecedente de lo que en 1956 se constituyó como la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) (Fontanals, 2012). En materia de servicios aéreos, el primer servicio regular se había establecido en el país en septiembre

---

desarrollan empresas públicas de actividades menos relevantes como la Fábrica de Insecticidas y Plaguicidas creada en 1912.

1927 mediante la constitución de la Aeroposta Argentina S.A., filial de la Compagnie Generale Aeropostale con sede en Paris, y comenzó a volar en enero de 1929 (Piglia, 2016). Más tarde, al comienzo de los años cuarenta, se establecieron además las primeras empresas estatales. En 1945, tras crearse la Secretaría de Aeronáutica como el organismo a cargo del fomento de la aviación comercial y deportiva en el país, se decretó la soberanía nacional sobre el espacio aéreo argentino, se nacionalizó toda la infraestructura asociada y se fijó que las líneas aéreas de cabotaje podían operar solamente como empresas del Estado o mixtas. Los emprendimientos existentes se adecuaron y dos años más tarde se pusieron en marcha cuatro empresas mixtas: FAMA, Zonda, ALFA y Aeroposta<sup>86</sup> que, a fines de 1949, fueron nacionalizadas para conformar la línea aérea de bandera: Aerolíneas Argentinas (Piglia, 2018). En 1952 se creó el holding Empresa Nacional de Transporte (ETN)<sup>87</sup> que agrupó las empresas más importantes de transporte automotor, aéreo y marítimo. También en el campo energético hubo un acentuado desarrollo empresario. En 1947 se crea Agua y Energía Eléctrica de la Nación<sup>88</sup> y otras empresas provinciales importantes como Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA) y Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC). En marzo de 1945 se nacionalizó la Compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires de capitales ingleses, cuya concesión había vencido en 1940, dando lugar a la formación de Gas del Estado. En este sector de actividad se crea el *holding* Empresa Nacional de Energía que agrupó a las empresas energéticas de propiedad estatal<sup>89</sup>. Por otra parte, uno

---

<sup>86</sup> El Decreto 24.682 del año 1945 autorizó a la Secretaría de Aeronáutica para construir cuatro empresas mixtas con el objetivo de ampliar los servicios aéreos de cabotaje y vincular al país con el exterior. Sin embargo, la composición mixta fue muy breve, los grandes déficits en sus balances determinaron una intervención más directa del Estado: en 1950 las cuatro compañías fueron fusionadas entre sí, dando origen, el 7 de diciembre del mismo año a la Empresa del Estado Aerolíneas Argentinas.

<sup>87</sup> Creada en 1952 por el Decreto 4.218 e incluyó dentro del holding las siguientes empresas de transporte: ferroviarias, Aerolíneas Argentinas, Aeropuerto Ministro Pizarini, Administración General de la Flota Mercante del Estado, Administración del Transporte Fluvial, Dirección Nacional de Puertos, Gerencia General de Transportes Automotores, Expreso Villalonga, y la Corporación de Transporte de la Ciudad. En 1957 fue disuelto.

<sup>88</sup> Creada en 1947 por el Decreto 3967 como continuación de la ex Dirección Nacional de Agua y Energía Eléctrica. En 1950 se la incorporó a la Empresa Nacional de Energía (ENDE), creada en 1950. En 1955 se la transformó en empresa del Estado y en 1957 adquirió la denominación de Agua y Energía Eléctrica.

<sup>89</sup> Creada en 1950 administraba las siguientes empresas energéticas: YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, Dirección General de Combustibles Sólidos Minerales. Fue disuelta en 1957 no llegando a cumplir su rol cabalmente.

de los rasgos principales del período fue el avance del Estado sobre la industria. En materia de actividad industrial el Estado encaró tres grandes proyectos: SOMISA<sup>90</sup> en 1947, Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME)<sup>91</sup> en 1952 y Astilleros y Fábricas Navales del Estado en 1953<sup>92</sup>. También creó en 1945 una Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) como un *holding* que agrupó a un variado conjunto de empresas químicas, farmacéuticas, metalúrgicas, eléctricas, entre otros, que habían pertenecido al capital alemán y que fueron transferidas al Estado cuando se declaró la guerra al Eje. Paralelamente, el Estado llevó adelante una amplia y ambiciosa reforma financiera a través de la nacionalización de los depósitos bancarios y del BCRA. Se creó el Banco de Crédito Industrial en 1944 (luego será el BANADE) que fomentó fuertemente la actividad privada industrial<sup>93</sup>. Se nacionaliza también el sistema del Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR)<sup>94</sup> y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM)<sup>95</sup> dedicado a intervenir en el mercado de valores. En materia de comercio exterior también se produjeron importantes

---

<sup>90</sup> Principal empresa siderúrgica que, si bien se crea en 1947 por el Decreto- Ley 12.987 como empresa mixta (80% aportaría el Estado y 20% los privados), termina de concretar su proyecto en 1958, cuando se pone en marcha el primer alto horno de 800.000 tn. El capital estatal debía ser aportado por el IAPI, pero luego de ser disuelto en 1955, esa responsabilidad pasó a Fabricaciones Militares. El capital privado nunca pudo ser integrado por falta de interés empresario, quedando reducido a un porcentaje simbólico de 0,1% para mantener la figura jurídica. El 99,9% restante correspondía a Fabricaciones Militares (Iramain, 2012).

<sup>91</sup> Creada por el Decreto 6191 y dedicada a la fabricación de aviones y luego de automotores.

<sup>92</sup> Por el Decreto 10.627 bajo la jurisdicción de la Secretaría de la Marina.

<sup>93</sup> En 1944 se dicta el Decreto-Ley 8.557 creando el Banco de Crédito Industrial que fue desde su fundación enteramente estatal. En 1946 por Decreto-Ley 14.960 cambió su denominación a Banco Industrial de la República Argentina (BIRA) hasta que en 1971 adquirió el nombre de Banco Nacional de Desarrollo (BANADE). Esta última transformación fue unida a una modificación profunda de los objetivos del banco, creando cinco institutos, cada uno de ellos con capacidad propia para efectuar operaciones, que fueron eliminados en 1974 sin modificar los objetivos del banco. Constituyó durante la etapa uno de las mayores instituciones financieras del país y casi la única especializada en el crédito industrial a corto y largo plazo.

<sup>94</sup> Creado por el decreto ley 15.345 en 1946 dotando de normas legales de protección a las operaciones locales de seguros. Según Fernández (1976) sus objetivos consistían en: otorgar moderada protección a los aseguradores nacionales, captar la actividad aseguradora del comercio de importación y exportación, evitar que el reaseguro se desplace hacia el exterior. Un año más tarde, el Congreso sancionó la nacionalización de la actividad. En 1952, la ley 14.142 liquidó la entidad.

<sup>95</sup> Creado en 1947 como complemento de las funciones que cumplía el Banco de Crédito Industrial, con el objetivo de dotar al país de una plaza financiera desarrollada y estable, mediante la adquisición de títulos públicos y acciones de empresas privadas y mixtas en el mercado de valores. Era una sociedad mixta.

cambios: en 1946 se crea el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI)<sup>96</sup> y los puertos comerciales del país se nacionalizaron en 1947. Otro elemento fundamental del período con respecto a las empresas públicas, es que se dictaron las primeras normas legales generales para regular la actividad de las empresas públicas<sup>97</sup>.

A partir del golpe de Estado de 1955 el cuestionamiento a la intervención del Estado en la economía gana terreno. La autodenominada “Revolución Libertadora” anunció planes en esa dirección y dispuso la disolución de algunas entidades tales como el IAPI, el IMIM, la ENT y la ENE. Pero fue el gobierno que asume en 1958 el que introdujo transformaciones más profundas en las empresas públicas creadas durante la posguerra. Estas transformaciones no implicaron una reducción importante de la cantidad de empresas públicas ya que, por un lado, se privatizaron o disolvieron algunas entidades, pero también se crearon otras. Entre las principales disoluciones se encuentra la DINIE en 1962. Entre las empresas que se crearon se encuentran la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) en 1956, dos años más tarde, los Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)<sup>98</sup> como ente descentralizado, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) y Flota Fluvial del Estado Argentino en 1958<sup>99</sup> y en 1960 la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)<sup>100</sup>. Las provincias, por su parte,

---

<sup>96</sup> Se crea por el Decreto Ley 15.350/46 con carácter de entidad autárquica y establecía como objetivo principal promover el desarrollo del comercio exterior con los actos necesarios para tal fin. En este sentido, operó no solo sobre el comercio exterior sino también como una potente herramienta de redistribución del ingreso.

<sup>97</sup> El Decreto Ley 15.349/46 ratificado por la Ley 12.962 sancionó el primer régimen jurídico orgánico para las empresas públicas creando un régimen de Sociedades de Economía Mixta en 1947, como un intento de asociar el capital público al capital privado que no prosperó. Sólo Fabricaciones Militares logró mantener sociedades de este tipo, fracasando los intentos en ferrocarriles, teléfono, transporte aéreo, reaseguros y gran siderurgia. En 1949 se sanciona la Ley de Empresas del Estado N° 13.653.

<sup>98</sup> En 1958 se firmó el convenio definitivo y en 1961 se efectúa la transferencia al Estado de la Compañía Argentina de Electricidad, operada hasta entonces por capital extranjero. Para ello, se crea una nueva sociedad anónima, la segunda después de SOMISA con propiedad estatal, llamada Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), cuyas acciones quedan en poder de la Secretaría de Energía y se le transfirieron la provisión eléctrica de los 14 partidos bonaerenses que tenía AyEE. En Martínez Noriega (1976) se puede encontrar un estudio sobre la articulación entre cambio tecnológico y la formulación de políticas en SEGBA y Gas del Estado en estos años.

<sup>99</sup> Se crea como empresa del Estado mediante la Ley 15.761 en 1960 a partir de la fusión entre la ex Empresa Argentina de Navegación Fluvial y la ex Administración General del Transporte Fluvial del Ministerio de Transportes.

<sup>100</sup> Creada como empresa del Estado en 1960 por la Ley 15. 761 y como resultado de la fusión entre la ex flota mercante del Estado y la ex flota mercante de navegación de ultramar.

fueron muy activas creando ocho bancos, cuatro empresas de electricidad y trece compañías de seguros y otras empresas menores. Finalmente, se constituyeron como empresas los servicios antes nacionalizados de subterráneos y puertos, dando lugar a la Administración General de Puertos en 1956 y Subterráneos de Buenos Aires<sup>101</sup> en 1963. También se produjeron modificaciones tales como la reducción drástica del personal ocupado, especialmente en ferrocarriles. Se impulsó fuertemente la actividad del Estado en el sector energético, donde se destacan el aumento en la producción de petróleo y gas, a partir del impulso de la actividad con contratistas privados. En cuanto a la regulación, se reformó la ley constitutiva de SOMISA para favorecer una mayor participación del capital privado, aun cuando el control siguió siendo estatal.

La última fase antes del último golpe de Estado se abre en 1966 con un nuevo impulso estatizante en el que las empresas públicas alcanzan su momento de mayor auge. Caracterizado por la creación de entidades de gran envergadura en infraestructura e industrias básicas, nacionalizaciones de empresas privadas que quebraron e innovaciones institucionales importantes en el marco normativo de las empresas públicas. Los grandes proyectos de infraestructura e industrias básicas se centraron en sectores considerados estratégicos por los militares para el proceso de industrialización como la siderurgia y petroquímica. Para el sector siderúrgico, se llevó a cabo una ampliación de SOMISA y se creó en 1969 Hierro Patagónico Sociedad Anónima Minera (HIPASAM), empresa formada por DGF, el Banco Nacional de Desarrollo y la Provincia de Río Negro, dedicada a extraer y elaborar pallets de hierro. También se creó en 1975 Siderúrgica Integrada S.A (SIDINSA) para producir aceros planos, pero su proyecto no llegó a concretarse. En el campo petroquímico, se creó en 1970 Petroquímica General Mosconi S.A. para producir aromáticos básicos, en base a naftas provistas por la destilería de La Plata de YPF, convertida en un importante polo industrial<sup>102</sup>. En 1971 se constituyó Petroquímica Bahía Blanca S.A. para producir etileno y sus derivados, que implicaba una modificación profunda de la oferta de estos bienes en el mercado local. Tanto Petroquímica General Mosconi como Petroquímica

---

<sup>101</sup> Creada como empresa del Estado en 1963 por el Decreto 4405 para explotar la red de subterráneos que había pertenecido a la antigua Empresa de Transporte de Buenos Aires.

<sup>102</sup> Sobre el papel del Estado argentino en la petroquímica básica consultar: (Odisio, 2013, 2015).

Bahía Blanca, tienen la originalidad de ser subsidiarias de otras empresas públicas. En la primera como el resultado de un acuerdo con YPF y DGFMA que deciden organizarla como sociedad anónima donde el 51% del capital pertenece a tres socios igualitarios: YPF, Gas del Estado y DGFMA, mientras que el 49% se distribuye entre empresas privadas usuarias de los productos que va a integrar. Con este sistema aparecen empresas públicas de segunda generación, subsidiarias de otras, con la misma dinámica en que se organiza el capital privado, constituyendo un verdadero polo integrado entre el sector privado y el estatal. Durante el período se crearon empresas energéticas de envergadura como la primera planta nucleoelectrica Atucha I en 1968 a cargo de la Comisión Nacional de Energía Atómica y en 1967 se crea Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR)<sup>103</sup>. Durante este período el gobierno intentó también expandir la esfera de algunas empresas públicas, como fue el caso de otorgar a YPF el monopolio del expendio de combustibles y el intento de desarrollar la provisión del equipamiento telefónico. Entre 1969 y 1972 se producen numerosas quiebras de empresas privadas que el Estado resuelve a través de las nacionalizaciones. Esto modifica el equilibrio de tareas previo, ubicando al Estado en actividades de consumo tales como ingenios azucareros, frigoríficos, editoriales, entre otros<sup>104</sup>. Alrededor de quince empresas terminaron en poder del Estado, algunas muy relevantes como SIAM en 1972. Por último, durante esta fase ocurrieron cambios institucionales, tendientes a dotar a las empresas públicas de mayor autonomía respecto del poder de los gobiernos de turno. El primero fue en 1967, al dictarse la Ley de Sociedades Anónimas<sup>105</sup> con mayoría estatal, la cual posibilitaba a las empresas de este tipo ser encuadradas en el marco del derecho privado<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Para efectuar el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos Chocón y Cerros Colorados (Ugalde, 1983).

<sup>104</sup> Con este objetivo en 1967 se dicta el primer régimen de rehabilitación, que inicialmente consistía en apoyos crediticios de excepción, pero a raíz de que las dificultades de algunas empresas subsistieron, sus acciones fueron pasando al Estado. Otro régimen similar fue el de 1970 para que las empresas en estado de concurso o quiebra pudieran continuar funcionando bajo administración del Estado.

<sup>105</sup> Bajo el amparo de esta ley se reorganizan algunas empresas ya existentes y se crean otras. Entre las ya existentes se destacan ELMA, AFNE e IME. También se constituyeron nuevas empresas bajo esta modalidad tales los casos de Hidronor, Hipasam o las empresas petroquímicas. Generalmente la totalidad del capital de estas entidades estaba vinculado a otras empresas públicas tales como DGFMA, YPF o Gas del Estado.

<sup>106</sup> La primera ley de Empresas del Estado consistió en un régimen de amplia autonomía que, con sucesivas modificaciones, fue tornándose cada vez más dificultoso para llevar adelante una gestión industrial o comercial. Hacia 1966 se pensó que a mayor dificultad radicaba en el carácter de la persona pública que tenían tales empresas y su relación de derecho público con el gobierno, que le hacían aplicable las normas administrativas dictadas por organismos burocráticos. Por tal razón se proyectó un régimen legal que permitiera encuadrar las

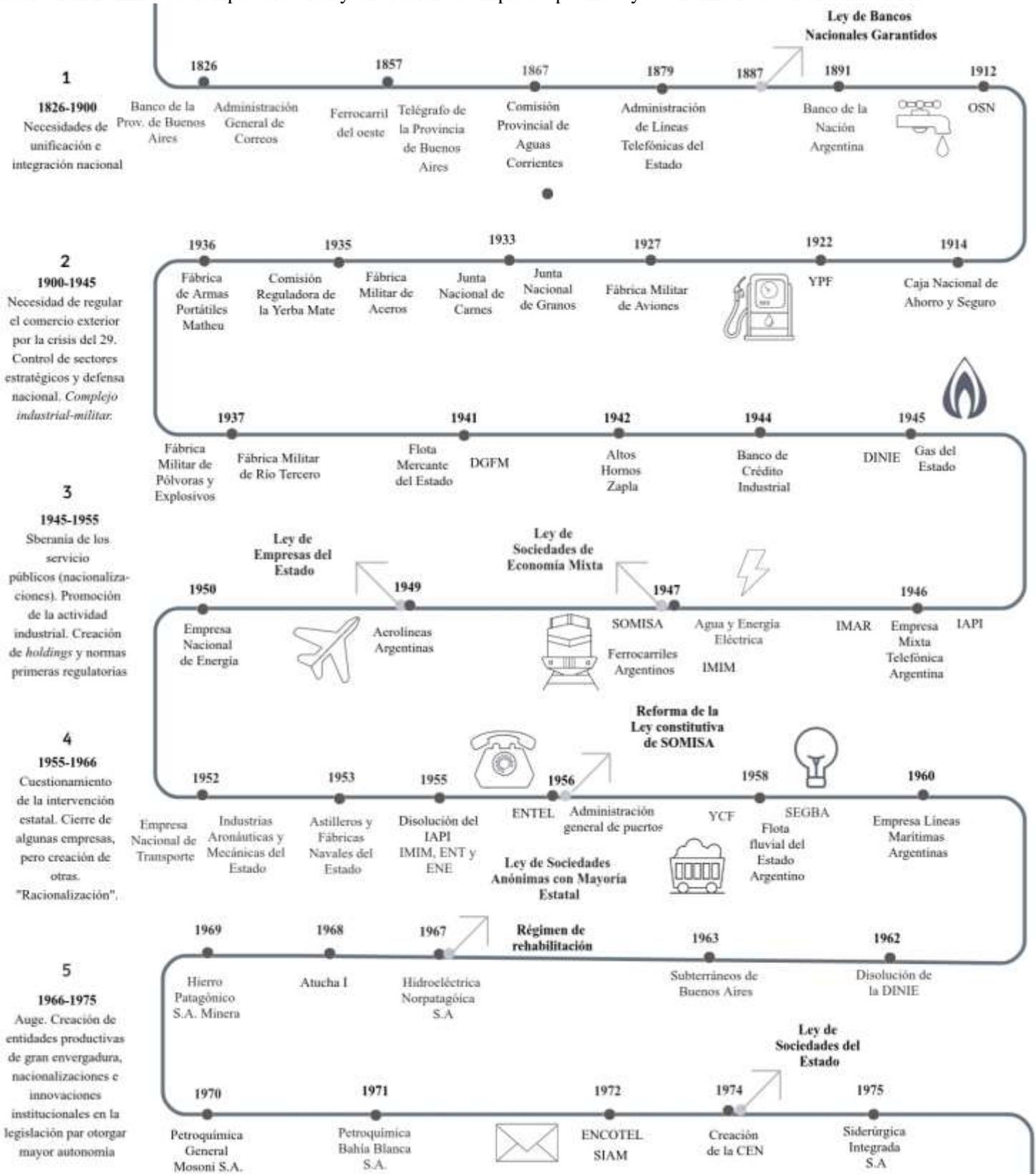
Luego, en 1974 se dictó el régimen de Sociedades del Estado, que permite dar tratamiento de sociedades anónimas a empresas cuyo único propietario debe ser el Estado. El proceso de creciente intervención instó a la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), un *holding* del Estado que agruparía a las principales empresas estatales y algunas ex privadas donde el Estado tenía participación accionaria mayoritaria. El propósito era el control de los paquetes mayoritarios de un conjunto de empresas públicas de servicios e industriales, y que tuviera capacidad para impulsar la fusión y reconversión de las firmas de acuerdo a las directivas gubernamentales.

En suma, las empresas públicas crecieron y se desarrollaron a lo largo de los años desde los inicios de la organización nacional y por motivos muy diversos que no siempre acompañaron los vaivenes de las tendencias políticas. El incremento de la intervención estatal a través de las empresas públicas fue prácticamente ininterrumpido y alcanzó su auge hacia la segunda mitad de los años setenta. El Estado y sus empresas contribuyeron a la formación de capital público y privado, tanto a través de la inversión directa como por el impacto que ejercieron sobre varios sectores dominados por la actividad privada. Las empresas públicas tuvieron un peso significativo sobre el desarrollo de largo plazo de la economía estimulando la adaptación y aplicación de tecnología, capacitando a subcontratistas y proveedores.

---

empresas públicas exclusivamente dentro del derecho privado y posibilitara la participación del capital privado. Bajo esa modalidad se reorganizaron varias empresas ya existentes como ELMA, AFNE e IME (Fernández, 1976; Schvarzer, 1979).

**Ilustración 1.** Línea de tiempo. Creación y disolución de empresas públicas y sus normativas durante las “fases”<sup>107</sup>



Fuente: elaboración propia.

## 2.2. La evolución de los marcos normativos y formatos de gestión

La manera en la que las empresas públicas se integraron al aparato estatal fue variando a través de las distintas etapas descritas en el apartado anterior, tanto en los regímenes jurídicos que las regularon como en los formatos de control y gestión. En un primer momento, las empresas públicas se regulaban por la ley de su creación y adoptaron el formato de departamentos de la Administración Pública Nacional (organismos centralizados) o entes autárquicos (organismos descentralizados). Ambos pertenecían y dependían de la APN, pero los segundos con personería jurídica propia, lo que otorgaba ingresos y patrimonios propios que figuraban en el presupuesto nacional. El tipo de integración al aparato estatal fue sectorial, mantenían su relación con el Poder Ejecutivo a través del Ministro cuya cartera se ocupaba del rubro en el que se insertaba la empresa pública, por ejemplo, las empresas de transporte estaban, generalmente, bajo la órbita de la Secretaría de Transporte (Fernández, 1976).

Con el inicio de tercera “fase” durante el gobierno peronista comienzan a diseñarse regímenes jurídicos generales para regular administrativamente la actividad empresarial del Estado<sup>108</sup>. En 1947 se sanciona la ley de sociedades de economía mixta por el decreto-ley 15.349<sup>109</sup> que habilitó las asociaciones de capitales públicos y privados con el propósito de realizar actividades industriales, comerciales o de servicios públicos. Previo a su sanción existieron experiencias concretas de sociedades mixtas y el diseño de normas particulares para estos fines, pero éste fue el primer régimen jurídico general<sup>110</sup>. A estas firmas se les aplicaban las normas del derecho privado, sus actos no eran administrativos ni estaban sujetos al recurso jerárquico ante el PEN y/o el Tribunal de Cuentas. El control estatal se ejercía a partir de la designación del presidente (con capacidad de veto), a un tercio de los directores y el síndico y no podían ser declaradas en quiebra, sólo el PEN podía disponer su disolución o liquidación (Ugalde, 1983).

---

<sup>108</sup> Con excepción del Código de Comercio para las empresas mercantiles comunes (Fernández, 1976).

<sup>109</sup> Ratificado por la ley 12.962.

<sup>110</sup> Por ejemplo, la ley de hidrocarburos 12.161 agregó algunos artículos al código de minería que posibilitaban la conformación de empresas mixtas para la exploración de hidrocarburos. También la ley que creó Fabricaciones Militares también autorizaba al organismo a construir empresas mixtas.

Otro formato característico de la etapa peronista fue la creación de empresas *holding*, sociedades cuya principal función fue administrar la propiedad y actividad de otras compañías y que proponían una organización sectorial. El primer caso fue la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) en 1947 que constituyó un holding industrial. Más allá de que las empresas que integraban la DINIE eran personas jurídicas independientes, sus directores y asambleas quedaban reservados al directorio de la DINIE y, a su vez, la presidencia de la Dirección estaba reservada al Secretario de Industria y Comercio (Belini, 2001). Otras expresiones de la modalidad de *holding* fueron la Empresa Nacional de Transporte (ENT) en 1950 y la Empresa Nacional de Energía (ENE) en 1952, las cuales quedaron trunca por ser disueltas a partir del golpe de Estado de 1955. La Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) puede considerarse también como un *holding* industrial ya que a partir de 1967 empezó a tener actividad de este tipo con tres diferencias importantes: 1) los directorios de las empresas que integraron el holding gozaban de plenas facultades, 2) la DGFM era una empresa en sí misma, mientras que las experiencias anteriores sólo tenían función de coordinación y administración y 3) la conducción del *holding* se manejaba con independencia de la cartera de su respectivo sector de actividad (Fernández, 1976).

También bajo la gestión peronista fue sancionada ley general 13.653 de empresas del Estado en 1949 al que se fueron incorporando paulatinamente la mayor parte de las empresas públicas. Esto se da con la antesala de la reforma constitucional del mismo año, cuyo artículo 40 consagró el rol empresario del Estado y el monopolio estatal de las empresas de energía y servicios públicos. La normativa surgió con el propósito de encuadrar a aquellos entes de naturaleza empresaria que pertenecieron íntegramente al Estado y estaban regidos por el derecho administrativo, cierto grado de descentralización y autonomía, pero luego se sancionaron dos leyes más que restringieron sustantivamente estas funciones (Fernández, 1976; Ugalde, 1983). La ley original no definía con precisión la naturaleza jurídica, lo que posibilitó que actuaran como personas de derecho privado en el mercado, en especial porque estaban exentas de las Leyes de Contabilidad y Obras Públicas. En 1954 se sancionó la ley 14.380 que modificó la anterior y precisó la naturaleza jurídica de las empresas del Estado, estableciendo el carácter mixto: derecho privado para la actividad comercial y derecho público en el vínculo con la Administración Pública Nacional y la provisión de servicios públicos. Además, la ley estableció mayores precisiones en torno al presupuesto que dejaban

de integrar el Presupuesto Nacional e intensificó el control de la Contaduría General de la Nación, la cual tenía la facultad de observar sus desempeño económico-financiero. Por esta razón, los directivos de las empresas quedaron sujetos al régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos establecido en la Ley de Contabilidad. En 1959 se introduce la última modificación legislativa que, según Ugalde, (1983), consagra la tendencia de otorgarle entidad de derecho público que se venía consolidando y estableció la dependencia sectorial de las empresas (algo que en la práctica ya ocurría) y creó la figura de síndico ejercida por un funcionario de la Secretaría de Hacienda, con facultades de control y poder de veto. Esa última normativa también introdujo el control del Tribunal de Cuentas de la Nación que auditaba todo lo relativo al desenvolvimiento financiero, económico, patrimonial y legal de las firmas. También introdujo la reforma sustancial de incorporar a los estatutos de las empresas la ley de Obras Públicas, lo cual implicó en la práctica su entera vigencia y con ella el dominio público de las contrataciones de las empresas.

Hubo además dos casos de empresas del Estado regidas por leyes particulares, cuyo régimen es bastante similar en general, con algunas exenciones tendientes a agilizar los procesos administrativos y de gestión. En primer lugar, Ferrocarriles Argentinos bajo la ley 18.360, excluyó a la entidad regida por la ley de empresas del Estado de la aplicación de la ley de obras públicas y el cumplimiento de normas administrativas para el personal, contabilidad y emergencia sobre locaciones. Sin embargo, la empresa continuó sometida al control de eficiencia y legitimidad por un síndico dependiente de Hacienda. En el caso de Obras Sanitarias de la Nación, bajo la ley 20.324, se excluyó a la empresa de la ley de Contabilidad, aunque se mantuvo el contralor por parte del Tribunal de Cuentas de la Nación (FIEL, 1976).

En la fase que se abre con el golpe de Estado de 1955 no se produjeron grandes cambios normativos o de formas de gestión, más allá del viraje ideológico. En el campo organizativo se reglamentó la ley 13.653 que establecía con más precisión el contenido de los presupuestos anuales y el sistema de control (auditoría contable y legal) que sería ejercida por la Contaduría General de la Nación de acuerdo con procedimientos y facultades del PEN. Las empresas continuaron entonces dependiendo del ministerio correspondiente a su actividad y con mayor control financiero que ejercía el Ministerio de Hacienda a través de la Contaduría (Ugalde, 1983). También se creó la figura de síndico (dependiente de la Sindicatura General

de la Secretaría de Hacienda), con funciones más amplias que la mera auditoría, pero no alcanzó la relevancia necesaria en parte por el derrocamiento del gobierno constitucional en 1962.

Durante la última “fase” que se abre en 1966, se promovió un nuevo formato de empresa pública tendiente a la articulación con el capital privado a partir de la ley 17.318 de sociedades anónimas con mayoría estatal, que posibilitaba a las empresas públicas asociarse con el capital privado manteniendo al menos el 51% del capital accionario de carácter público (FIEL, 1976). Este formato posibilitaba, además, que las empresas públicas se encuadren en el derecho privado con la única diferencia (respecto de las empresas privadas) de que no podían ser declaradas en quiebra y la enajenación de la propiedad estatal mayoritaria solo podía ser efectuada por ley. Luego de su sanción, varias empresas del Estado se transformaron a este régimen y casi la totalidad de las nuevas empresas creadas lo hicieron con este formato. Las empresas mantuvieron su autonomía frente a la APN y las acciones públicas de estas empresas quedaban en manos el organismo estatal que las había creado, ejerciendo sus derechos políticos en las asambleas ordinarias y extraordinarias (Ugalde, 1983).

También se sancionaron dos leyes que posibilitaron la intervención estatal en empresas privadas con problemas económicos y financieros con el propósito de evitar que cesara su actividad, en parte como respuesta a la recesión de 1962 y 1963 que afectó económicamente y financieramente a una gran cantidad de empresas industriales<sup>111</sup>. En 1967 se sancionó la ley 17.507, el primer régimen de rehabilitación de empresas privadas que se encontraran en “virtual cesación de pagos”. La normativa expresaba que consideraba especialmente a empresas que “por su preponderancia social, su envergadura económica, su desarrollo tecnológico o su influencia en la economía nacional consideraba pertinente asistir”. No obstante, tal como advierten Belini y Rougier, (2008), la medida pareció estar hecha a medida de SIAM. Otro caso fue la ley 18.832 sancionada en 1972 que instituyó un régimen especial para empresas privadas que hubieran sido declaradas en quiebra o juicio de acreedores, que hubieran reducido considerablemente su explotación o se hallaran en cesación de pagos de salarios. El PEN podía invocar la continuidad de la empresa designando un administrador y

---

<sup>111</sup> Para conocer las formas de intervención del Estado frente a esta crisis y los antecedentes de la ley de rehabilitación de 1967 consultar el capítulo 5 de Belini y Rougier, (2008).

adelantando las sumas necesarias para continuar la actividad. En virtud de ambos sistemas, alrededor de 15 empresas terminaron en poder del Estado.

En 1973 volvió el formato *holding* a través de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) que se encargaba de la tenencia y administración de todas las empresas y participaciones del Estado que no estuvieran bajo la órbita del Ministerio de Defensa. Las empresas bajo la órbita de la CEN<sup>112</sup> no perdían su individualidad jurídica ni la posibilidad de planificar y ejecutar operaciones, pero la CEN tenía la facultad de fijar políticas de corto y largo plazo como intervenir sobre decisiones estratégicas de la empresa, controlar su gestión y centralizar su gestión financiera. Además, proponía al Poder Ejecutivo la designación de autoridades superiores de las empresas del Estado y nombraba a los representantes públicos en las asambleas ordinarias y extraordinarias. Según la interpretación de (Ugalde, 1983) la CEN buscaba reunir a todas las empresas del Estado bajo una conducción especializada que permitiera usufructuar economías de escala y lograr un mayor profesionalismo, deslindando responsabilidades políticas y de gestión y otorgando más libertad a los administradores para que pudieran ejercer su función con los medios más adecuados. En este contexto se derogaron y flexibilizaron muchas disposiciones limitantes (la ley de sociedades del Estado formó parte de esa lógica). No obstante, el autor señala que ese proceso estuvo atravesado por una serie de disputas al interior del gobierno y con el sindicato que impidieron la plena vigencia del proyecto hasta que, en 1978, tras el golpe de Estado es reemplazada por la SIGEP.

Por último, en 1974, la ley 20.705 de sociedades del Estado posibilitó el mismo tratamiento jurídico de las sociedades anónimas (derecho privado) a empresas cuyo único propietario era el Estado, en búsqueda de resolver las trabas burocráticas que conllevaba el formato de empresa del Estado y al mismo tiempo asegurar el carácter enteramente estatal de su propiedad. Esta ley prohibió la transformación de las formas jurídicas de las entidades

---

<sup>112</sup> El listado total de empresas bajo la órbita de la CEN según el trabajo de Fernández, (1976) para la CEPAL fue: YPF, AyEE, YCF, Gas del Estado, Flota Fluvial del Estado Argentino, Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas, Subterráneos de Buenos Aires, ENTEL, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Administración General de Puertos, OSN, Instituto Nacional de Reaseguros, Yacimientos Mineros de Agua Dionisio, SEGBA S.A., ELMA S.A., Hidronor S.A., Conasa S.A., Petroquímica Comodoro Rivadavia, Tandanor S.A., Petroquímica General Mosconi S.A., Petroquímica Bahía Blanca S.A., Industrias Argentinas Man S.A., SIAM S.A., Industrias Llave S.A., Conarsur S.A., Alcalí de la Patagonia.

y no admitía la participación de capital privado, aunque sí habilitaba la operación inversa: que una sociedad mixta o anónima con mayoría estatal se transforme en una sociedad del Estado. Bajo esta forma jurídica se incluyeron las principales empresas de servicios públicos como YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, Aerolíneas Argentinas. En términos de FIEL, (1976), fue un paso hacia la descentralización administrativa sin que participe el capital privado.

En suma, la evolución de las normativas y formatos previos a 1976 da cuenta de una sucesión de regímenes de conducción, planeamiento y control de las empresas públicas que no estaban estructurados con entera formalidad, pero que avanzaron progresivamente desde la dependencia directa del organismo estatal que organizaba la actividad del sector, hacia una mayor *autonomía estatal* respecto del PEN y la incorporación de criterios de mercado para una mayor eficiencia en el desempeño de sus actividades<sup>113</sup>, especialmente durante la última “fase”<sup>114</sup>. La mayor independencia en la gestión empresarial respecto del Poder Ejecutivo habilitaba el establecimiento de objetivos propios, al menos formalmente. Varios análisis de la época destacaron como una de las principales limitaciones para el desempeño eficaz de las empresas estatales su utilización como instrumento de la política económica (Boneo, 1980; Kaplan, 1965). Por otra parte, la vocación por regular el conjunto de la actividad empresarial del Estado a partir de leyes generales buscó dotar de cierta *cohesión y coherencia interna* sus funciones. No obstante, en la práctica, el conjunto de formatos que se fueron diseñando a lo largo de los años no siempre coincidió con las disposiciones de la letra vigente, los marcos regulatorios se superponían entre sí –sin ser excluyentes– y la conducción superior de las empresas públicas quedaba muchas veces a cargo de diversas autoridades gubernamentales que no siempre ejercieron plenamente la dirección de la totalidad de las empresas públicas en el sector de actividad donde debían aplicar las políticas, ni lo hicieron con el mismo grado

---

<sup>113</sup> Tales como fomentar y regular la propiedad mixta, regir su actividad por derecho privado, reducir los controles de la APN y las trabas burocráticas, entre otros.

<sup>114</sup> Tal como se describió, el proceso no fue lineal y tuvo sus vaivenes. Si bien a partir de la tercera “fase” que se inicia con la primera gestión peronista la propensión a dictar regímenes generales que introdujeran mayor autonomía y eficiencia fueron en aumento hubo contramarchas, como las sucesivas actualizaciones a la ley de empresas del Estado que reincorporaron el derecho administrativo y la dependencia de la APN o el incremento de los controles a partir del golpe de 1955.

de autonomía y eficacia<sup>115</sup>. Aun así, en los años previos al golpe de Estado, las normas sancionadas y los formatos de gestión y dirección propuestos tendieron progresivamente hacia la planificación y coordinación de las empresas del Estado y la mayor autonomía en su dirección y administración. En términos de *racionalidad estratégica*, la experiencia de la Corporación de Empresas Nacionales constituyó uno de los últimos intentos de planificación estatal de largo plazo que existieron en la Argentina, de la mano del tercer gobierno peronista. Para esos intentos de planificación estatal, las empresas públicas jugaban un rol estratégico en el proceso de desarrollo económico, de ahí la necesidad de articular y coordinar sus actividades estratégicamente.

---

<sup>115</sup> Un análisis detallado sobre los alcances y límites prácticos de los regímenes jurídicos en las empresas públicas puede encontrarse en Gordillo, (1975). Para hacer frente a las dificultades “más allá de la letra”, el autor sugirió la creación de una ley general que contuviera una multiplicidad de alternativas de regímenes jurídicos y que combinara el funcionamiento de capitales de manera razonable. La idea de un marco regulatorio lo suficientemente amplio y flexible permitiría que, más allá de los cambios de la orientación de los gobiernos (a favor de mayor o menor intervención o participación del capital privado), existiera siempre un régimen permanente sin que fuera necesario modificarlo, habilitando reajustes en la política económica sin necesidad de implementar reformas legales profundas.

**Tabla 3.** Principales transformaciones normativas y de gestión, anteriores al golpe de Estado de 1976

Forma jurídica	Norma que la rige	Tipo de propiedad	Formato administrativo-jurídico	Patrimonio y finanzas	Gestión	Controles	Entidades
Departamento de la APN	Ley de su creación	Pública	Organismo centralizado. Derecho administrativo.	Patrimonio de la APN. Dependen del Tesoro Nacional.	Administradas por un director general dependiente de un Secretario el PEN.	Aplicables a toda la APN	CONEA, Fábrica Militar de Aviones, Líneas Aéreas del Estado, DNC.
Entes autárquicos	Ley de su creación	Pública	Personalidad jurídica propia. Derecho administrativo.	Poseen sus propios ingresos y patrimonios y figuran en el PN.	Dependen del PEN a través del Secretario a cargo de su cartera.	Control de gestión del Tribunal de Cuentas y la Contaduría General de la Nación.	BNA, BHN, BANADE, DGFM, JNG y JNC, INR, OSN.
Sociedad de Economía Mixta	Ley 12.962 (1947)	Público (min o may) y privado	Asociación de capital público y privado, bajo derecho privado pero gestión y control estatal.	No pueden ser declaradas en quiebra y el sólo PEN dispone su disolución.	El Estado designa a un presidente (veto) un síndico y 1/3 de los directores.	No están sujetos al PEN o Tribunal de cuentas.	Atanor, SOMISA. Acciones de DGFM en otras empresas.
Holding	Ley de su creación	Pública	Administran sectorialmente compañías jurídicamente independientes.	Presupuesto Nacional	Las facultades de sus directores y representantes en asambleas a cargo del holding.	El presidente del holding era el presidente de la Secretaría del PEN.	DINIE; ETN, ENE, DGFM, CEN
Empresas del Estado	Ley 13.653 (1949) Leyes 14.380 y 15.023	Pública	Otorga carácter de entes “autónomos” a entes de derecho administrativo.	Presupuesto Nacional	Régimen de responsabilidad de funcionarios públicos. El PEN gestiona con un síndico (14.380).	Tribunal de Cuentas (14.380). Figura de síndico y Ley de Obras Públicas (15.023).	AGP, AyEE, AA, ENCOTEL, ENTEL, GE, YCF, YPF, FA (ley especial) y OSN (ley especial).
Sociedades anónimas con mayoría estatal	Ley 17.318 (1967)	Pública (al menos el 51%) y privada	Misma forma jurídica que el derecho privado.	No pueden ser declaradas en quiebra y ni alterar la mayoría estatal.	Autonomía respecto de la APN. El Estado prevalece en las asambleas.	Formas de control de S.A. (esto cambia con la CEN).	Hidronor, ELMA, Altos Hornos Sapla IME, Petroquímicas, SEGBA, SIDINSA.
Intervención estatal en empresas privadas	Leyes 17.507, 18.832	Depende el tipo de intervención	Interviene en empresas con problema económicos y relevancia social	Créditos, condonación de intereses y eventual aportes de capital	Gestión estatal transitoria (17.507). El PEN designaba un administrador (18. 832).	Comisión Asesora (representantes de varias carteras) evalúan cada caso.	15 empresas estatizadas. Se destacan SIAM y Swift.
Sociedades del Estado	Ley 20.705 (1973)	Pública	Descentralización administrativa sin que participe capital privado.	No admite capital privado. No pueden ser declaradas en quiebra.	Autonomía respecto de la APN	Régimen legal de Sociedades Anónimas	YPF; Gas del Estado, AyEE y AA

Fuente: elaboración propia en base a (Belini y Rougier, 2008; Fernández, 1976; FIEL, 1976; Gordillo, 1975; Ugalde, 1983) y el análisis del contenido de las leyes enumeradas.

### 2.3. Universo de empresas públicas y antecedentes de la muestra

El universo de empresas públicas era, en los años previos al golpe de Estado, muy heterogéneo. Conocer el listado total de firmas conllevaba grandes dificultades, especialmente por el número elevado de entidades provinciales y regionales y la falta de consenso en torno a la definición de empresa pública en lo relativo a propiedad, control y estructura organizativa. No obstante, algunos trabajos se propusieron enumerarlas y caracterizarlas. Uno de los primeros relevamientos fue el de FIEL, (1976), que partía de una definición muy amplia de empresa pública<sup>116</sup>, por lo que su número era mucho mayor a otros listados con un total de 747 empresas públicas hacia 1975, donde incluía prácticamente cualquier intervención estatal<sup>117</sup>. Luego sobrevino la contabilización del Banco Central en abril de 1981, que emitió una nómina donde registró 297 entidades incluyendo financieras y no financieras en todos los niveles del Estado. Entre las no financieras sumaban 260, un número similar a lo que FIEL contabilizó para el subgrupo “empresas que el Estado posee o administra total o mayoritariamente”, entre las cuales 143 eran nacionales y el resto provinciales, municipales, intergubernamentales y mixtas. La falta de consenso en torno al número era tal, que la nómina del BCRA fue criticada en sentidos opuestos. Por un lado, Ugalde, (1983) sostuvo que el número estaba sobreestimado por la inclusión de entes que pertenecían a una misma autoridad como las fábricas de la DGFM, las radios de la Secretaría de Comunicaciones y los hoteles provinciales. En contraste, Schvarzer, (1981) afirmó que la contabilización subestimaba el número, proponiendo un listado alternativo. Para el autor, el

---

<sup>116</sup> La definición empleada “(...) responde a un fin establecido por el poder público por medio de una norma de carácter legal, por oposición a la empresa privada, que nace de la asociación libre de particulares, para ejercer la industria, el comercio o prestar servicios”. (FIEL, 1976). Esta definición probablemente se vincule con la orientación ideológica del organismo, que atribuye a la intervención del Estado prácticamente todos los males de la economía.

<sup>117</sup> Este listado se divide en dos subgrupos que van desde mayor hacia menor intervención estatal. El primer listado incluye un total de 347 casos, que va desde las entidades que el Estado posee y administra total o parcialmente (248 casos), aquellas en las que el Estado no tiene propiedad mayoritaria, pero si administra totalmente (44 casos), empresas que el Estado posee mayoritaria o minoritariamente, con participación parcial en su administración (16 casos) y establecimientos o razones sociales que forman parte de las empresas que el Estado posee o administra las anteriores (39 casos). En el segundo subgrupo se encuentran los hoteles de propiedad estatal entregados bajo concesión a privados (57 casos), empresas sobre las que el Banco Nacional de Desarrollo ejerce cierto control (7 casos), empresas con régimen de moratoria fiscal o previsional sobre las que el Estado ejerce cierto control (76 casos) y las sociedades anónimas en las que el Banco Nacional de Desarrollo o la Caja Nacional de Ahorro y Seguros poseen acciones aunque el Estado no participe de su administración (260 casos).

número total de firmas constaba de 443 agrupadas en tres subgrupos: 1) las empresas “clásicas”, que incluía las firmas más relevantes de la SIGEP y la DGFM<sup>118</sup>; 2) las empresas públicas creadas por “salvataje” a empresas privadas frente a problemas financieros, donde se concentraba el mayor número de entidades<sup>119</sup>; 3) los establecimientos provinciales o municipales de escasa relevancia económica, pero con cierta presencia regional<sup>120</sup>.

En lo relativo a la muestra bajo análisis, se trató de las empresas “clásicas” siguiendo la caracterización de Schvarzer, con varios años de existencia y orientadas hacia la provisión, generación y distribución de servicios públicos y energía. Pero más allá de los atributos comunes, las motivaciones detrás de su surgimiento fueron disímiles, incluyendo fallas de mercado, cuestiones de defensa nacional, la necesidad de integrar el territorio, la emergencia de demandas sociales coyunturales, factores ideológicos, la ausencia de iniciativa privada o su reticencia a realizar inversiones de largo plazo, la herencia de intervenciones anteriores, el cambio tecnológico, entre otros (Tabla 4). En algunos casos, como YPF, emergieron con propósitos vinculados al control de recursos estratégicos tras el descubrimiento de petróleo. La vocación por asumir el riesgo empresario aparece en la petrolera estatal desde sus orígenes y varias empresas de energía fueron, en alguna medida, resultado de su intervención. La creación de YCF fue consecuencia de la actividad exploratoria de YPF tras el descubrimiento de los yacimientos carboníferos Río Turbio. El esfuerzo emprendedor de YPF se mantuvo, aunque con una orientación muy diferente a partir de 1976 como se verá en el próximo apartado. Otra de las variables que intervino en el surgimiento de las empresas de la muestra fue la ineficiencia del sector privado para la provisión del servicio, como en el caso de GE, que se creó tras el vencimiento de la concesión privada que había prestado un servicio con gran cantidad de dificultades en cuanto a la calidad. En una primera instancia, hasta la creación de GE, YPF se hizo cargo de la administración. En otros casos, intervino la

---

<sup>118</sup> Schvarzer incluye en este listado a las empresas de la SIGEP más relevantes y agrega la DGFM: YPF, YCF, SEGBA, Aerolíneas Argentinas, Subterráneos, Agua y Energía Eléctrica, Gas del Estado, Ferrocarriles, Administración general de puertos, ELMA, ENTEL, ENCOTEL, Flota Fluvial. Luego agrega Fabricaciones Militares por su relevancia social y económica.

<sup>119</sup> Su régimen deriva de la Ley 17507/67 de “rehabilitación de empresas”, como los casos paradigmáticos de SIAM o La Cantábrica.

<sup>120</sup> Lo componen un gran número de hoteles, organismos vinculados a la producción regional, frigoríficos, locales, etc.

necesidad de integración nacional y la falta de iniciativa privada. En el transporte aéreo comercial, Aerolíneas Argentinas fue creada tras nacionalizar cuatro líneas mixtas que fracasaron en la provisión del servicio, ante la presencia de rutas con baja rentabilidad, más allá de la gran inversión pública en infraestructura que fue realizada previamente (Piglia, 2016). Algo similar ocurrió con el correo y los ferrocarriles que, ante la necesidad de unificar el territorio nacional y la presencia de ramales poco rentables, la intervención estatal surgía como la única alternativa viable. Otra de las causas involucradas fue el surgimiento de demandas sociales coyunturales, como lo refleja la creación de OSN ante la irrupción de la epidemia de la fiebre amarilla. Por su parte, la experiencia de ENTEL puso de manifiesto la emergencia del cambio tecnológico y la falta de iniciativa privada para la realización de inversiones de largo plazo.

**Tabla 4.** Orígenes, objetivos y formato de las empresas públicas que integran la muestra bajo análisis

<b>Empresa pública</b>	<b>Orígenes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Formato</b>
YPF	Se crea YPF en 1922 con el nombre de Dirección General Yacimientos Petrolíferos Fiscales, en base al descubrimiento de petróleo en 1907 y como parte de las preocupaciones por el control de los recursos estratégicos y la defensa nacional.	Exploración y explotación petrolífera en todo el país.	Organismo centralizado, Empresa del Estado, Sociedad del Estado.
YCF	En 1936 fueron descubiertos yacimientos carboníferos en Río Turbio (provincia de Santa Cruz) gracias a la exploración de YPF y se crea la Dirección General de Combustibles Sólidos Minerales dependiente YPF. En 1958 se crea YCF.	Explotación, transporte y comercialización del carbón de Yacimientos Carboníferos Río Turbio.	Se crea en 1958 como empresa del Estado. Luego, Sociedad del Estado.
GE	En 1940 se venció la concesión del servicio que prestaba la Compañía Primitiva de gas en la Ciudad de Bs. As., cuya calidad del servicio estaba muy resentida. En 1945 se ordenó su expropiación disponiendo que las instalaciones y el servicio público quedaran a cargo de YPF. Ese mismo año el gobierno resuelve crear un ente autárquico dedicado a la prestación del servicio de gas, dando origen a GE.	Distribución y comercialización de gas a todo el país.	Se crea en 1945 como ente autárquico. Luego, Sociedad del Estado
SEGBA	Los servicios eléctricos de Bs. As fueron prestados desde 1877 por empresas privadas que en 1898 se agrupan en la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad (CATE). En 1921 se transfiere a la Compañía Hispano Argentina de Electricidad (CHADE). En 1936 se transforma en CADE de capital francés y en 1958 se crea SEGBA. Se le transfirió la provisión eléctrica de 14 partidos bonaerenses que tenía AyEE.	Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica al GBA.	Se crea en 1958 como sociedad anónima de mayoría estatal bajo la órbita de la Secretaría de Energía.

AyEE	Se creó en 1947 mediante la fusión de dos organismos: la Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado y la Dirección Nacional de Irrigación. La nueva empresa impulsó la creación de usinas cooperativas en el interior del país durante el gobierno peronista. En 1950 se incorporó a la Empresa Nacional de Energía (ENDE). En 1958 terminó la concesión que tenía la Compañía Argentina de Electricidad (CADE) para proveer energía eléctrica al noroeste del Gran Buenos Aires y quedó a cargo de Agua y Energía Eléctrica.	Producción, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como la evaluación y construcción de obras de ingeniería hidráulica	Antecedentes como organismos centralizados. En 1955 empresa del Estado y en 1957 adquirió la denominación de AyEE. En 1977 es convertida a Sociedad del Estado.
FA	La experiencia del sector público en ferrocarriles se remonta al emprendimiento mixto impulsado en 1854 por el gobierno de la provincia de Buenos Aires para el tendido de la primera línea en el país. El Estado Nacional inició sus actividades en 1873 con la inauguración del ramal Villa María-Río IV del Ferrocarril Andino. En 1909 se creó la Administración General de Ferrocarriles del Estado (AGFE). En 1947 el gobierno peronista nacionalizó las empresas británicas y francesas que operaban en el país y se creó Ferrocarriles Argentinos -que absorbió a Ferrocarriles del Estado- para manejar la totalidad de la red.	Manejo de la red ferroviaria desde su nacionalización. Operaba trenes de carga y pasajeros en buena parte del territorio nacional, de larga distancia e interurbanos y metropolitanos en GBA.	Creada como empresa el Estado. En 1969 se sanciona el decreto-ley 18.360 que reglamentó su funcionamiento bajo la Secretaría de Transporte. Sociedad del Estado
AA	En 1945, tras crearse la Secretaría de Aeronáutica se decretó la soberanía nacional sobre el espacio aéreo argentino, se nacionalizó toda la infraestructura asociada y las líneas aéreas de cabotaje podían operar sólo como empresas del Estado o mixtas. En 1947 se crearon cuatro empresas mixtas que, tras exhibir grandes déficits en 1950, fueron nacionalizadas para conformar la línea aérea de bandera: Aerolíneas Argentinas.	Transporte comercial de pasajeros y carga.	Creada como empresa del Estado. En 1979 se convierte a Sociedad del Estado.
ENTEL	La actividad telefónica se había iniciado en 1881 bajo control de empresas extranjeras hasta 1946, año en se creó la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), al comprar los activos de la Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata, filial de la International Telephone and Telegraph Corporation de los EEUU. El poco interés de los inversores privados en participar del emprendimiento mixto llevó a establecer en 1949 la Dirección General de Teléfonos del Estado y finalmente en 1956 se creó la Empresa Nacional de Telecomunicaciones.	Provisión de servicios telefónicos.	Se crea en 1956 como ente descentralizado. Empresa del Estado. Sociedad del Estado
ENCOTEL	Los primeros antecedentes son de 1769 en la época colonial. En 1826 se crea por decreto de Bernardino Rivadavia la Administración General de Correos. En 1853 pasa a constituirse como correo de la Provincia de Buenos Aires. En 1864 pasó a denominarse Dirección General de Correos. En 1876 se dictó la Ley de Correos 816 y adoptó la denominación de Oficina de Comunicaciones y pasó de depender del Ministerio del Interior. Luego adquirió el nombre de Administración General de Correrros y Telecomunicaciones. En 1948 se le transfirió el servicio telefónico perteneciente a la ex Empresa Mixta Telefónica Argentina, hasta 1949, cuando se formó la Dirección	Prestación de los servicios postales y telegráficos, internos e internacionales	Antecedentes como organismo centralizado. En 1972, transformó en empresa del Estado. Sociedad del Estado

	General de Teléfonos del Estado. En 1972 se crea ENCOTEL.		
OSN	Sus orígenes se vinculan con las epidemias de cólera y fiebre amarilla que afectaron a la Ciudad de Bs.As. en 1867 y 1871. En 1867 se crea la Comisión Provincial de Aguas Corrientes. En 1880, el gobierno nacional creó la Comisión Nacional de Obras de Salubridad, a la que se transfirió los servicios que prestaba la empresa anterior, bajo el Ministerio del Interior. En 1888 se transfirieron los servicios a un concesionario privado, pero fue breve por dificultades financieras y se renacionalizó. En 1912 se crea Obras Sanitarias de la Nación. Ese año su nombre se cambió a Administración Nacional de Agua y en 1947 a Administración General de Obras Sanitarias de la Nación. En 1973 adquiere el nombre de 1947	Provisión de agua potable y saneamiento a todo el país.	Se crea en 1912 se crea con carácter de organismo autárquico. En 1973 fue transformada en empresa del Estado.

Fuente: Elaboración propia en base a (Belini, 2015; CEPAL, 1982; Fernández, 1976; Gadano, 2006; Martínez Noriega, 1976; Regalsky y Salerno, 2008; Schvarzer, 1979; Thwaites Rey, 2016; Ugalde, 1983)

En suma, las críticas desde la historia económica europea a las posiciones “sobreideologizadas” mencionadas en el capítulo uno parece tener resonancia en el caso nacional. Si bien el componente ideológico estuvo presente, se constata la presencia de lo que Millward, (2005) analizó para las “industrias de infraestructura” en el caso británico, donde las fuerzas económicas y tecnológicas de largo plazo aparecen con gran centralidad, por las que la intervención estatal resulta casi como un imperativo. En las empresas de la SIGEP el Estado fue llamado a remediar deficiencias estructurales tales como la escasez de capital, la falta de infraestructuras y el débil espíritu empresarial del sector privado. Considerando estas heterogeneidades, la situación previa al golpe de 1976 encontró a las empresas públicas en un momento de auge, por su magnitud, relevancia económica y características de los marcos normativos y formatos de gestión que se habían desarrollado en una búsqueda de mayor eficiencia y racionalidad en la gestión empresarial. Esta situación es contrastada en el próximo apartado en base a las principales transformaciones operadas entre 1976 y 1983.

## CAPÍTULO 3

### 3. La orientación de la intervención económica estatal durante la última dictadura cívico-militar

La gestión económica de la última dictadura cívico-militar tuvo un carácter dual<sup>121</sup>. Por un lado, se implementaron medidas de corte liberal-aperturista impulsadas por la nueva tecnocracia liberal liderada por Martínez de Hoz, que posibilitaron la instauración de un nuevo patrón de acumulación basado en la *valorización financiera*<sup>122</sup>. Por otro lado, se efectuaron medidas de cuño intervencionista promovidas por ciertos sectores de las Fuerzas Armadas y la tecno-burocracia estatal, configurando lo que Schvarzer, (1981) caracterizó como *complejo económico estatal-privado*<sup>123</sup>. Ambos aspectos dieron forma a un modo de gestión muy particular, caracterizado por Pucciarelli, (2004) como *liberal-corporativo*, que posibilitó tanto la instauración de un nuevo patrón de acumulación regresivo y excluyente, como la expansión de *ámbitos privilegiados de acumulación de capital* que fortalecieron el poder material de una fracción empresaria estrechamente vinculada al accionar del Estado

---

<sup>121</sup> El carácter dual de la intervención económica de la gestión económica de la dictadura fue analizado por Canitrot, (1980), Schvarzer, (1981) y en una versión más reciente por (Pucciarelli, 2004).

<sup>122</sup> Eduardo Basualdo define a la valorización financiera como “...un proceso en el cual las fracciones del capital dominante contrajeron deuda externa para luego realizar con esos recursos colocaciones en activos financieros en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos, etc.) para valorizarlos a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna e internacional y posteriormente fugarlos al exterior. De esta manera, a diferencia de lo que ocurría durante la segunda etapa de sustitución de importaciones, la fuga de capitales al exterior estuvo intrínsecamente vinculada al endeudamiento externo porque esto último ya no constituyó, en lo fundamental, una forma de financiamiento de la inversión o del capital de trabajo sino un instrumento para obtener una renta financiera dado que la tasa de interés interna (a la cual se coloca el dinero) era sistemáticamente superior al costo del endeudamiento externo en el mercado internacional” (Basualdo, 2010, p. 449).

<sup>123</sup> El denominado *complejo económico estatal-privado* hace referencia al conjunto de actividades desarrolladas por empresas públicas, privadas y mixtas que operan en las ramas más dinámicas de la industria, en el sector petrolero, en la construcción de obras públicas y en algunos servicios claves como la electricidad, la provisión de gas y las comunicaciones. La realización de estas actividades implican, generalmente, la existencia de vinculaciones preferenciales entre el sector público y el privado que permiten sostener la expansión de las firmas privadas, gracias a la conformación de contextos de acumulación privilegiados: mercados con características oligopólicas al que sólo pueden acceder un puñado de grandes empresas, preferentemente nacionales; con un único demandante que fija el nivel de su demanda con criterios más políticos que económicos; en donde los proveedores establecen los precios discrecionalmente, al margen de las características propias de la estructura de costos de las empresas; y que se encuentra protegido de la competencia a través de diferentes mecanismos formales e informales de regulación. La existencia de este complejo se remonta a los inicios de la industrialización sustitutiva, cuando se crearon las primeras empresas públicas, proceso en el cual las Fuerzas Armadas tuvieron un rol fundamental (Schvarzer, 1979; Castellani, 2004)

(Castellani, 2009). La puesta en práctica de este modelo de gestión económica no fue neutral para el aparato estatal y sus empresas, cuyas capacidades económicas y operativas cumplieron un rol estratégico tanto en la obtención de los fondos necesarios para la concreción de las actividades financieras, como en la promoción de los negocios privados vinculados en base a actividades productivas muy concretas.

En la primera parte de este capítulo se analizan los cambios en la orientación de la intervención económica estatal a nivel macro, que posibilitaron el desplazamiento desde un régimen de acumulación centrado en la estrategia de industrialización sustitutiva a uno con eje en la valorización financiera del capital. Aquí las empresas públicas cumplieron un papel central en la puesta en práctica del endeudamiento público interno y externo. En una segunda parte se examinan las transformaciones en la intervención estatal al nivel del sector público y, específicamente, de sus empresas. Este nivel del análisis se vincula estrechamente al componente “corporativo” de la política económica previamente mencionado, ya que en torno al complejo económico estatal-privado se articularon gran parte de las políticas desde y hacia las empresas públicas. Por último, se analizan algunos elementos de la puesta en práctica de dichas políticas, como el marco regulatorio y los formatos de gestión y administración.

### **3.1. Los cambios a nivel macro. El desplazamiento hacia las actividades financieras**

A partir del golpe de Estado de 1976 se produjeron cambios en la orientación de la intervención económica estatal que trastocaron la lógica de funcionamiento del patrón de acumulación de capital. La gestión económica de Martínez de Hoz implementó una serie de reformas estructurales inspiradas en una nueva corriente de la tradición económica ortodoxa conocida como “Escuela de Chicago”<sup>124</sup>. Dicha gestión combinó algunos aspectos liberales tradicionales con otros aportes más novedosos influidos por las ideas de la academia norteamericana como el *enfoque monetario de la balanza de pagos*<sup>125</sup>, que comenzó aplicarse

---

<sup>124</sup> En palabras de Heredia, (2004), la gestión económica de Martínez de Hoz fue: “un espacio de convivencia entre dos tipos de liberales: los tradicionales, representantes exclusivos hasta entonces de la filosofía del libre mercado, y los tecnocráticos que, luego de hacer su primera experiencia durante el gobierno de la dictadura, se consolidaron como los portavoces más dinámicos y eficientes del discurso antiestatista con la llegada de la democracia”.

<sup>125</sup> La propuesta central de este enfoque para resolver los persistentes desequilibrios externos de los países subdesarrollados consiste en realizar un ajuste de los precios internos a los internacionales a través de la competencia generada por la apertura del comercio exterior (estabilizando de esa forma los altos índices de

recién en 1978 tras el fracaso de los mecanismos de estabilización aplicados previamente<sup>126</sup>. Estas reformas estructurales posibilitaron una transformación radical del régimen de acumulación sobre la base de cuatro ejes: 1) liberalización de todos los precios de la economía, con excepción de los salarios; 2) instrumentación de la reforma financiera<sup>127</sup>; 3) una tasa de cambio basada devaluaciones decrecientes en el tiempo (conocida como “tablita” cambiaria); 4) apertura de la economía a los flujos internacionales de bienes y de capitales<sup>128</sup>. La combinación de estos factores logró dismantelar la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y configurar un nuevo modelo de acumulación centrado en los “mecanismos de valorización financiera del capital”:

“(…) desde 1979 en adelante, cuando en el marco de un tipo de cambio decreciente en el tiempo confluyen la Reforma Financiera con la apertura externa en el mercado de bienes (importadora) y el mercado de capitales (endeudamiento externo), el grueso del endeudamiento de las grandes firmas no se orientó prioritariamente, a posibilitar la actividad específica de la firma, sino que se destinó (...) a la realización de colocaciones financieras en el mercado interno e internacional. Esta operatoria le permitió al capital oligopólico obtener una ingente renta que, en buena medida, se canalizó hacia el exterior, desvinculándose del proceso económico local. Más aún, ese es uno de los destinos importante de endeudamiento externo, sino en muchos casos del interno e incluso de una parte de las utilidades obtenidas en el desarrollo de su actividad económica” (Basualdo, 2000: 28 y 29)

Esta batería de medidas alteró profundamente la estructura económica y social en base a la concentración y centralización de capital, la redistribución regresiva del ingreso y un cambio en la naturaleza de las crisis del sector externo. En primer lugar, se produjeron cambios en el mercado laboral que modificaron los patrones tradicionales de movilidad

---

inflación). En efecto, la idea central de la propuesta consiste en la apertura comercial para lograr que la tasa de crecimiento de los precios internos converja en el tiempo con la tasa de inflación internacional más la tasa de devaluación. Sobre este punto consultar Azpiazu et al., (1986), p. 94.

<sup>126</sup> Entre junio de 1977 y abril de 1978 se aplicó una política monetaria de cuño ortodoxo sustentada en la contracción de la base monetaria y entre mayo de 1978 y diciembre de 1978 se aplicó una política orientada a eliminar las expectativas inflacionarias. Ambas fracasaron en el control del ritmo inflacionario. Recién con el enfoque monetario de la balanza de pagos que se extendió hasta 1981, se logró aplicar una política orgánica (Basualdo, 2013).

<sup>127</sup> Mediante la sanción de dos leyes: la 21.495/77 sobre la descentralización de los depósitos y la 21. 526/77 sobre el nuevo régimen de entidades financieras.

<sup>128</sup> El análisis pormenorizado de las medidas económicas adoptadas por la última dictadura cívico- militar excede los propósitos de esta tesis. Algunos de los aportes más importantes se sobre el tema de encuentran en: (Basualdo, 2013; Castellani, 2004; Iramain, 2014; Schvarzer, 1998).

social. En la nueva dinámica especulativa el salario perdió su importancia como dinamizador de la demanda interna y elemento indispensable para la realización del excedente. Entre 1974 y 1983 se produjo una caída de 13 puntos porcentuales de los asalariados en el ingreso nacional y un retroceso del 40% en el salario real. También se contrajo el empleo formal, particularmente el industrial y se deterioró la calidad en el empleo generado debido a un incremento del empleo informal y autónomo<sup>129</sup> (Arceo et al., 2008). Estas transformaciones transcurrieron en paralelo a la ejecución un plan represivo feroz contra los sectores populares y el “disciplinamiento” al interior de los lugares de trabajo.

En segundo lugar, el sector manufacturero local se contrajo significativamente en términos agregados<sup>130</sup>. La industria dejó de ser el núcleo ordenador y dinamizador de las relaciones sociales y la actividad de mayor tasa de retorno de toda la economía (Schorr, 2005). Pero ese retroceso se distribuyó de manera heterogénea, ya que hubo fracciones altamente concentradas de la industria que escaparon a la tendencia general y lograron incrementar notablemente su producción y rentabilidad. Los trabajos que analizaron la evolución de los distintos tipos de empresas indican que las fracciones que aumentaron su participación en la producción industrial son, en primer lugar, los grupos económicos locales; en segundo lugar, los conglomerados extranjeros y, en tercer lugar, aunque con una dinámica muy diferente las empresas del Estado, mientras que las empresas independientes nacionales y extranjeras redujeron su participación. La situación de las firmas públicas se diferencia de las anteriores dado que en ellas el incremento de la producción se dio sólo a partir del volumen físico que fue acompañado por una caída de sus precios relativos, mientras que para los grupos locales y los conglomerados extranjeros los precios relativos se incrementaron con mayor dinamismo que el volumen físico producido. Es decir que, a pesar de contar con una inserción fundamentalmente oligopólica y privilegiada, las empresas públicas fijaron precios muy por debajo del promedio (en un contexto de alta inflación) subsidiando al capital privado en general y a las dos fracciones empresarias mencionadas en particular. Esta

---

<sup>129</sup> El análisis de los indicadores laborales se realiza en profundidad en el capítulo 5.

<sup>130</sup> Se produjo una quiebra de más de 20 mil establecimientos fabriles, el producto bruto del sector cayó más de un 20% entre 1976 y 1983, la ocupación en el sector se contrajo un 40% y su representación en el PBI pasó de ser el 26,9% en 1974 a 23,8% en 1983 (Schorr, 2005).

evolución heterogénea y especialmente favorable para los grupos locales y conglomerados extranjeros (los primeros en mayor medida) fue posible tanto gracias a sus condiciones estructurales y la funcionalidad de la política económica implementada respecto de la misma, como a un tipo de articulación público-privada que generó condiciones para la expansión y diversificación en torno a actividades muy concretas y permitió a estas fracciones obtener rentabilidades extraordinarias. En la promoción de este tipo de actividades las empresas públicas tuvieron un papel protagónico, sobre el que se profundiza en el próximo apartado (Azpiazu et al., 1986; Basualdo, 1987; Castellani, 2009).

En tercer lugar, se produjo un crecimiento inédito tanto del endeudamiento externo público y privado como de la fuga de capitales, incorporando un cambio cualitativo en las crisis del sector externo<sup>131</sup>. Las sucesivas desregulaciones financieras instalaron una dinámica sistemática de transferencia de recursos hacia el exterior vía fuga de capitales, con un grado altísimo de vulnerabilidad externa en la economía<sup>132</sup>. El endeudamiento externo del sector privado fue el eje sobre el que se erigió la nueva dinámica especulativa, que dejó de estar vinculado a la expansión de las actividades productivas (a pesar de que los principales tomadores de deuda externa privada provenían de capitales industriales) y pasó a vincularse con la apropiación de una inmensa renta financiera, produciendo una escisión entre el endeudamiento externo y la evolución de la economía real<sup>133</sup>. El endeudamiento público cumplió un rol fundamental como garante a través de tres mecanismos básicos que se analizan en detalle en el capítulo cuatro, dado el protagonismo de las empresas públicas en

---

<sup>131</sup> Durante la industrialización por sustitución de importaciones, el incremento del endeudamiento externo se producía casi exclusivamente cuando las importaciones superaban a las exportaciones, esto se daba periódicamente generando una crisis de la balanza de pagos y dando lugar a procesos recesivos. Este comportamiento, que prevaleció durante décadas, no se repitió a partir de 1979 porque el aceleradísimo endeudamiento externo se inició en una situación caracterizada por todo lo contrario, es decir, con un superávit de la balanza comercial y una inédita disponibilidad de reservas internacionales (E. Basualdo, 2000).

<sup>132</sup> El intento de llevar al máximo la liberación de las operaciones financieras y la apertura del mercado de capitales se puso en práctica a partir de tres grandes cambios fundamentales en el funcionamiento del sistema financiero: la desnacionalización de los depósitos, la eliminación de los controles de la autoridad monetaria sobre la fijación de la tasa de interés y el progresivo endeudamiento del sector privado en el mercado externo (Basualdo, 2013).

<sup>133</sup> Esto produjo una de las principales restricciones al desarrollo económico: la salida de divisas al exterior en concepto de pago de intereses a los acreedores externos y la fuga de capitales locales al exterior (Basualdo, 1987).

los mismos: 1) endeudamiento interno, garantizando altas de interés en el mercado financiero local, 2) endeudamiento externo, proveyendo las divisas necesarias para la libre movilidad de capitales, 3) estatización de la deuda externa privada hacia finales del período. A pesar de que la deuda externa del sector privado no fue más relevante que la estatal en términos cuantitativos (aunque en varias etapas sí lo fue en términos del dinamismo en el crecimiento), la novedad del período radicó en que la modalidad del endeudamiento público, en enormes magnitudes y, al mismo tiempo, subordinada a esta nueva forma de obtención de rentabilidades extraordinarias por parte de las firmas privadas (Barrera et al., 2015; Schvarzer, 1983). Los abultados pasivos de las empresas públicas formaron parte de esta lógica, con un crecimiento disociado de las propias necesidades operativas de las firmas.

Ahora bien, no se trató de un endeudamiento generalizado del empresariado local, una parte importante de la deuda externa contraída durante el período se concentró en un número sumamente restringido de operaciones<sup>134</sup> centradas en los grupos económicos locales y conglomerados extranjeros, la misma fracción empresaria beneficiaria del proceso de concentración y centralización del capital en la industria, tomando en cuenta la forma de organización y control de la propiedad.

### **3.2. Los cambios en el sector. Las empresas públicas en torno a la ampliación del complejo**

Desde el primer momento, la nueva gestión económica expresó la voluntad de reducir drásticamente el papel del Estado en la economía. El propósito fue anunciado enfáticamente en el discurso programático del Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, del 2 de abril de 1976 como principio rector de la política económica:

“En principio, en los casos en los que la empresa privada interviene o pueda hacerlo ejerciendo sus funciones normalmente, será difícil encontrar un justificativo a la actitud del Estado que restringe o anula la acción de la empresa privada, salvo que así lo exijan muy serias razones de seguridad nacional, o para evitar cierta acción monopólica, más aún cuando frecuentemente las empresas estatales son fuente de abultados déficit de explotación que podrían evitarse o aligerarse con una administración privada más eficiente o apolítica, como ha quedado demostrado en diversas ocasiones. Esta concepción, que a mi juicio representa un enfoque equilibrado del problema, es la misma

---

<sup>134</sup> Según la información provista por el Banco Central y analizada por Basualdo, (1987), hasta fines de 1983 se realizaron 8.811 operaciones de endeudamiento externo por un monto de 21.278 millones de dólares y solo el 4,9% de ellas (433 operaciones) involucran al 78,4% (16.690 millones de dólares) del monto total de deuda externa privada.

adoptada por la doctrina social de la Iglesia, expuesta en numerosas encíclicas y alocuciones papales y se basa en el llamado principio de subsidiariedad. O sea, que el Estado no debe ejercer su actividad en este campo más que en forma complementaria y subsidiaria del individuo y de las organizaciones sociales intermedias” José Alfredo Martínez de Hoz, mensaje a todo el país por radiotelefonía y televisión anunciando el programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía del 2 de abril de 1976.

Así surgió el *principio de subsidiariedad del Estado*, que se apoyaba en un juicio muy negativo sobre el papel que había desempeñado el sector público en la historia argentina de los últimos 40 años y, al mismo tiempo, sostenía una visión muy optimista sobre las ventajas del funcionamiento de la empresa privada sin mediaciones. En el marco de la subsidiariedad estatal, se expresó el propósito de reducir el tamaño de las empresas públicas en la economía. En un mensaje de 1976 ante la XVII asamblea de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>135</sup>, el flamante ministro sintetizaba esa vocación en cinco grandes ejes: 1) la racionalización del personal, 2) eliminación del déficit de las empresas públicas, 3) redimensionamiento de las empresas públicas, 4) retorno de las empresas públicas al ámbito privado, 5) financiación genuina para obras públicas. Con excepción del primer punto que será analizado exhaustivamente en el capítulo cinco, el resto de los ejes no sólo no se concretaron, sino que emprendieron el camino opuesto.

Tal como se mencionó en la introducción al capítulo, las actividades propias del *complejo económico estatal-privado* adquirieron un notable impulso durante la última dictadura que, lejos de reducir la incidencia del Estado en la economía, la amplió considerablemente y generó un incentivo constante sobre la demanda de algunas firmas privadas articuladas como proveedoras y/o contratistas de las empresas y reparticiones estatales, mediante tres políticas complementarias: 1) el aumento de la inversión pública en obras de infraestructura y la concesión de obras por el sistema de peaje que generaron numerosas demandas sobre las grandes empresas constructoras y las más importantes cementeras del país<sup>136</sup> 2) la promoción industrial de ciertos sectores considerados estratégicos

---

<sup>135</sup> Estos cinco ejes fueron formulados por Martínez de Hoz en 1976 “Mensaje del ministro de economía ante la XVII asamblea de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo”, disponible en *Información Económica de la Argentina - DGIE, Min. de Economía*, n° 62.

<sup>136</sup> Schvarzer (1981) contribuyó a derribar dos grandes mitos en torno el grado de intervención económica estatal durante la última dictadura. En primer lugar, contrariamente a lo que se planteó en el programa inicial, la reducción del déficit fiscal no provino de una reducción del gasto, sino del incremento en la recaudación: la presión tributaria fue en aumento hasta llegar al punto más alto de su serie histórica en 1980. En segundo lugar,

para el *complejo militar-industrial*, tales como la puesta en marcha de emprendimientos mixtos fuertemente promocionados por el Estado como el Polo Petroquímico Bahía Blanca<sup>137</sup>; 3) la privatización periférica (Castellani y Iramain, 2018)

La política de privatizaciones merece hacer una digresión. La privatización periférica fue la forma de privatización (parcial) que operó sobre las empresas públicas más importantes y que se encuentran bajo análisis en esta tesis, razón por la cual se le otorga prioridad a ese fenómeno. No obstante, si bien es correcto destacar que las empresas más grandes y significativas desde el punto de vista de su producción no fueron privatizadas, la dimensión del desprendimiento de propiedad estatal en un tiempo breve no deja de ser significativa, específicamente en el sector industrial. Schvarzer, (1981), señaló que la enajenación total del patrimonio público ocurrió mayoritariamente en entidades que dependían de los Estados provinciales (hoteles y empresas productivas), de escasa relevancia económica y algunas empresas relativamente aisladas de mayor magnitud. Belini y Rougier, (2008), actualizaron y complejizaron esta lectura, destacando el proceso de privatización o devolución de las empresas industriales al capital privado como un rasgo relevante del período, en el marco de lo que los autores caracterizan como “desindustrialización selectiva” que, hasta el momento, había sido analizada fundamentalmente como un producto de la política macroeconómica. En poco más de dos años, el grueso de las empresas industriales cuya administración o control mayoritario estaba en manos del Estado dejó de estarlo por privatización, liquidación o transferencia. Algunos procesos fueron “exitosos”, como las empresas que no eran estatales jurídicamente pero que se encontraban controladas y/o administradas, ante la crisis financiera de la firma bajo gestión privada. En ese sentido, se trató estrictamente de una “reprivatización” o liquidación, ya que muchas de ellas quebraron rápidamente una vez

---

el incremento del gasto y la inversión operó como una demanda dirigida hacia ciertos sectores de actividad en torno a la obra pública. Si bien la construcción, fue el sector más dinamizado (junto con otras industrias asociadas como cemento, cerámica, acero, fabricación de ladrillos, derivados de aluminio y plomo, entre otros) también las inversiones energéticas tuvieron gran centralidad, sobre todo por las obras relacionadas con la energía nuclear. Además, el Estado actuó como promotor de nuevas actividades para el sector privado, desde obras de infraestructura como autopistas y playas de estacionamiento, hasta parques de diversiones, actividades inmobiliarias, transporte aéreo y mercante, asumiendo el riesgo empresario y creando todo tipo de negocios hasta la operación de concesión.

<sup>137</sup> Para un análisis pormenorizado de la política de promoción industrial durante la última dictadura remitirse a: (Azpiazu, 1987).

devueltas al capital privado, como el caso de La Cantábrica<sup>138</sup>. Los autores también destacan un rápido proceso de ventas de tenencias minoritarias de acciones de empresas privadas que el Estado había acumulado que alcanzaron a un 90% de los casos y se efectuaron en períodos muy breves. Ahora bien, este proceso no estuvo exento de tensiones, dado que los precios obtenidos no compensaron los cargos iniciales y, aunque fue presentado como un “logro privatizador”, el Estado pudo cobrar sus ventas después de un período largo o debió recuperar parte de esas acciones ante la imposibilidad de pagar por parte de los propietarios. También en los casos de las empresas industriales privatizadas se sucedieron una serie de marchas y contramarchas que no hicieron del proceso un camino sencillo. Por ejemplo, los casos de SIAM y de Opalinas Hurlingham, estuvieron caracterizados por presiones cruzadas y el juego de intereses dentro del propio gobierno. En otros casos, como la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP) o los ingenios azucareros, las privatizaciones se llevaron a cabo luego de grandes dilaciones en el tiempo lo que conllevó que muchos administradores encargados de liquidar las empresas “abandonaran” sus esfuerzos por mejorar su eficiencia o incluso conservar sus capacidades financieras, generando situaciones límite para su continuidad.

El Estado también optó, en algunos casos, por liquidar la entidad directamente como con la Industrias Mecánicas del Estado (IME). No obstante, este proceso de reducción de la propiedad estatal fue largamente compensado por las empresas estatizadas. El caso más relevante fue el de la Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad adquirida en 1979, los activos de esa sola empresa fueron suficientes para superar todos los vendidos en forma de privatizaciones y liquidaciones bajo la gestión de Martínez de Hoz. Este caso fue paradigmático no sólo por la magnitud del monto por el que se realizó la estatización, sino por los escandalosos atropellos institucionales involucrados en la operación ya que el propio Martínez de Hoz había sido vicepresidente de la firma antes de asumir sus funciones como

---

<sup>138</sup> Varias de las empresas vendidas al capital privado, al poco tiempo, entraron en convocatoria de acreedores, cesación de pagos o simplemente fueron a la quiebra, dadas las pésimas condiciones operativas y económicas en que se encontraban las empresas privatizadas, aspecto que ilustra sobre la importancia relativa del patrimonio estatal enajenado. Incluso en algunos casos el Estado absorbió pasivos considerables provenientes del sector privado. Ejemplo de esto fue el caso de CAVIC cuyo déficit fue asumido por el Estado antes de entregar la empresa a la sociedad de productores.

Ministro<sup>139</sup>. Además, un alto funcionario de la cartera económica, Juan Carlos Casariego, denunció las irregularidades en el monto y los términos de la operación y fue desaparecido en 1977<sup>140</sup>. Otro caso de estatización de una empresa muy relevante fue el de Austral Líneas Aéreas<sup>141</sup>, que también se llevó a cabo en condiciones que generaron controversia ya que la firma contaba con graves problemas financieros y un material de vuelo en estado de obsolescencia por lo que sus directivos propusieron traspasar las acciones de la compañía al Estado<sup>142</sup>. El Ministerio de Economía, tras consultar con la Fuerza Aérea, aceptó el pedido con la idea declarada de sanearla y reprivatizarla en un plazo de seis meses, pero esto ocurrió recién bajo gestión radical en 1985<sup>143</sup> (Thwaites Rey, 2001). Así, se destaca un rasgo distintivo y paradójico de la gestión económica de la última dictadura frente a las empresas estatales, más allá de la voluntad privatista explicitada, la incidencia de las firmas públicas en la economía se incrementó.

---

<sup>139</sup> Martínez de Hoz había sido funcionario de la CIAE hasta el 28 de marzo de 1976. En julio de 1976, ya al frente de la cartera económica, viajó a Suiza para entrevistar al directorio de la firma y el Ministro de Relaciones Exteriores que pusieron como condición para acceder al crédito suizo la compra de la CIAE, cuyas instalaciones estaban obsoletas, al precio que pidiera la empresa. La Argentina pagó con francos suizos, emitidos por la Unión de Bancos Suizos cuyo representante era Roberto Alemann, hermano del Secretario de Hacienda de la dictadura (Clarín, «El embajador de la Ítalo», 2001; García Lupo, «El oscuro caso de la Ítalo», 2000; Página 12, «El ejecutor del plan económico de Videla», 2008).

<sup>140</sup> Juan Carlos Casariego era un abogado, funcionario de carrera de Estado y director del Registro de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Economía de Martínez de Hoz. El 15 de junio de 1977 se reunió con el Secretario de Planificación, Guillermo Walter Klein, en medio de las negociaciones por la estatización de la CIAE. Casariego era una figura clave que se oponía a la operación millonaria y ese mismo día fue desaparecido. En el marco de la causa judicial, la hija del funcionario alegó que su padre denunciaba la sobrefacturación de gastos («El ejecutor del plan económico de Videla», 2008; Waisberg, 2014)

<sup>141</sup> A comienzos de los años setenta controlaba el 43% de la oferta de vuelos de cabotaje y el 50% de los pasajeros millones (Thwaites Rey, 2001).

<sup>142</sup> Durante la gestión militar la aerolínea obtuvo varios préstamos con bancos públicos y privados avalados por el Tesoro Nacional que no canceló y en 1980 la empresa fue estatizada con un pasivo que alcanzaba los U\$S 207, 95 millones frente a un activo que, valuado generosamente, llegaba a los U\$S 141, 22 millones (Thwaites Rey, 2001).

<sup>143</sup> Más allá de los casos paradigmáticos de la CIAE y Austral, se produjeron otras estatizaciones en el período entre los que se destacan algunos bancos bajo propiedad el Banco Central y una suma de empresas productivas entre las cuáles un número considerable presentaba problemas financieros. Además, se intervino Austral a manos del BANADE. Incluso se llegó a la creación de entidades nuevas, tales como Nuclear Mendoza (en sociedad con la Comisión Nacional de Energía Atómica y el Gobierno de Mendoza para la explotación de yacimientos de uranio), el ENACE (empresa de ingeniería destinada a la instalación de futuras centrales nucleares en el país y también otras empresas menores como el Teatro Argentino de La Plata, el CEAMSE, etc. (Schvarzer, 1981).

Pero la forma de privatización que prevaleció en las principales empresas públicas, específicamente aquellas bajo la órbita de la SIGEP, fue la privatización periférica que consistió en el traspaso a capitales privados de actividades realizadas hasta el momento por las grandes empresas públicas, en una suerte de privatización parcial o anticipada. Las operaciones concedidas fueron realmente significativas por el nivel de facturación, inversiones y requisitos tecnológicos para llevarlas a cabo, lo que implicó un número considerable de firmas beneficiarias. La privatización periférica se había puesto en práctica con anterioridad, tanto por el sector público como por el sector privado, a partir de la subcontratación de determinadas actividades por razones diversas (operativas, de especialización, de costos, entre otras). Lo novedoso del período consistió en la presión ejercida desde la conducción del económica sobre los organismos estatales para que privaticen el máximo de actividades a través de contratos de obras y servicios (Martínez de Hoz, 1991). En este sentido, la privatización periférica se convirtió en una meta independiente de la racionalidad económica u operativa de las empresas. Prácticamente todas las firmas y organismos estatales recurrieron, con distinto grado, a la subcontratación de ciertas actividades como una manera de alinearse con la estrategia oficial. Estas contrataciones no redujeron el tamaño de la empresa original, por el contrario, asumieron el control y supervisión de la actividad privada que antes se llevaba cabo de forma directa.

Por otra parte, el proceso de privatización periférica se acompañó con la decisión de escindir una serie de empresas públicas para entregarlas a las provincias y localidades interesadas. Esta estrategia de “provincialización” comenzó aplicarse con la infraestructura eléctrica (Agua y Energía Eléctrica), así como con las empresas Obras Sanitarias de la Nación (OSN), Gas del Estado (GE) y Subterráneo de Buenos Aires y también en ferrocarriles, con la vocación de transferir a las provincias algunos ramales. Si bien el propósito explícito de esta política era agilizar las operaciones, en la práctica, terminó presionando de forma muy desigual en los presupuestos de las provincias según el desarrollo relativo de cada región. Las provincias más ricas, con presupuestos relativamente grandes y posibilidades impositivas razonables pudieron encarar las obras de envergadura transferidas por el gobierno nacional; otras, en cambio, sufrieron gran cantidad de dificultades para llevarlas a cabo a pesar del reparto de ciertos fondos federales para su compensación. Para poder ilustrar cabalmente los

mecanismos de la privatización periférica, se describen a continuación algunos de los rasgos distintivos de los casos más importantes<sup>144</sup>.

### YPF

En 1976, la Secretaría de Energía lanzó el Plan Energético Nacional 1977-1985 con el objetivo explícito de alcanzar el autoabastecimiento energético en el país en el mediano plazo. En base al principio de subsidiariedad del Estado, el plan exigía a YPF la mayor participación de contratistas privados en las tareas de exploración y explotación de petróleo. En efecto, se incrementó notablemente la producción petrolera en el país sobre la base de un gran esfuerzo de la petrolera estatal y se puso en práctica una de las cesiones de actividades al sector privado más significativa del período, a partir del llamado a licitación pública para explotar algunos yacimientos que ya se encontraban en actividad bajo gestión de YPF. Si bien existieron otras modalidades como los denominados “contratos de riesgo” o la cesión de actividades menores como el transporte, los contratos de explotación constituyeron la modalidad que primó y el núcleo central de las transformaciones en el período. El principal argumento esgrimido por el gobierno para justificar la política petrolera fue la imperiosa necesidad de aumentar la producción de crudo a fin de garantizar el autoabastecimiento. Según sus postulados, este objetivo no podía ser encarado por la empresa estatal porque no contaba con los recursos suficientes para implementar el costoso programa de inversiones que requería. Sin embargo, la puesta en práctica del plan implicó el llamado a licitación para la concesión de nueve áreas que ya se encontraban en explotación y que, por ende, contaban con la infraestructura necesaria para operar. Además, la mayor parte de los contratos firmados no establecía compromisos formales de inversión y en los que sí los hubo se concretó sólo el 20% de la inversión comprometida (Bonelli, 1984).

Una de las particularidades de estos contratos de explotación fue la licitación de zonas en las que había escaso o nulo riesgo empresario, dado que la empresa estatal transfería al sector privado yacimientos que se encontraban en plena explotación. En paralelo, YPF

---

<sup>144</sup> Más allá de las empresas de la SIGEP, también se destacó la privatización periférica en los caminos y la Dirección Nacional de Vialidad, la recolección de residuos y la Municipalidad de Buenos Aires a través de la recolección de residuos (CEAMSE) y el alumbrado. Para un análisis pormenorizado del primer caso consultar (Iramain, 2014) y para los otros dos casos (Schvarzer, 1981).

avanzaba en la exploración allí donde había escaso conocimiento y experiencia, asumiendo el riesgo inicial y cediendo las operaciones ya comprobadas en un continuo desplazamiento de posiciones. Según la investigación realizada por Scalabrini Ortiz, (1989), los contratistas prácticamente no incorporaron nuevas reservas (realizaron sólo 17 pozos de exploración) pero lograron la transferencia de 21 yacimientos de YPF que ya estaban en explotación al momento de la adjudicación. La dinámica se basó en la empresa estatal explorando y descubriendo yacimientos, fundamentales en el crecimiento de las reservas del país, y las empresas contratistas operaron buena parte de las mejores áreas de producción, sin pago de cánones o reembolso alguno por las cuantiosas inversiones de capital realizadas por el Estado, que fueron entregadas gratuitamente al sector privado (Tabla 5).

**Tabla 5.** Cantidad de pozos de exploración y explotación realizados por YPF y sus contratistas (1977-1983)

Año	Pozos de exploración		Pozos de explotación	
	YPF	Contratistas	YPF	Contratistas
1977	143	-	350	41
1978	81	-	387	223
1979	69	4	384	203
1980	103	9	463	214
1981	88	3	481	182
1982	78	1	586	74
1983	115	-	619	89
<b>Total</b>	<b>677</b>	<b>17</b>	<b>3.270</b>	<b>1.026</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Scalabrini Ortiz (1989), página 35, con datos publicados por la Secretaría de Energía de la Nación.

En efecto, cuando se analiza la dinámica de la producción de petróleo durante el período, se constata un impulso notable al crecimiento de la actividad y una tendencia marcadamente descendente en la importación de petróleo que tendió a cero<sup>145</sup>. Ahora bien, ese incremento fue distribuido de manera desigual entre los diferentes actores involucrados, en perjuicio de YPF. En la Tabla 6 se muestra un incremento de la producción de petróleo en general<sup>146</sup> y de YPF en particular de 16,5% entre 1974 y 1983 con un porcentaje de

<sup>145</sup> Durante las gestiones peronistas que antecedieron el golpe de Estado, se diversificaron las fuentes de energía a partir de una mayor utilización del gas natural en detrimento del petróleo y la puesta en práctica de los emprendimientos nucleares. A partir de 1976, se retomó la identificación entre energía y petróleo dejando de lado la diversificación e incrementando notablemente la producción de petróleo (Basualdo y Barrera, 2015).

<sup>146</sup> En la Tabla 6 se analiza la evolución de la producción petrolera total y aparece la categoría “otros” aludiendo a otros agentes, más allá de YPF, que participaron de la extracción de petróleo con gran dinamismo (crecimiento de 310,7% entre puntas) aunque con baja representación en términos absolutos. En esta categoría, se

participación en la producción “por contratos” que creció por encima de la participación “por administración”. Aun así, el incremento en la producción de la petrolera estatal es destacable, considerado que cedió los yacimientos más productivos en el continuo desplazamiento de posiciones mencionado anteriormente. En este sentido, resultan ilustrativas las observaciones de Basualdo y Barrera, (2015) en torno a la producción secundaria, cuyo incremento a partir de explotación de los privados constituía uno de los principales propósitos explicitados por Martínez de Hoz en su discurso del 2 de abril. Sin embargo, el incremento notable de esa producción no se dio por las contratistas, sino que provino de YPF, que representó el 70,6% del crecimiento productivo.

**Tabla 6.** YPF. Producción e importación de petróleo crudo, 1974-1983 (en miles de m3)

Años	Producción					Otros	Total	Importación
	YPF							
	Total	Por administración	% total YPF	Por contratos	% total YPF			
1974	23.873	17.194	72	6.679	28	149	24.022	3.430
1975	22.869	16.684	73	6.185	27	159	23.028	2.486
1976	22.954	17.090	74	5.864	26	193	23.147	3.524
1977	24.836	18.786	76	6.050	24	211	25.047	3.413
1978	26.011	17.790	68	8.221	32	244	26.255	2.476
1979	27.160	18.276	67	8.884	33	274	27.434	2.009
1980	28.165	18.368	65	9.797	35	401	28.566	2.529
1981	28.385	18.189	64	10.196	36	448	28.833	1.447
1982	27.943	18.494	66	9.449	34	532	28.470	823
1983	27.866	19.367	70	8.499	30	612	28.478	0
<b>Var. 1974-1983</b>	<b>16,7%</b>	<b>12,6%</b>		<b>27,2%</b>		<b>310,7%</b>	<b>18,5%</b>	<b>-100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, p.38.

Otro elemento central que surge de la Tabla 6 es la diferente *performance* que adquirió la producción por contratos a lo largo del tiempo. Durante los primeros años, las contratistas realizaron una sobreexplotación de los yacimientos sin efectuar las inversiones necesarias para reponer los recursos extraídos, colaborando con la maduración de los pozos. Año a año, los niveles de extracción fueron disminuyendo y entrando en una fase de

---

comprenden una serie de contratos que se habían iniciado en la gestión de Frondizi y se pusieron en práctica en el período bajo análisis. Si bien no contribuye al análisis de la etapa, se conservó el cuadro tal cual como aparece en la SIGEP (1984) con el fin de no perder la coherencia interna en los números.

subexplotación de los yacimientos en base a la falta de inversiones mencionada, pero, sobre todo, como parte de los mecanismos de presión que ejercieron las empresas contratistas para la renegociación de contratos según sus nuevas exigencias (Basualdo y Barrera, 2015). Hacia fines de 1980 y principios de 1981 todas las empresas presentaron formalmente un pedido de renegociación de los contratos a YPF a la par que se constata una declinación notable en su producción hasta que, finalmente, en marzo de 1983 Bignone autorizó la renovación de los contratos petroleros incorporando las nuevas condiciones solicitadas por las firmas contratistas en materia de niveles de extracción y precios de venta y condonación de multas que implicaron una fenomenal traslación de ingresos desde el sector público hacia el sector privado obviamente resultaban totalmente favorables a sus intereses.

Esto introduce otro elemento muy perjudicial para las condiciones de operación de YPF y que posibilitó la obtención de rentabilidades extraordinarias para las empresas contratistas que fue la política de precios. El criterio por el cual se adjudicaron las licitaciones buscó “premiar” la mayor producción por encima del mejor precio. YPF establecía un nivel básico de producción en base a la curva de extracción existente al momento de la convocatoria y las empresas se comprometían a una cantidad determinada de producción, a un precio fijado por ellas mismas. Además, se instituía un diferencial de precios considerable una vez superado ese nivel básico. Aquí se detectaron prácticas colusorias por parte de varias firmas privadas, que acordaron niveles de producción inusualmente elevados para poder acceder a los contratos, ofreciendo compromisos de extracción que excedían todo pronóstico razonable de potencial de las áreas, con un sistema de precios que estimulaba la exageración de esos compromisos<sup>147</sup>. Una vez obtenidas las áreas, para evitar las multas previstas por el no cumplimiento de sus objetivos de producción, las compañías pusieron en práctica una serie de acciones tendientes a la renegociación de los contratos, a través de la retracción de inversiones y una serie de presiones con el argumento de que el contexto de alta inflación

---

<sup>147</sup> De hecho, en 1982, la comisión oficial encargada de evaluar los primeros nueve contratos sometidos a renegociación elevó un dictamen avalado por la Subsecretaría de Combustibles, que confirmaba la existencia de estas prácticas e indicaba el papel que el propio sistema establecido por el gobierno para determinar la adjudicación había jugado en el estímulo de las mismas. Evidentemente, el objetivo de las compañías fue el de obtener las áreas a toda costa, apostando a una renegociación posterior de las cláusulas incluidas en el contrato (Bonelli, 1984).

impidió hacer una adecuada evaluación y que los precios resultaban insuficientes<sup>148</sup> (Castellani, 2009). Esto impuso costos de extracción para YPF muy superiores a los que detentaba cuando esos yacimientos estaban bajo su administración, sumado a la presión que ejercía el precio internacional del petróleo sumamente elevado<sup>149</sup>. Pero la política de precios desfavorable para la firma estatal no termina en los precios pagados a las contratistas, sino que, debido a la política tarifaria de la gestión económica debía vender a las refinerías comercializadoras (Esso y Shell) ese mismo petróleo a precios inferiores a los de compra, violando las disposiciones establecidas por la Ley de Hidrocarburos<sup>150</sup> (Castellani y Serrani, 2010).

Tanto por la composición de la oferta y de la demanda, como por los mecanismos utilizados para la fijación de precios y las cantidades producidas, se fueron generando condiciones privilegiadas de expansión tanto para las empresas contratistas como para las refinerías, a costa de las capacidades financieras de la empresa estatal. En efecto, si se mira el ranking de las 200 empresas de mayor facturación elaborado por la revista *Prensa Económica* se observa que tanto las principales contratistas como las refinerías ascendieron vertiginosamente en sus posiciones<sup>151</sup> (Tabla 7)

---

<sup>148</sup> En efecto, esos reclamos permitieron que se definiera el pago de multas y que en algunos contratos puntuales se atendieran las razones esgrimidas por las empresas, permitiendo la disminución de los niveles de extracción comprometidos originalmente. Además, los nuevos contratos de explotación de 1979 incorporaron estas demandas empresarias justificadas en la “menor calidad de las zonas ofrecidas”, por eso fijaron precios más elevados que los anteriores contratos Castellani, (2009).

<sup>149</sup> Según las estimaciones realizadas por Bravo (1989), entre 1976 y 1987 las empresas contratistas recibieron ingresos netos por 846 millones de dólares por la venta de 35,4 millones de m<sup>3</sup> de petróleo a YPF. Por esa producción, YPF pago un total de 1.742 millones de dólares, cuando producir por su cuenta esa misma cantidad de crudo le hubiera costado aproximadamente unos 896 millones. La diferencia entre ambas cifras (846 millones) fue transferida a las empresas privadas a través de los negocios de concesión y esto sin considerar los 2.600 millones de dólares transferidos en concepto de reservas comprobadas al momento de la adjudicación y por inversión en infraestructura instalada para operar los pozos.

<sup>150</sup> Esta ley establecía la necesidad de garantizarle a la petrolera estatal la fijación de precios de venta superiores a los costos de explotación.

<sup>151</sup> Además, las tres firmas más importantes del sector (Pérez Companc, Bidas y Astra) incrementaron sustancialmente su tasa de participación en el monto total de utilidades generadas por la cúpula empresaria, de excepcional magnitud para el caso de Astra y aumentaron su participación en las ventas globales (Castellani, 2009).

**Tabla 7.** Posición de las principales contratistas y refinerías en el Ranking de 200 empresas más grandes según volumen de facturación (1975-1983)

<b>Años</b>	<b>Astra</b>	<b>Bridas</b>	<b>Pérez Companc</b>	<b>SADE</b>	<b>Techint</b>	<b>ESSO</b>	<b>Shell</b>
1975	s/d	95	100	35	48	11	40
1976	s/d	53	62	42	30	12	23
1977	s/d	49	74	50	46	9	20
1978	165	43	74	39	32	5	12
1979	100	41	56	43	36	9	11
1980	76	43	51	44	62	5	8
1981	63	52	38	28	26	2	13
1982	32	60	45	36	33	12	13
1983	29	58	46	37	52	2	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por *Prensa Económica*, varios números.

Como era de esperar, todo lo descrito hasta aquí despertó las críticas de los expertos y organismos fiscalizadores. En la etapa previa a la concreción de las primeras licitaciones, la todavía vigente Corporación de Empresas Nacionales (CEN) presentó un informe al Ministerio de Economía en el cuál objetaba la fórmula de adjudicación aplicada con el argumento de que no garantizaba la mayor producción de petróleo ni el menor costo posible, desvirtuando los objetivos de la política energética basado en alcanzar el autoabastecimiento. Además, el organismo fiscalizador cuestionó la política de multas, precios y premios de la licitación, advirtiendo que dejaba la puerta abierta para que las empresas adjudicatarias redujeran la producción a cambio de un precio más alto, como terminó ocurriendo. El hecho de que en varias áreas las empresas privadas se presentaran asociadas ofreciendo niveles irreales de extracción fue advertido por la CEN como la práctica colusoria que se terminó ejecutando. Una dinámica similar ocurrió frente al proceso de renegociación de contratos, cuando la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) se posicionó en contra, enfrentándose con las autoridades de la Subsecretaría de Combustibles, de la Secretaría de Energía y de la propia YPF, que propiciaban activamente la revisión de los contratos sin considerar las objeciones legales y técnicas que se señalaban desde el organismo fiscalizador<sup>152</sup> (Bonelli, 1984). La política de precios también fue criticada enfática y

<sup>152</sup> Las consideraciones de la SIGEP frente a la renegociación de contratos eran, esencialmente, dos: 1) circunscribir la resolución del problema a las partes afectadas (es decir, YPF y las contratistas), evitando la intervención del poder ejecutivo y la mediación de criterios políticos; 2) que las empresas demostraran fehacientemente la ruptura de la ecuación económico-financiera (Bonelli, 1984).

públicamente por referentes del ámbito como el ingeniero Adolfo Silenzi de Stagni, presidente del Centro de Estudios General Mosconi y el ingeniero Juan Sábato, ex Subsecretario de Energía de la Nación.

Las firmas privadas vinculadas a los contratos de explotación fueron más de 40 empresas, de capital nacional y extranjero, aunque el grueso de la actividad tanto por la cantidad de contratos ganados, como por haber recibido las mejores áreas licitadas estuvo centrado en tres grupos de capital nacional: Pérez Compac, Bidas y Astra<sup>153</sup>. Estos grupos contaban con una trayectoria previa en el sector petrolero, aunque su participación se intensificó notablemente durante la última dictadura, especialmente el caso de Pérez Compac. Ahora bien, un rasgo distintivo del período también fue la incorporación de otros grupos económicos locales que provenían de distintos rubros como los casos de Techint, Alpargatas (que en esa época constituyó la firma Petrolar para participar de los yacimientos de YPF) y Macri-Socma, aunque lo hicieron con menor representación que los grupos “tradicionales” del sector petrolífero. Salvo Techint, el resto duró poco en la actividad petrolífera<sup>154</sup> (Basualdo y Barrera, 2015)

A pesar de las condiciones de operación extremadamente favorables, las empresas contratistas estuvieron muy lejos reinvertir sus utilidades en el sector productivo. Un rasgo típico del período fue la valorización financiera del excedente obtenido en el sector productivo que culminó con la fuga de capitales. La connivencia entre estas dos formas de obtención de rentabilidades extraordinarias por parte de los grupos económicos locales queda expresada en la Tabla 8, donde se observa que las principales contratistas de YPF integraron las principales empresas tomadoras de deuda externa del país. En el ranking de las 50 firmas

---

<sup>153</sup> El listado completo con los yacimientos otorgados a dichas contratistas entre 1976 y 1982 puede encontrarse en (Basualdo y Barrera, 2015).

<sup>154</sup> En este sentido, más allá de las nuevas firmas que se incorporaron, hubo cierto grado de concentración en los centrados en los grupos económicos locales que ya operaban en el sector: Pérez Compac participaba del 30,3% de las áreas operada por las contratistas, Bidas lo hizo en un 21,2% y Astra en un 15,2%. Los tres grupos participaron como contratistas al menos en 20 yacimientos, compartiendo algunos de ellos entre sí) (Barrera, 2012).

privadas con mayor deuda externa contraída, Pérez Companc, Bidas, Astra y Techint ocupaban los puestos cuatro, seis, trece y nueve respectivamente<sup>155</sup>.

**Tabla 8.** Principales contratistas de YPF y tomadores de deuda externa

Empresa	Grupo económico al que pertenece	Capital	Intereses	Deuda total empresa	Deuda total grupo	% sobre total grupo	Posición ranking de los 50 mayores deudores privados
Astra - A Evangelista	Astra	79.915	22.651	102.566	222.545	46,1	13
Astra C.A.P.S.A.	Astra	48.780	10.108	58.888	222.545	26,5	13
Bridas S.A.P.I.C.	Bridas	186.900	51.390	238.290	598.659	39,8	6
Petrolar S.A.	Alpargatas	4.220	1.471	5.691	474.505	1,2	8
Pérez Companc S.A.	Pérez Companc	21.947	4.384	26.331	909.404	2,9	4
Pluspetrol S.A.	Macri-SOCMA	28.163	11.705	39.868	148.578	26,8	21
SADE S.A.	Pérez Companc	110.759	13.541	124.300	909.404	13,7	4
SOCMA S.A.	Macri-SOCMA	10.014	7.599	17.613	148.578	11,9	21
Techint S.A.	Techint	16.448	3.992	20.440	352.714	5,8	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Acevedo, Basualdo y Khavisse (1991:143-144); Barrera (2014: 58-60) y Basualdo (1987:146-183).

### Gas del Estado

Si bien el caso más relevante de privatización periférica fue, sin lugar a dudas, el de YPF, dicha política también se aplicó a Gas del Estado que concedió una parte considerable de sus actividades al sector privado. La principal fue la contratación de la obra del Gasoducto Centro Oeste por el sistema de peaje, pero también estableció concesiones para plantas de tratamiento de gas en los yacimientos, de manera similar a lo efectuado por YPF para la

<sup>155</sup> Basualdo y Barrera, (2015) realizan una cuantificación de la transferencia de recursos efectuada por YPF desde YPF hacia sus contratistas en el marco de la privatización periférica que representó el 47, 5% del valor de producción de las contratistas y fue el equivalente a 3.702 dólares de 2013. Además de esa transferencia directa, YPF sufrió una cuantiosa pérdida, porque si hubiera producido ese mismo volumen de petróleo basada en sus propios costos, hubiera ahorrado 2.155 millones de dólares de 2013.

explotación petrolera. Además, algunas operaciones de la empresa fueron "provincializadas" y las autoridades locales que asumieron la gestión del servicio, a su vez, otorgaron tareas por contrato a privados. Por ejemplo, la empresa bonaerense de energía que asumió la distribución de gas, DEBA, contrató a su vez la construcción de un gasoducto por peaje entre Barker y Necochea y también otras tareas menores.

Por otro lado, el caso de Gas del Estado fue similar al de YPF en lo relativo al dinamismo de su actividad, porque formaba parte de la estrategia expansiva de la política energética, centrada sobre los hidrocarburos por sobre otras fuentes de generación de energía (Plan Energético Nacional). En este sentido, la firma estatal asumió un papel protagónico en la generación de negocios que fueron usufructuados por el sector privado. El descubrimiento por parte del YPF del megayacimiento gasífero Loma La Lata en 1977 formó parte de este proceso<sup>156</sup>. Si bien para el caso de GE no se cuenta con datos sobre la distribución porcentual de ese crecimiento de su actividad entre administración central y contratistas (como sí se mostró para el caso de YPF), la Tabla 9 refleja claramente el crecimiento destacable de la extensión de gasoductos en operación y la amplificación de la red de gas natural como parte de la estrategia empresarial en el contexto de privatización periférica y descentralización de sus actividades. Más aún, si se considera que las formas más recurrentes en las que los privados participaron de las actividades de GE fueron la participación de obras de infraestructura (como la construcción y mantenimiento de gasoductos) y el transporte del gas (de propiedad estatal) a través de esos gasoductos (Serrani, 2020).

---

<sup>156</sup> A partir de este descubrimiento de YPF se lleva a cabo del Gasoducto Centro –Oeste, concedido a capitales privados.

**Tabla 9.** Gas del Estado. Extensión de los gasoductos en operación y de la red de gas natural, 1965-1983 (en kilómetros, índice 1965=100 y porcentajes)

Años	Extensión de los gasoductos en operación	Extensión de la Red de Gas Natural
	Kilómetros	Kilómetros
1974	12.324	15.232
1975	12.740	15.940
1976	12.870	16.649
1977	13.183	17.420
1978	14.272	18.384
1979	14.514	20.201
1980	14.800	22.953
1981	17.924	26.510
1982	18.095	28.485
1983	19.044	30.012
<b>1983/1974</b>	<b>54,5</b>	<b>97,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, p. 49.

### Ferrocarriles Argentinos

Hacia 1976, la Secretaría de Transporte y Obras Públicas (SETOP) dependiente del Ministerio de Economía elaboró un plan de acción para los ferrocarriles que incluía el cierre de ramales “antieconómicos”, la supresión de trenes de pasajeros de baja utilización, el cierre de talleres “redundantes” y la supresión de la tracción a vapor (Martínez, 2007). En efecto, este plan de “racionalización” fue aplicado con “éxito” en el caso de los ferrocarriles que redujo notablemente su estructura y capacidad operativa. En 1974, la red contaba con una longitud en las líneas de 39.782 km mientras que, al finalizar la dictadura, se redujo a 34.061 km, con un retroceso del -14,4%. En consonancia con la reducción de la longitud de líneas, también se constató una sustancial reducción en la cantidad de estaciones, que pasaron de un total de 2.391 en 1974 a otro de 1.800 en 1983; es decir, una caída de -24,7% entre ambos años<sup>157</sup>. Como es de esperar, la cantidad de pasajeros transportados experimentó una caída que fue de 422.800.000 pasajeros en 1974 a 290.000.000 en 1983, lo que representó un deterioro del -31,4% (Tabla 7).

<sup>157</sup> Un análisis pormenorizado en tres cortes temporales (1957, 1980 y 1998) sobre la evolución de una serie de indicadores clave tales como longitud de la red ferroviaria argentina, densidad de estaciones, relación de habitantes por estación, relación estaciones por localidad, densidad de vías, distancia media entre estaciones, entre otros, puede encontrarse en (Benedetti, 2016).

**Tabla 10.** Ferrocarriles Argentinos. Longitud de líneas, pasajeros transportados y cantidad de estaciones, 1974-1990 (índice base 1958=100 y porcentajes)

Años	Longitud de líneas en Km	Miles de pasajeros transportados	Millones de pasajeros / Km	Cantidad de estaciones <sup>158</sup>
1974	39.782	422.800	14.103	2.391
1975	39.787	446.800	14.863	2.377
1976	39.779	444.900	14.598	2.377
1977	36.930	409.700	12.897	2.023
1978	34.327	380.200	11.561	1.903
1979	34.284	377.100	12.028	1.861
1980	34.192	393.700	12.706	1.813
1981	34.106	343.000	11.261	1.867
1982	34.029	302.329	10.153	1.791
1983	34.061	290.000	10.254	1.800
<b>1983/1974</b>	<b>-14,4</b>	<b>-31,4</b>	<b>-27,3</b>	<b>-24,7</b>

Fuente: Elaboración propia. Para longitud de líneas y cantidad de pasajeros se recurrió a datos proporcionados por Ferreres (2010), p. 489. Para reconstruir la cantidad de estaciones se recurrió a las siguientes fuentes:

- **1974-1975:** Ferrocarriles Argentinos (1976), Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1971-1975, p. 1.

- **1976/1979:** Ferrocarriles Argentinos (1981), Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1976-1980, p. 1

- **1980/1983:** Ferrocarriles Argentinos (1985), Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1980-1984.

En sintonía con lo anterior, se produjo un fuerte descenso en el parque de material rodante (locomotoras y vagones). El número de locomotoras pasó de un total de 2.498 unidades a una cantidad de 1.038 unidades entre los años 1973 y 1983, lo que representó una merma del -32,6% entre puntas. En cuanto al parque de vagones, también se verificó un descenso entre los mismos años del orden del 58% (pasó de un total de 54.602 unidades a una cifra de 36.795 unidades).

**Tabla 11.** Locomotoras y vagones de Ferrocarriles Argentinos. Cantidad en parque, en servicio.

Año	Locomotoras			Vagones		
	Parque (en cantidad)	En servicio (en cantidad)	% del parque de locomotoras en servicio	Parque (en cantidad)	En servicio (en cantidad)	% del parque de vagones en servicio
1973	2.498	1.432	57,3	54.602	40.997	75,1
1983	1.038	744	71,7	36.795	26.631	72,4
<b>1973-1983</b>	<b>-58,4</b>	<b>-48,0</b>		<b>-32,6</b>	<b>-35,0</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a (Gastiazoro, 1988) p. 43.

<sup>158</sup> Existe una discrepancia referida al año 1980 entre la Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1976-1980 y la Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1980-1984. La primera de las fuentes consigna un total de 1.843 estaciones, mientras que la segunda contabiliza un total de 1.813 estaciones.

La contracara de ese deterioro fue el desarrollo de contratos de reparación de material rodante en talleres privados, así como la subcontratación de tareas de mantenimiento de vías. La política de cierre de talleres ferroviarios, además de implicar una reducción considerable de las capacidades operativas de la empresa, habilitó la privatización periférica a partir de los contratos de reparación que cedieron al sector privado buena parte de la tarea que antes realizaba el organismo estatal<sup>159</sup>. Una forma de observar este comportamiento es a partir de la evolución de los componentes del gasto realizados por los ferrocarriles entre 1975 y 1983. Mientras los gastos en personal se redujeron -34% y los gastos en materiales se achicaron -28%, los egresos derivados de los pagos a contratistas muestran un comportamiento no sólo cabalmente opuesto a las tendencias decrecientes del resto de los gastos, sino de una intensidad que no se observa en otras variables. Los mismos aumentaron un 348% en igual período, lo que muestra claramente la magnitud de la transferencia de ingresos operada desde el Estado hacia las contratistas privadas (Iramain y Pérez, 2017).

Mención aparte cabe a los magros resultados de estos contratos de conservación de vías, que fueron prácticamente una novedad en la actividad ferroviaria dado que ésta fue una de las áreas más descuidadas por la empresa en las décadas anteriores. Tal como se observa en la Tabla 12, si bien el porcentaje de vías en muy buen estado crece como saldo de la última dictadura, la composición de las vías es buen estado se reduce y crecen notablemente las vías en regular y mal estado.

---

<sup>159</sup> Además, el ferrocarril privatizó un ramal de escaso tráfico en el norte del país (Salta-Embarcación) como primera etapa de un esfuerzo por transferir a las provincias o sectores privados algunas líneas secundarias de fuerte déficit operativo. Con el mismo objetivo se inició la construcción de Ferrocarriles Metropolitanos como una empresa independiente encargada de todo el tráfico de pasajeros del Gran Buenos Aires y que se relacionó con los intentos de privatización de todo el sistema de transporte de la urbe (Schvarzer, 1981).

**Tabla 12.** Ferrocarriles Argentinos. Estado de la vía en km y composición en % (1974-1983)

Año	Muy bueno	% Comp.	Bueno	% Comp.	Regular	% Comp.	Malo	% Comp.	Total longitud de vía
1974	4.023	10	16.027	39	16.645	40	4.783	12	41.478
1975	3.743	9	15.978	39	16.992	41	4.756	11	41.469
1976	3.907	9	15.916	38	16.929	41	4.711	11	41.463
1977	3.735	10	15.063	39	14.762	38	5.035	13	38.595
1978	3.430	10	12.292	35	15.505	44	4.319	12	35.546
1979	3.946	11	12.694	35	14.540	40	4.773	13	35.953
1980	4.539	13	12.151	34	14.632	41	4.337	12	35.659
1981	4.448	12	12.663	35	13.862	39	4.812	13	35.785
1982	4.638	13	12.027	34	14.663	41	4.389	12	35.717
1983	4.739	13	10.620	30	15.912	45	4.481	13	35.752

Fuentes: Elaboración propia en base a:

-1970: Ferrocarriles Argentinos (1975), *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1970-1974*, pp. 1-2. (total de páginas del documento 20).

-1971-1975: Ferrocarriles Argentinos (1976), *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1971-1975*, pp. 1-2. (total de páginas del documento 26).

-1976/1980: Ferrocarriles Argentinos (1981), *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1976-1980*, pp. 1-2. (total de páginas del documento 26).

-1981/1984: Ferrocarriles Argentinos (1985), *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación, 1980-1984*, pp. 1-2. (total de páginas del documento 31).

Según Gastiazoro, (1988), los principales beneficiarios de esa política fueron, en su mayoría, grandes empresas privadas pertenecientes a los grupos locales. Entre las firmas más importantes se destacan SADE, controlada por el grupo económico local Pérez Companc; Material Ferroviario S.A. (Materfer), donde participaban los grupos locales Intermendoza-Taurales y Boris Garfunkel e Hijos (BGH); Construcciones Metálicas Argentinas S.A. (Cometarsa), controlada por el conglomerado extranjero Techint (Acevedo, Basualdo y Khavisse, 1991) y Astilleros Argentinos Río de la Plata S. A. (Astarsa). No obstante, cabe señalar que todavía se requieren más estudios que aporten información fehaciente, susceptible de corroborar la incidencia de esos grupos económicos locales y extranjeros en la privatización periférica de Ferrocarriles Argentinos.

### ENTEL

En cuanto al sector telecomunicaciones, la Secretaría de Comunicaciones impulsó un “plan de recuperación y renovación de equipos” que redundó en un significativo incremento de los niveles de actividad de ENTEL, en comparación con los parámetros de la firma durante la industrialización sustitutiva. Este proceso se inició especialmente a partir de 1977 con un ambicioso plan de obras que preveía instalar 900.000 líneas de conmutación urbana y sus

redes exteriores correspondientes, ello posibilitaría sumar uno 600.000 nuevos usuarios y contemplaba la instalación de centrales de telefonía rural que, según las estimaciones, permitirían captar unos 8.500 nuevos abonados del ámbito rural. Asimismo, ya durante el transcurso de 1976 se había puesto en marcha la renovación y expansión de los teléfonos públicos<sup>160</sup>. Esta política expansiva, pese a su crecimiento exponencial, no alcanzó a satisfacer la creciente demanda telefónica (Tabla 13).

**Tabla 13.** ENTEL. Cantidad de líneas ganadas y solicitudes y % líneas funcionando y pendientes, 1974-1983

<b>Año</b>	<b>Ganancia de líneas (cantidad)</b>	<b>Solicitudes cumplimentadas (cantidad)</b>	<b>Solicitudes pendientes (cantidad)</b>	<b>Líneas funcionando (%)</b>	<b>Solicitudes pendientes (%)</b>
1974	66.162	95.355	547.892	6,28	34,5
1975	43.087	74.449	583.578	6,34	35,7
1976	26.430	56.809	622.216	6,34	37,5
1977	14.679	56.430	697.925	6,29	41,2
1978	35.647	88.871	776.437	6,32	44,9
1979	75.430	113.209	862.546	6,47	48,0
1980	82.411	117.364	933.766	6,66	49,9
1981	120.770	139.870	894.243	6,96	44,9
1982	143.344	153.367	896.139	7,34	42,2
1983	130.268	154.856	1.014.546	7,67	45,2
<b>1983/1974</b>	<b>96,9</b>	<b>62,4</b>	<b>85,2</b>		

Fuente: SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, p. 70.

Antes de 1976, ENTEL ya contrataba la provisión de equipos a fabricantes locales, en una clara división de tareas entre la provisión del servicio y la producción de los elementos necesarios para ello. Esa política permitió erigir varias fábricas y empresas de envergadura en los años previos a la última dictadura y daría lugar al eventual avance de nuevas empresas derivadas de los proyectos y programas del organismo estatal. A partir de 1976, esa política se profundizó con los llamados a licitación. En particular, la licitación abierta del 26 de noviembre de 1979 fue muy importante y provocó la presentación de numerosos interesados, involucrando tanto actores tradicionales como nuevos en la prestación de equipos telefónicos a ENTEL. La decisión se postergó hasta 1981 en que se aprobó un reparto del contrato entre tres grupos empresarios: Standard Electric, Siemens y Pecom-Nec. Los dos primeros fueron

<sup>160</sup> Mediante esta política se había logrado, a fines de 1979, que estuvieron en funcionamiento unos 13.358 teléfonos públicos automáticos (los llamados “teléfonos alcancías”), de los cuales 13.104 correspondían a nuevos aparatos y 254 a los de “vieja” técnica; es decir, que entre 1976 y 1979 se había concretado la renovación casi total de los antiguos aparatos telefónicos de la vía pública, y, además, se consiguió un incremento de casi 2.000 nuevos equipos en otras ubicaciones geográficas (Iramain, 2015)

proveedores clásicos de ENTEL, mientras el tercero fue una asociación entre la empresa local Pérez Companc y con un fabricante japonés que logró de esa forma ingresar exitosamente a esta actividad. Por otro lado, ENTEL concedió diversas tareas operativas a nuevos o antiguos contratistas, destacándose trabajos de mantenimiento de los planteles exteriores que tradicionalmente tenía a su cargo y que fueron repartidos mediante contratos especiales entre ocho empresas privadas (Iramain, 2015).

Además, ENTEL estuvo atravesada por un fuerte proceso de descentralización y regionalización que, en concreto, consistió en la delegación de tareas y responsabilidades que solía concentrar la administración general de la firma, mediante la creación de cinco agencias regionales (sur, noroeste, litoral, centroeste y metropolitana). Según las propias memorias y balances de la empresa, el propósito para llevar a cabo esta descentralización tenía que ver con la búsqueda de la eficiencia y la calidad en la provisión del servicio de telecomunicaciones, a partir de prescindir de tareas “accesorias” y lograr mayor agilidad en la toma de decisiones en base a la disminución de la “burocratización administrativa” que se consideraba “exageradamente centralizada” (ENTEL, 1979).

Más allá de los objetivos explícitos, el proceso de descentralización y regionalización posibilitó, al mismo tiempo, que dichas gerencias cobraran cierta autonomía para contratar directamente a empresas privadas muchas de las labores que, según las autoridades, debían dejar de estar a cargo del sector público por ser consideradas secundarias como el mantenimiento de los planteles exteriores, la contratación de centrales “llave en mano”, la fabricación de equipos y repuestos, la construcción de obras civiles para los edificios de las nuevas centrales que se proyectaba inaugurar, así como también tareas conexas como la limpieza y mantenimiento de las distintas instalaciones. Asimismo, la descentralización le confirió otras atribuciones a las gerencias regionales, entre ellas, efectuar convenios de colaboración financiera con los gobiernos provinciales para la ejecución de diversas obras (Iramain, 2015).

### **3.3. Formatos, marcos regulatorios y algunos rasgos de gestión**

Los cambios en el tipo de orientación de la intervención económica estatal operados a nivel macro y meso se efectuaron en paralelo al deterioro profundo en la calidad de su intervención en base a la pérdida de autonomía relativa, coherencia y cohesión interna y

racionalidad estratégica. En términos de Sidicaro, (2001), el Proceso fue una revolución “desde arriba” para establecer una dominación social conservadora, fundada en la escasa autonomía relativa de un aparato estatal en crisis e invadido por los representantes e intereses de los principales actores socioeconómicos. Esa crisis estatal y consecuente deterioro de la calidad en la intervención tuvo su correlato en el ámbito de las empresas públicas a partir de tres elementos fundamentales: 1) la ausencia de un marco regulatorio que rijan efectivamente los cambios descritos en los acápites previos 2) la desarticulación de los organismos de coordinación estratégica y fiscalización, incrementando la dependencia directa del poder ejecutivo para la toma de decisiones, 3) el alto grado de rotación en los cargos de directivos de las firmas y el desembarco de algunos “hombres de negocios” en dichas posiciones.

En lo relativo al marco regulatorio, durante los años previos a la última dictadura se habían sancionado normas tendientes a regular la actividad del conjunto de empresas públicas, promoviendo ciertas formas de propiedad y/o gestión de las firmas. A partir del último golpe de Estado se pregonó el principio de subsidiariedad estatal, acompañado de la directiva general conferida a cada organismo de efectuar “el mayor esfuerzo posible” por transferir la mayor cantidad de actividades al sector privado. En la práctica no hubo una normativa general que articulara esta voluntad<sup>161</sup>. El intento más cercano fue la Ley 21.066 conocida como “Ley Padilla” por el funcionario que la impulsó, que fue el primer instrumento legal que consideraba globalmente la estrategia privatizadora, pero que tuvo una eficacia muy baja para articular esta tarea<sup>162</sup>. La norma establecía el plazo de 180 días para la enajenación de las empresas incluidas en la Ley de Quiebras N° 18.832 de 1970, pero en la práctica contó con serias dificultades para su aplicación debido a un alto grado de resistencias y trabas administrativas. Los plazos establecidos para las privatizaciones no llegaban nunca a cumplirse y se repetían sucesivamente los nombres de las mismas firmas “a privatizar” en las leyes de presupuesto. La forma concreta de resolver estos impedimentos fue ir

---

<sup>161</sup> Cabe mencionar la Ley de Prescindibilidad (N° 21260/76) aplicable a los empleados del sector público, que incluyó a todos los sectores y niveles del Estado y permitía la expulsión de cualquier persona por razones de “seguridad” incluyendo al personal de planta permanente, transitoria o contratado. La norma no solo permitía despedir a cualquiera que se vincule a actividades “subversivas” de forma directa o indirecta, sino que le quitaba el derecho a indemnización.

<sup>162</sup> El detalle de las empresas que efectivamente sí fueron privatizadas bajo el marco de la Ley Padilla se encuentra en el capítulo 6 del libro de Belini y Rougier, (2008).

sancionando todo tipo de normas en paralelo, adecuándose tanto a las características de cada caso en particular, como a la realidad económica del sector, las posibilidades concretas de negocio privado y las relaciones de fuerza de los actores involucrados sin una orientación general, lo que conllevó un claro deterioro en la *coherencia* y *cohesión* interna por parte del marco normativo vigente. En agosto de 1977, a través del decreto 3.068, el PEN determinó los procedimientos de liquidación, venta o cese de intervenciones de empresas a cargo de la administración estatal, incluyendo alguna de las firmas que no se habían logrado privatizar en los plazos de la Ley Padilla y otras nuevas, pero otra vez su eficacia fue muy limitada. También se sancionaron leyes para privatizar algunas empresas particulares, como los casos de SIAM, la CAP y la Flota Fluvial y, en simultáneo, se promulgaban normas sectoriales que regulaban algunos elementos del régimen de propiedad por sector, como la Ley de Contratos de Riesgo involucrada en la privatización periférica de YPF y GE, de la Ley de Carnes (21.740/78) que afectó la actividad de la Junta Nacional de Carnes o la Ley de Radiodifusión (22.285/80) que afectó a las emisoras de propiedad estatal. Asimismo, el proceso de provincialización típico de la privatización periférica habilitó las disposiciones sancionadas por cada provincia y/o municipio que establecían sus propias reglamentaciones, coadyuvando con la superposición permanente de leyes que carecían de una orientación común y menos aún preservaban las capacidades estatales en su aplicación.

Tampoco es posible atribuir al espíritu “privatista” de las leyes sancionadas un lineamiento ordenador en común, más allá de su poca eficacia y la superposición de regímenes entre sí. En 1977, mismo año en que fue sancionada la Ley Padilla, se sancionó la Ley 21.499 que estableció el régimen de expropiaciones. Esta norma otorgaba la facultad de expropiante al Estado Nacional, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, las entidades autárquicas nacionales y las empresas del Estado Nacional. La acción expropiatoria podría efectuarse sobre cualquier clase de personas de carácter público o privado, comprendiendo los casos que implicara el “bien común de naturaleza material o espiritual”. La Ley de expropiaciones en el marco del principio de subsidiariedad estatal, constituye un claro ejemplo de las grandes contradicciones y ambigüedades que caracterizaron la política económica de la última dictadura, aún en lo relativo a un principio que era promulgado como eje rector de la gestión, pero que en la práctica fue permanentemente cuestionado.

En lo relativo a los organismos de coordinación estratégica y fiscalización de la actividad de las empresas públicas, el cambio más importante del período fue la transición desde la disolución de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) en 1978 a su reemplazo por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) mediante la ley 21.801. Si bien la SIGEP operó como una continuidad formal de la CEN<sup>163</sup>, se produjo un cambio sustancial en lo relativo a sus funciones. Tal como se analizó en el capítulo anterior, la CEN era un modelo de gestión basado en la conducción estratégica y dirección superior de las firmas bajo su órbita. La SIGEP, en cambio, fue creada como una entidad cuyos dos objetivos principales eran la homogeneización y centralización de la información para la toma de decisiones por parte del Ministerio de Economía y el control externo de las firmas en materia de legalidad, auditoría y gestión. Se pasó de un modelo basado en la planificación estratégica, a uno basado en el control externo y la homogeneización de información. En este sentido, más allá de la continuidad formal, el reemplazo de la CEN por la SIGEP implicó una pérdida de *racionalidad estratégica* en las capacidades estatales para la conducción empresarial.

Por otra parte, la conformación del directorio de la SIGEP tendía a una muy baja autonomía en la dirección empresarial respecto del poder ejecutivo. El presidente del directorio era el propio Ministro de Economía y el resto de los directores eran el Secretario Programación y Coordinación Económica, el Secretario de Hacienda (ambos dependientes del MECON) y tres oficiales superiores, uno por cada Fuerza Armada designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Esta composición reflejaba, como se mencionó previamente, la escasa *autonomía estatal* de la dirección de la sindicatura respecto de la conducción económica nacional, neutralizando la construcción de objetivos propios. La ausencia de mediaciones con la cartera económica habilitaba, al menos potencialmente, la utilización de las capacidades de las firmas con propósitos afines a la política general, en detrimento de las empresas públicas. Si bien la dependencia directa del Ministerio de Economía no fue, en rigor, un rasgo exclusivo de la SIGEP ya que la CEN también era presidida por el propio Ministro, tenía un directorio relativamente más autónomo<sup>164</sup>. La representación de las tres

---

<sup>163</sup> La Ley 21.800 de disolución de la CEN establecía la transferencia de sus firmas a la jurisdicción del Ministerio de Economía que luego las pondría bajo la órbita de la SIGEP.

<sup>164</sup> En el artículo 11 de la Ley de creación de la CEN (20.558) establecía que la dirección y administración de la corporación estaban a cargo del directorio designado por el PEN e integrado por un presidente, un

fuerzas en el directorio sí constituyó un rasgo distintivo del período, como expresión de las tensiones que atravesaba la gestión económica en torno a las internas de las Fuerzas Armadas (Canelo, 2004), debilitando la *cohesión y coherencia interna*<sup>165</sup>. En diciembre 1982 se introdujo una modificación en la norma original de la SIGEP (Ley N° 22.639) que no transformó las funciones del organismo, pero sí incorporó una nueva composición del directorio, introduciendo una mayor autonomía respecto de la cartera económica con respecto al período 1978-1982, aunque la dependencia del PEN seguía siendo importante<sup>166</sup>. Estas circunstancias de cierto incremento en la autonomía coinciden con los períodos en que el organismo fiscalizador expresó abierta y formalmente divergencias respecto de la política económica. Como se vio anteriormente con la privatización periférica de YPF, los dos momentos en que se opuso a la política de precios implementada fue cuando aún era la CEN y se estaban discutiendo los términos de las primeras licitaciones<sup>167</sup> y luego, en la etapa de renegociaciones de contratos en 1982, cuando elevó al Ministerio de Economía un escrito detallando una serie de reparos<sup>168</sup>

---

vicepresidente y un número de vocales no menor de ocho ni mayor de 15. El mandato del presidente y del vice duraba cuatro años y podían ser reelegidos. El presidente de la corporación era el Ministro de Economía o el Secretario del área, el vicepresidente era designado por el Senado y un director era designado a propuesta de la Confederación General Económica.

<sup>165</sup> La pérdida de capacidades estatales a partir de la fragmentación de las decisiones y el reparto de los cargos públicos entre las tres fuerzas fue un rasgo típico de la de gestión económica que de la última dictadura militar. Esto debilitaba la coherencia interna de la gestión estatal, sumado a las desavenencias entre las diversas fracciones militares por la orientación de la política económica y los enfrentamientos dentro del propio equipo liderado por Martínez de Hoz (Canelo, 2004; Castellani, 2004; Heredia, 2004).

<sup>166</sup> La nueva composición del directorio de seis miembros era: el Secretario de Hacienda (Ministerio de Economía), el Subsecretario de Coordinación y Planeamiento (Presidencia de la Nación) y el Subsecretario Técnico de Coordinación Administrativa (Ministerio de Obras y Servicios Públicos) y tres directores nombrados por el PEN asignando a uno de estos últimos la calidad de presidente, a diferencia de la composición anterior en la que el presidente era el propio Ministro de Economía.

<sup>167</sup> La CEN, antes de ser disuelta, elevó un documento al Ministerio de Economía (Nota 1323/77) en el cual objetaba la fórmula de adjudicación aplicada a los contratos petroleros con el argumento de que el sistema utilizado no garantizaba ni la mayor disponibilidad de petróleo, ni el menor costo posible, desvirtuando así el objetivo de la política energética: incrementar la producción para alcanzar el autoabastecimiento. Además, cuestionó el régimen de precios, multas y premios que establecía la licitación original (Castellani, 2009).

<sup>168</sup> En su estudio sobre las articulaciones público-privadas en torno a la privatización periférica de YPF Castellani, (2009) analiza en detalle la puja entre la SIGEP, que presentó por escrito una serie de objeciones legales y técnicas a los contratos petroleros y los titulares de los Ministerios de Economía, Obras y Servicios Públicos, la Secretaría de Energía, y la plana mayor de YPF, que se erigieron como los principales defensores de las empresas contratistas.

Las limitaciones en términos de capacidades burocráticas también se vieron reflejadas en el alto grado de rotación presente en los cargos de presidente y vicepresidente de las firmas. En la Tabla 14 se observa que, con excepción de la vicepresidencia de Aerolíneas Argentinas, todas las empresas públicas tuvieron al menos tres funcionarios durante los ocho años que duró la última dictadura, suponiendo un recambio en la función casi cada dos años en promedio. El caso de mayor rotación fue YPF, llegando a tener prácticamente un funcionario en promedio por año, en las dos categorías. Este caso resulta particularmente destacable dada la centralidad económica de YPF en general (número uno en el *ranking* de las empresas con más ventas) y en la privatización periférica en particular. En primer lugar, el alto grado de rotación constituye un indicador de la baja calidad institucional de la gestión al frente de las empresas públicas, dado que difícilmente una política pueda ser puesta en práctica de manera eficaz sin un grado mínimo de continuidad. Pero, además, tal nivel de inestabilidad en las funciones directivas constituye un indicador *proxy* de la permeabilidad de las firmas a las disputas y tensiones al interior del elenco gubernamental.

**Tabla 14.** Grado de rotación en los cargos de presidente y vice de empresas públicas (1976-1983)

Empresa	Cargo	Cantidad de funcionarios	Promedio por año
YPF	Presidente	7	0,9
	Vicepresidente	7	0,9
GE	Presidente	4	0,5
	Vicepresidente	3	0,4
YCF	Presidente	4	0,5
	Vicepresidente	s/d	s/d
SEGBA	Presidente	3	0,4
	Vicepresidente	5	0,6
AyEE <sup>169</sup>	Presidente	2	0,4
	Vicepresidente	1	0,2
AA	Presidente	3	0,4
	Vicepresidente	2	0,3
ENCOTEL	Presidente	3	0,4
	Vicepresidente	2	0,4
ENTEL	Presidente	6	0,8
	Vicepresidente	s/d	s/d
OSN	Presidente	3	0,4
	Vicepresidente	3	0,4
FA	Presidente	4	0,5
	Vicepresidente	s/d	s/d

Fuente: elaboración propia.

<sup>169</sup> Para el caso de AyEE se toma en consideración solo el período 1976-1980 (5 años) porque de allí en más no se tienen datos.

Por último, cuando se analizan las trayectorias sociales y laborales de los principales presidentes y vicepresidentes a cargo de las empresas públicas entre 1976 y 1983, se constata la presencia de funcionarios con vastos antecedentes laborales en las empresas contratistas vinculadas a la privatización periférica o en empresas con amplio poder de mercado en el sector de actividad en el que se insertaba la empresa pública que comenzaron a presidir bajo la gestión dictatorial, alertando sobre el potencial conflicto de interés y la pérdida de autonomía estatal en la gestión de las firmas<sup>170</sup>.

El caso paradigmático, como suele ocurrir, es YPF<sup>171</sup>, que además de contar con los niveles más altos de rotación tuvo directivos provenientes prácticamente de todas las empresas contratistas importantes con las que operó: Pérez Companc, Astra, SAMIC, Tamet, y Alpargatas. Uno de los casos más resonantes fue el de Juan Bustos Fernández<sup>172</sup>, presidente de YPF entre agosto de 1982 y diciembre de 1983, momento clave en las renegociaciones de contratos con las petroleras. El directivo tenía una larga trayectoria en el *holding* Pérez Companc llegando incluso a dirigirlo transitoriamente tras la muerte de quién manejaba el conglomerado, Carlos Pérez Companc. Otro caso similar es el del ingeniero civil Eduardo

---

<sup>170</sup> Los datos biográficos de los funcionarios al frente de las empresas públicas que se detallan en este apartado son el resultado de un extenso trabajo de archivo en el que se recuperó, dato por dato, la información necesaria para reconstruir los perfiles. Se indagó en tres tipos de fuentes: 1) notas periodísticas de la prensa diaria donde se hiciera alusión a las empresas o funcionarios en fechas clave (como el día de asunción del funcionario en cuestión), una selección muy fructífera se encuentra en el archivo del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas (CESPA) para los diarios nacionales más importante; 2) revistas especializadas (Mercado, Prensa Económica y Panorama Minero) en las que muchas veces se analizan las trayectorias de “hombres de negocios”; 3) referencias bibliográficas que aluden directamente a datos biográficos como los libros *quién es quién* o los diccionarios biográficos. Todo lo mencionado se encuentra disponible en la biblioteca del Ministerio de Economía.

<sup>171</sup> Castellani, (2009) dio cuenta de la existencia de relaciones de colusión por parte de las máximas autoridades gubernamentales y algunos dueños de las firmas vinculadas a los contratos petroleros. Inclusive, algunas fuentes periodísticas registraron denuncias de corrupción (aunque sin ser comprobadas) relacionadas con el pago de sobornos. En la actividad petrolera, la autora señaló los vínculos fluidos entre el Presidente Bignone y Alejandro Bulgheroni, uno de los propietarios del grupo Bidas, altamente involucrado en los negocios petroleros; las relaciones que el Secretario de Energía, Alieto Guadagni, mantenía con el grupo Bidas a través de su vinculación profesional con la empresa Petrofisa; los estrechos lazos del Ministro de Economía, Jorge Whebe, con el grupo Bidas; la relación con el sector petrolero privado de los Secretarios de Energía Guillermo Zubarán y Daniel Brunella, el Secretario de Energía Guillermo Klein, el Subsecretario de Combustible, Osvaldo Calcagno y los directivos de YPF Federico Amadeo y Raúl Ondarts, a través de su pertenencia al Centro de Investigaciones Energéticas.

<sup>172</sup> Según los datos relevados, formó parte de la compañía por lo menos desde 1959 y presidió la compañía naviera Pérez Companc y la petrolera Pérez Companc.

Valentín Oxenford<sup>173</sup>, presidente de YPF entre 1977 y 1978, quien tuvo una larguísima experiencia laboral en la empresa Alpargatas y también ocupó otros roles centrales en la gestión dictatorial como interventor de la UIA y Ministro de Industria y Minería. También el ingeniero civil Mario Luis Piñeiro<sup>174</sup>, presidente de YPF en 1982, formó parte de la firma de capitales extranjeros General Electric, actor de peso en el sector energético, entidad que llegó a presidir y de la cual formó parte durante gran cantidad de años.

Pero no sólo en YPF es posible detectar potenciales conflictos de interés. En Gas del Estado se destaca la presencia del Ingeniero civil Gabriel Agustín Meoli<sup>175</sup>, que había sido gerente general de la Astra. También el vicepresidente de Gas del Estado y presidente de SEGBA Oscar Luis Briozzo<sup>176</sup> tuvo una constante y llamativa circulación público-privada

---

<sup>173</sup> Eduardo Valentín Oxenford era un ingeniero civil de la UBA que ingresó en Alpargatas en 1939 y llegó a alcanzar la presidencia del directorio en 1974. En YPF fue vicepresidente entre 1976 y 1977 y director entre 1979 y 1981. Dejó el cargo para asumir como interventor de la UIA y fue nombrado Ministro de Industria y Minería en 1981. Sus vínculos estrechos con el empresariado local se expresan en su rol como socio fundador de IDEA, entidad que presidió en 1962 y formó parte de su comisión directiva por diez años. También integró el Consejo Empresario Argentino, fue vocal de FIEL. Oxenford fue denunciado por Adolfo Silenzi y Stagni porque mientras era director por conflictos de interés en la función pública.

<sup>174</sup> Mario Luis Piñeiro era ingeniero civil por la Universidad de Buenos Aires y asumió como presidente de YPF en enero de 1982. Previamente había presidido la empresa pública Hidronor S.A. entre 1977 y 1982.

<sup>175</sup> Agustín Meoli fue ingeniero civil egresado de la Universidad de Buenos Aires institución en la que se desempeñó como docente de hidráulica. Meoli, a diferencia de algunos de los casos señalados, tuvo una vasta trayectoria en el sector público y empresas públicas: empleado de la Dirección General de Puertos (1935-1943), integró Obras Sanitarias de la Nación (1943), Rector de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), fue presidente y vicepresidente de Agua y Energía Eléctrica (1960-62) cargo al que renuncia tras el derrocamiento de Frondizi. En 1962 y 1966 asume como gerente de Astra S.A. Entre 1962 y 1966 fue director y vicepresidente de SEGBA. Entre 1973-1976, en el puesto inmediatamente anterior al golpe se desempeñaba como adscripto del Banco de Quilmes.

<sup>176</sup> Oscar Briozzo era ingeniero civil de la Universidad de Buenos Aires, especializado energía eléctrica con posgrado en el MIT. Su trayectoria laboral se inicia en la Compañía Argentina de Electricidad (CADE) como becario en 1942 y continuó como ingeniero hasta 1959. Luego formó parte del equipo que efectuó el proyecto de electrificación de la Ciudad de Bahía Blanca (Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires). Fue ingeniero en jefe de la Supercentral Puerto Nuevo de SEGBA (1959-1961), subgerente de la División Grandes Extensiones el programa de extensión de SEGBA (1962-1964). Luego fue gerente general de la empresa Electromecánica Argentina S.A. tras renunciar a SEGBA (1964-1966). Luego fue gerente técnico y miembro del Comité Ejecutivo de SEGBA tomando la dirección de trabajos de explotación y ampliación de los servicios (1966-1972). Más adelante asume como gerente del Departamento de Desarrollo y Proyectos Especiales de SADE tras renunciar a SEGBA nuevamente (1972-1976). Luego asume como vicepresidente ejecutivo del directorio y gerente general de SEGBA (1976) y luego vicepresidente de Gas del Estado (1976-1980) mientras que, al mismo tiempo, se desempeñó como asesor técnico del grupo de empresas ALPARGATAS SAIC (1977-1980), asesor del gerente general de SADE (1977-1985), asesor en problemas electromecánicos de YPF (1978-1980). También en paralelo a su actividad el frente de GE fue director y vicepresidente de ACEC Argentina, SAIC, fabricante de máquinas eléctricas (1979-1983).

entre las empresas públicas mencionadas (también como asesor técnico de YPF) y diferentes funciones al interior de las empresas contratistas SADE y Alpargatas, además de integrar diversos cargos directivos en empresas privadas del sector energético como Electromecánica Argentina S.A. o la empresa fabricante de máquinas eléctricas ACEC Argentina, firma de la que fue director y vicepresidente. El caso de Briozzo en la vicepresidencia de SEGBA constituye un caso típico de puerta giratoria<sup>177</sup>, dado que el cargo inmediatamente anterior fue el de gerente del departamento de desarrollo y proyectos especiales de SADE.

También el caso de Juan Carlos Pellegrini<sup>178</sup>, vice comodoro de la Fuerza Aérea Argentina y vicepresidente de Aerolíneas Argentinas durante toda la gestión dictatorial, es especialmente destacable. En este caso no tanto por su trayectoria anterior, sino por su trayectoria posterior a la función pública, ya que una vez abandonada la dirección de la empresa aérea estatal se convirtió en un “hombre de negocios” integrando algunos emprendimientos sospechados de corrupción y malversación de fondos públicos, aunque sin resolución oficial al día de la fecha<sup>179</sup>. A modo de ejemplo del potencial conflicto de interés, una vez retirado de la función pública, Pellegrini formó parte de la licitación para comprar Aerolíneas Argentinas en 2001, luego del estado crítico en el que se encontraba bajo gestión de la Sociedad Española de Participaciones Industriales, aunque la empresa adjudicataria fue el Grupo Marsans también de capitales españoles.

---

<sup>177</sup> La expresión puerta giratoria (*revolving door*) fue acuñada en la legislación norteamericana y se utiliza para describir el flujo de personas ocupando altos cargos en el sector público y privado. Puede darse en cualquier dirección: 1) altos directivos del sector privado accediendo a altos cargos en el sector público, 2) funcionarios que, al dejar su cargo, son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos, 3) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y en el sector público alternativamente.

<sup>178</sup> Juan Carlos Pellegrini fue abogado integrante de la Fuerza Aérea y estuvo al frente de Aerolíneas Argentinas desde 1973 hasta 1983. Más allá del caso del negocio del Hotel Conrad, Pellegrini formó parte del *holding* que compró Iguazú Grand Hotel Resort y Casino durante la gestión de Ménem. El abogado estuvo involucrado en la causa por corrupción por los fondos originales en la construcción del Conrad de Punta del Este por presidir durante 10 años la firma Baluma S.A, sociedad controlante del emprendimiento hotelero de Uruguay: La causa 3419/05 a cargo del juez Sergio Torres investigó el origen de los fondos sospechados de contener dinero público destinados por el Estado al Instituto de Vivienda de la Fuerza Aérea (IVIFA), con el propósito de construir casas para los miembros de la fuerza. La hipótesis delictiva fue formulada por el fiscal federal Horacio Comparatore e involucró a otros miembros de la Fuerza Aérea como el ex Brigadier Alberto Simari.

**Tabla 15.** Presidentes y vicepresidentes de las empresas públicas de la SIGEP que tuvieron trayectorias anteriores en contratistas de empresas públicas o firmas privadas relevantes en el sector

<b>Empresa pública</b>	<b>Directivos</b>	<b>Puesto y período en la empresa pública</b>	<b>Empresas privadas a las que estuvieron vinculados</b>	<b>Característica de la empresa</b>
YPF	Juan Bustos Fernández	Presidente 1982-1983	Pérez Companc (Energía)	Privatización periférica de YPF, FA, y ENTEL
	Rafael Cullen	Vicepresidente 1980-1981	CADIPSA	Extracción de petróleo crudo
			Sulfa Argentina (SAMIC)	Sociedad anónima minera industrial y comercial. Actividad principal: Construcción, reforma y reparación de obras de infraestructura para el transporte.
	Mario Luis Piñeiro	Presidente 1982	General Electric	Corporación conglomerada multinacional de infraestructura, servicios financieros, energía y medios de comunicación altamente diversificada de origen estadounidense.
	Carlos Benaglia	Vicepresidente 1976-1979 y presidente 1980	Tamet	Sociedad anónima dedicada al comercio por mayor de minerales. Actividad siderúrgica
Eduardo Valentín Oxenford	Vicepresidente 1976-1977	Alpargatas SAIC	Grupo empresario que cuya actividad principal es textil pero a partir de la empresa Petrolar participó de la privatización periférica de YPF	
Gas del Estado y SEGBA	Gabriel Agustín Meoli (GE)	Presidente 1978	ASTRA S.A.	Privatización periférica YPF
	Oscar Luis Briozzo (GE y SEGBA)	Vicepresidente 1978-1980	SADE	Privatización periférica YPF
ACEC Argentina SAIC			Fabricante de máquinas eléctricas	
Aerolíneas Argentinas	Juan Carlos Pellegrini	Vicepresidente 1976-1983	Hotel Conrad y licitación de AA	Fondos sospechados de malversación de fondos públicos y licitación para comprar AA en 2001

Fuente: Elaboración propia.

En efecto, los casos mencionados dan cuenta de la falta de autonomía estatal respecto de los grandes actores económicos vinculados con la privatización periférica y el surgimiento de potenciales conflictos de interés en la función pública. El riesgo de este tipo de articulaciones en la función pública es el traspaso de información, contactos, *know how* desde el organismo público hacia las organizaciones privadas, en perjuicio del Estado. Queda

pendiente un análisis más extendido de las trayectorias de los funcionarios al frente de las empresas públicas y el tipo de gestión de las firmas del Estado que pusieron en práctica. En efecto, resulta muy sugerente para análisis posteriores vincular los perfiles de los directivos de cada una de las empresas y las articulaciones público-privadas desarrolladas, con las performances de las firmas llevadas a cabo bajo su gestión. En este sentido, los casos de YPF, SEGBA, Gas del Estado o Aerolíneas Argentinas parecen ser especialmente interesantes para un análisis en profundidad, en contraste con otras firmas en las cuáles no se constata un desembarco de representantes del sector privado con estas características.

## CAPÍTULO 4

### 4. El deterioro de las capacidades económico-financieras: análisis de los desempeños

Tal como se ha analizado en los capítulos anteriores, las empresas públicas durante la última dictadura cívico-militar se vieron afectadas por una triple alteración. Primero, en el nivel macroeconómico a partir de los cambios descritos en el patrón de acumulación, que afectaron a la actividad productiva en general y a los recursos públicos en particular. Segundo, en el nivel mesoeconómico, a partir de la expansión del complejo económico estatal-privado y, en particular, la política de privatización periférica. Tercero, en base a la pérdida de calidad institucional en los marcos regulatorios, organismos de gestión y en la dirección empresarial. En este capítulo se analiza en qué medida esta triple alteración afectó el desempeño económico – financiero de las firmas a partir de examinar su *performance* en cuatro indicadores que permiten evaluar cabalmente sus capacidades financieras: ingresos por ventas, precios y tarifas, inversión real fija y nivel de endeudamiento interno y externo. El criterio para valorar estos desempeños en términos de capacidades estatales tendrá en cuenta las tres funciones planteadas por Guadagni (1976) en su análisis económico del financiamiento de las empresas del Estado. En primer lugar, la función financiera, para asegurar el mantenimiento y expansión de las empresas públicas. En segundo lugar, la función económica, para balancear los requerimientos de expansión con los criterios de eficiencia en la distribución de recursos a través de la optimización de la política de inversiones. En tercer lugar, la función redistribuidora, para satisfacer las exigencias de equidad en la distribución del ingreso.

Los trabajos que analizaron el desempeño económico de las firmas estatales son muy escasos y lo hicieron, sobre todo, para el período sustitutivo. Algunos de ellos fueron publicados en la segunda mitad de la década de los setenta, momento en el que surgió un particular interés académico en la temática, incluyendo parte de la dictadura en curso, pero sin llegar a cubrir la totalidad del período y con eje en las continuidades con la industrialización sustitutiva, más que en las especificidades de la última dictadura<sup>180</sup>. Algunos

---

<sup>180</sup> El texto de Porto, (1992), si bien analiza varios indicadores (inversión real fija, porcentaje de las empresas públicas en el PBI, productividad, precios, endeudamiento, entre otros), sólo unos pocos llegan a cubrir la totalidad del período dictatorial. Algo similar ocurre con el texto de Ugalde, (1983) que analiza el desempeño de las principales empresas públicas pero la mayoría no llega al final del PRN. Por ejemplo, su análisis sobre el nivel inversión del sector público en el PBI se extiende sólo hasta 1979 o la distinción sobre el tipo de inversión que efectuaron las empresas públicas llega sólo hasta 1975. Lo mismo ocurre con el trabajo de Boneo

trabajos analizaron en profundidad algún indicador o dimensión específica del desempeño económico-financiero, como los precios y tarifas de servicios públicos o su nivel de endeudamiento, aunque también prevalecen para la etapa sustitutiva<sup>181</sup>. En este sentido, el análisis sistemático del desempeño económico – financiero de las empresas públicas más importantes, en el contexto de la triple alteración antes descrita, constituye un aporte pertinente y original.

Con el propósito de clarificar la lectura de los indicadores que se llevó a cabo en este capítulo, se enumeran a continuación algunas precisiones. El período bajo análisis abarca la dictadura de principio a fin y, en los indicadores que se considera pertinente según la bibliografía especializada y la disponibilidad de datos, se establece una comparación de su evolución durante los diez años previos al golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. El propósito no es dar cuenta de las características de la segunda industrialización sustitutiva *per se*, sino establecer cuándo un fenómeno es específico de la dictadura y cuando es un rasgo que proviene del modelo anterior, es decir, con fines comparativos<sup>182</sup>. Para evaluar los “saldos” de la última dictadura, la comparación entre puntas se efectúa entre 1974 y 1983. Se toma 1974 como año base considerando el criterio consensuado por la tradición intelectual que analizó la economía del PRN, la cual sostiene que 1974 fue el último año de vigencia plena de la ISI y que 1975 distorsiona mucho la comparabilidad por tratarse de un año con inflación de tres dígitos. No obstante, en la mayor parte de las tablas se dejó constancia de la variación porcentual entre 1975 y 1983, para no obviar los casos en los que la variación más importante se produjo en 1975. En las comparaciones entre la ISI y el PRN se tomaron los períodos 1965-1973 y 1974-1983 para contar con categorías mutuamente excluyentes. Esta

---

(1980), cuyo análisis se extiende sólo hasta el año 1979. También el texto de FIEL (1976) se aboca al análisis de los desempeños pero sólo hasta 1975.

<sup>181</sup> En torno al análisis de los precios y las tarifas de las empresas públicas se agrupan los trabajos de: Berlinski et al., (1977); de Pablo, (1977); Guadagni, (1976); Nuñez Miñana y Porto, (1982); Rezk, (1982). Si bien los análisis son muy exhaustivos y dialogan entre sí sobre diversas facetas del fenómeno la mayoría se ubica en los años de la ISI y algunos toman solo los primeros años del PRN.

<sup>182</sup> En este sentido, cuando a lo largo del capítulo nos refiramos a la “ISI” o “segunda ISI” se hace con el propósito de facilitar la comparación, pero no se pretende establecer conclusiones para la industrialización sustitutiva en sí misma, ya que es un objetivo que excede los propósitos de este trabajo y que requeriría un análisis de las características de ese modo de acumulación, tal como se hizo en el capítulo tres para el modelo de acumulación de la última dictadura.

dedición metodológica tiende a matizar los resultados de la ISI ya que, como se mencionó previamente, 1974 fue el último año de plena vigencia del modelo sustitutivo en el que, por ejemplo, se produjeron grandes incrementos en los ingresos por ventas y los niveles de inversión. En este sentido, en las tablas también se deja constancia de las variaciones porcentuales entre 1974 y 1983, de modo de contar con toda la información disponible. Por otro lado, cuando se alude al total de empresas públicas se toman los datos estadísticos producidos por la SIGEP para el conjunto de sus firmas. No obstante, dada la gran heterogeneidad que caracterizó a las empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP, en algunos casos la lectura de los datos agregados encubre fenómenos sectoriales. Por ejemplo, las empresas públicas energéticas representaron el 62% del total de las empresas públicas de la sindicatura, por lo que los cambios en el sector energético tienen mayor preeminencia en los datos agregados. Berlinski et al., (1977), describieron los límites que conlleva la utilización de indicadores agregados para los análisis sobre empresas públicas, considerando la variedad en los perfil de inserción, características de los usuarios, estructura de mercado, etc. En ese sentido, se agrega una lectura del desempeño por empresa, buscando identificar las variaciones sectoriales y también por firma.

Previo a iniciar la indagación en los indicadores económico-financieros, resulta pertinente destacar que las empresas de la muestra integraron durante el PRN lugares muy destacados entre las 200 empresas con mayores volúmenes de ventas entre 1975 y 1983 (Tabla 16 y Tabla 17). El caso más importante fue YPF, que a lo largo de todo el período ocupó el puesto número uno en la cúpula empresaria argentina, manteniendo el lugar de la empresa más importante en la economía nacional. Cinco de las empresas de la muestra, Gas del Estado, SEGBA, ENTEL, AyEE y AA se ubicaron dentro de las diez firmas más importantes. Es decir, que seis de las diez empresas públicas bajo análisis estuvieron entre las primeras diez del *ranking*. Dos de ellas, Gas del Estado (pasó de posición ocho a tres) y AyEE (pasó de posición 19 a ocho), mejoraron sus posiciones durante el PRN. Una de ellas, SEGBA, se mantuvo en la posición seis como saldo del período, con algunas oscilaciones año a año. Las dos restantes, ENTEL (de posición cinco a 11) y AA (de posición cuatro a 13) cayeron en el *ranking* durante el PRN. Por otra parte, FA estuvo siempre entre las 20 primeras (salvo el último año) y empeoró su posición pasando de 10 a 28. Por último, ENCOTEL y OSN estuvieron entre las primeras 30, la primera con mucha inestabilidad en sus posiciones

(inicia en posición 48 y termina en 32, pero con muchas alzas y bajas) y la segunda empeorando notablemente desde la posición 28 en 1977 a la 103 en 1983. Por último, la más baja en el *ranking* fue siempre YCF que osciló entre 179 en 1975 a 151 en el año 1978 y para la cual no se obtuvieron más datos de allí en más. En suma, las trayectorias ascendentes y descendentes del período tuvieron un marcado corte sectorial: las energéticas mejoraron su posición mientras que las de servicios públicos empeoraron (Tabla 16 y Tabla 17).

**Tabla 16.** Ranking de empresas públicas energéticas dentro de la cúpula empresaria argentina, 1975-1983\* En millones de pesos a diciembre de cada año

Años	YPF		GE		YCF		SEGBA		AyEE	
	Ventas	Ranking	Ventas	Ranking	Ventas	Ranking	Ventas	Ranking	Ventas	Ranking
1975	55.475	1	7.678	8	578	179	9.924	6	4.655	19
1976	406.094	1	79.350	3	4.757	132	52.957	6	41.311	11
1977	769.058	1	210.869	4	10.671	165	166.252	7	135.867	10
1978	1.516.157	1	574.735	2	24.444	151	486.451	4	394.345	9
1979	5.703.073	1	1.198.688	5	s/d	s/d	1.090.554	8	1.325.261	3
1980	11.178.815	1	2.187.302	6	s/d	s/d	2.628.996	4	1.885.167	9
1981	27.555.839	1	8.411.218	3	s/d	s/d	8.323.532	4	5.501.769	9
1982	93.205.128	1	26.391.030	2	s/d	s/d	21.957.388	4	19.532.942	6
1983*	60.519.911	1	17.036.000	3	s/d	s/d	13.147.000	6	11.232.000	8

\*En miles de pesos argentinos a diciembre de 1983

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por *Prensa Económica*, varios números.

**Tabla 17.** Ranking de empresas públicas de servicios dentro de la cúpula empresaria argentina, 1975-1983. En millones de pesos a diciembre de cada año

Años	FA		AA		ENTEL		ENCOTEL		OSN	
	Ventas	Ranking	Ventas	Ranking	Ventas	Ranking	Ventas	Ranking	Ventas	Ranking
1975	6.915	10	12.644	4	10.285	5	s/d	s/d	s/d	s/d
1976	42.810	9	69.868	5	48.756	7	s/d	s/d	s/d	s/d
1977	111.832	11	87.329	17	186.467	5	37.836	48	55.436	28
1978	294.600	11	243.706	15	555.838	3	116.750	34	147.386	29
1979	729.009	12	639.291	14	1.316.251	4	s/d	s/d	385.760	25
1980	1.378.977	14	1.671.431	10	2.736.150	3	677.000	25	850.000	19
1981	3.050.000	18	4.641.196	10	5.508.000	8	1.800.000	27	1.284.410	46
1982	10.620.000	19	18.775.732	7	12.289.285	15	3.284.659	63	9.905.793	20
1983*	3.718.000	28	9.074.000	13	9.834.000	11	3.429.000	32	1.054.000	103

\* En millones de pesos a diciembre de cada año

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por *Prensa Económica*, varios números.

#### 4.1. Ingresos por ventas

Los trabajos que se dedicaron al análisis de los cambios operados durante la última dictadura cívico-militar al interior de la cúpula empresaria argentina<sup>183</sup> advirtieron que, en términos del nivel de ventas, las empresas públicas redujeron su relevancia con respecto a otro tipo de empresas pertenecientes al sector privado. Basualdo, (2010) demostró que en la distribución del porcentaje total de ventas, la participación de las empresas estatales cayó -11,5% mientras que la de los grupos económicos locales creció 41% y la de los conglomerados extranjeros subió 28,1%<sup>184</sup> (Tabla 18). Es decir, que las empresas del Estado perdieron posiciones relativas en su participación sobre el total de ventas con respecto a los sectores más concentrados del capital privado. Como es de esperar, estos movimientos tuvieron su correlato cuando se examinan los ingresos por ventas de las principales entidades en base a sus propios balances contables. Si bien la evolución de los ingresos por ventas tuvo sus vaivenes, la tendencia general de los diez años previos al último golpe de Estado fue de crecimiento, proceso que se revierte durante la última dictadura.

**Tabla 18.** Distribución de las ventas (%) de las 200 empresas de mayor facturación diferenciando los distintos tipos de capital (1975-1983)

Tipo de empresa	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Var. %
Estatales	35,6%	38,4%	34,5%	33,8%	35,8%	36,8%	34,5%	31,2%	31,5%	-11,5%
Grupos económicos	17,6%	18,0%	19,7%	19,7%	18,9%	17,2%	21,6%	24,3%	25,0%	41,9%
Conglomerados extranjeros	17,7%	16,4%	19,0%	20,1%	19,9%	21,3%	20,2%	19,5%	22,7%	28,1%
Independientes	10,4%	7,7%	7,0%	7,5%	8,9%	9,2%	8,9%	9,9%	7,0%	-33,4%
Empresas extranjeras	18,4%	19,1%	19,6%	18,8%	16,3%	15,0%	14,3%	14,8%	13,1%	-28,9%
Asociaciones	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,7%	246,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia en base a (Basualdo, 2010), p.157

Entre 1965 y 1973 los ingresos por ventas del total de las empresas de la SIGEP se incrementaron 40,4%; en contraste, entre 1974 y 1983 se interrumpió esa tendencia alista a

<sup>183</sup> Algunos de los más destacados son: (Azpiazu et al., 1986; Basualdo, 2010, 2013; Castellani, 2004).

<sup>184</sup> No obstante, la caída en la participación en las ventas de las empresas estatales no fue la única ni la más importante, sino que estuvo acompañada de la caída de las empresas locales independientes y las empresas extranjeras que cayeron -33,4% y -28,9% respectivamente (Basualdo, 2010).

partir de un estancamiento de 0,4% en el indicador<sup>185</sup> (Tabla 28 anexo). El estancamiento que se observa para el conjunto agregado tuvo su correlato en el deterioro de los ingresos por ventas de la totalidad de las empresas bajo análisis que se redujeron considerablemente con respecto al período sustitutivo<sup>186</sup>. En efecto, tal como se observa en el Gráfico 1, nueve de las diez firmas analizadas vieron sus ingresos constreñidos como saldo del PRN con respecto a la ISI<sup>187</sup>. Además, se evidencia un claro cambio de tendencia entre un modelo y el otro en la medida que, durante la ISI, casi la totalidad de las firmas culminaron con saldos positivos, con excepción de FA y OSN mientras que durante el PRN esa tendencia se revirtió y la mayor parte de las firmas tuvieron saldos negativos, con excepción de GE, AA, YPF y SEGBA. Esto último permite constatar cierta heterogeneidad en el impacto de los cambios al interior de la muestra. Entre las empresas con peores resultados se destaca YCF (-62,3%). Luego, se suma FA (-26,9%), ENCOTEL (-25,9%), AyEE (-20,8%), ENTEL (-19,6%) y OSN (-7,4%). Por otro lado, entre las empresas con saldo positivo moderado se encuentran YPF (2,8%) y SEGBA (8,5%). Los casos de AA (56,1%) y Gas del Estado (71,8%) fueron los únicos con saldos superiores al 50% de crecimiento como resultado del PRN. El crecimiento de GE estuvo motorizado, fundamentalmente, por la construcción del Gasoducto Centro Oeste en 1981, proyecto central en la política de privatización periférica descrito en el capítulo tres. Tal es así, que en el año 1982 se observa un pico hacia arriba muy pronunciado en los ingresos de la firma (Tabla 29 y Gráfico 21 anexo). No obstante, más allá de que es posible constatar variedades en el retroceso de los ingresos en la muestra, en prácticamente todos los casos hay un achicamiento respecto del período sustitutivo, con la única excepción de OSN y el caso de GE es el que muestra la reducción más leve. Quizás uno de los más llamativos sea el de AA que aún con saldo positivo del 56,1%, alejándose claramente de la tendencia general del período, tuvo un retroceso notable con respecto al período previo en el que había sido la empresa con mejores resultados, con un incremento de 191,5% entre 1965 y 1973. El resto

---

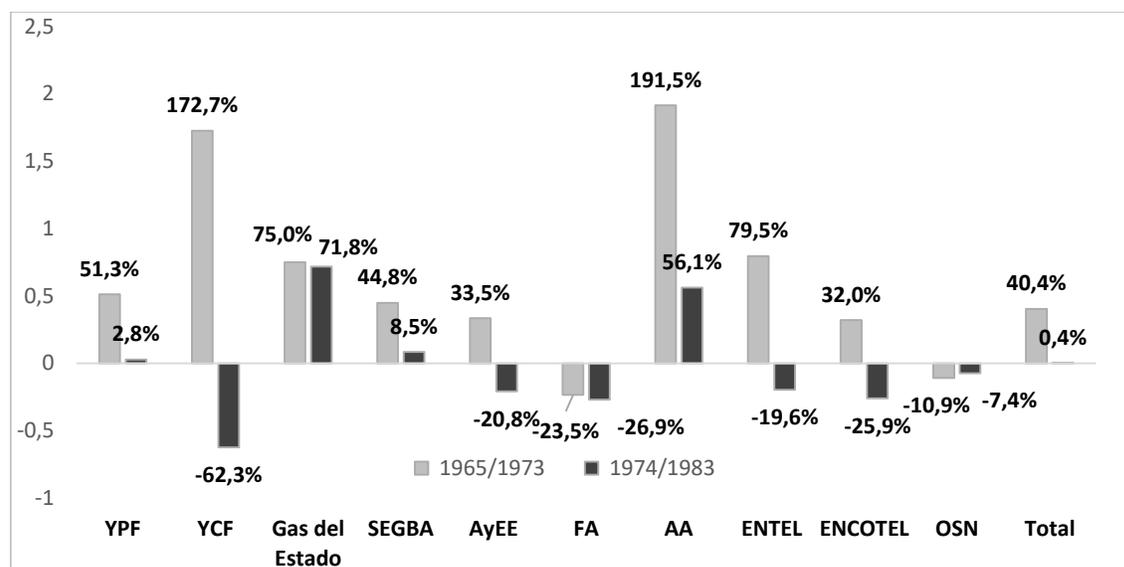
<sup>185</sup> La tasa de variación anual acumulativa para el conjunto de las empresas de la SIGEP fue 4,3% entre 1965 y 1973 y -0,4% entre 1974 y 1983.

<sup>186</sup> Si el período de la ISI se extiende incluyendo el año 1974 en la comparación entre puntas, el contraste con el estancamiento del PRN es aún mayor, ya que los ingresos por ventas entre 1965 y 1974 se incrementaron 84,6% (Tabla 28 anexo).

<sup>187</sup> A pesar de sus magros resultados durante el PRN, en rigor, OSN fue la única que no empeoró, sino que redujo la intensidad de su caída en el PRN con respecto a la ISI.

de los saldos “positivos” de la dictadura también implicaron serios menoscabos de sus ingresos si se comparan con el período previo. YPF tuvo una pérdida de ingresos notable: entre 1965 y 1973 sus ventas crecieron 51,3% mientras que entre 1974 y 1983 crecieron solo 2,8%. Aunque con caídas más moderadas, SEGBA pasó de 44,8% de incremento entre 1965 y 1973 a 8,5% entre 1974 y 1983 (Tabla 29 y Tabla 30 anexo)

**Gráfico 1.** Ingresos por ventas en millones de \$ de 1960\* Variación porcentual 1973/1965 (ISI) y 1983/1874 (PRN).



\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 3-4.

En síntesis, a partir del análisis entre puntas puede afirmarse que la pérdida de capacidades financieras vía deterioro de ingresos por ventas fue generalizada. Prácticamente todas las empresas bajo análisis, vieron caer sus ingresos durante el PRN con respecto a los diez años previos. Pero el impacto de ese deterioro se dio con cierta heterogeneidad, primero, GE y AA arrojaron salvos muy positivos, distanciándose bastante del resto de los desempeños y, en segundo término, SEGBA e YPF que tuvieron resultados positivos, aunque mucho más moderados. El resto de los desempeños tuvieron saldos negativos, destacándose el caso de YCF con un deterioro muy notable de -62,3% entre 1974 y 1983, habiendo sido la segunda empresa pública con mayores ingresos durante la segunda ISI. El caso de FA y OSN se diferencia del resto en la medida ya en el modelo sustitutivo habían tenido malos resultados, aunque en FA se profundiza la caída y en OSN reduce durante el PRN.

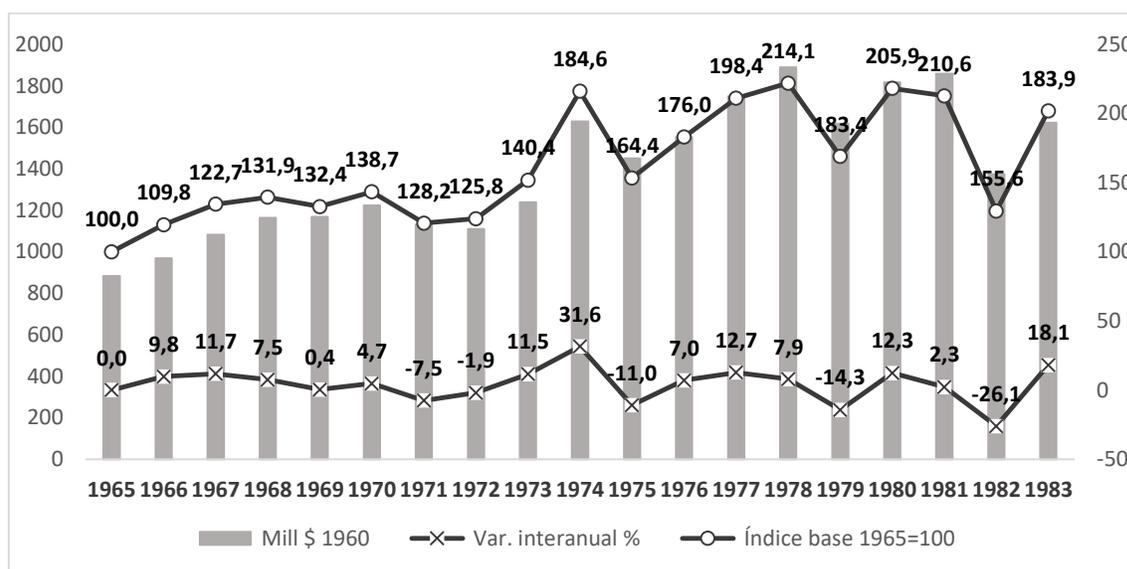
Más allá de la caída en los ingresos que se evidencia en el análisis entre puntas y en la comparación entre un modelo de acumulación y el otro, el deterioro en las capacidades financieras de las empresas públicas también se constata en la evolución interanual, cuyo ritmo fue muy errático entre 1974 y 1983 (Gráfico 2). Ese derrotero no estuvo vinculado a los ciclos de la actividad económica, por lo que no puede atribuirse a un fenómeno macroeconómico o exógeno a la administración de las empresas públicas. Si bien en los años previos a la última dictadura se constatan oscilaciones, a partir de 1976 la magnitud de los vaivenes y la rapidez con que se produjeron las oscilaciones hacia arriba y hacia abajo se profundiza notablemente. Los diez años previos al golpe, sin que haya correlación necesaria con la evolución de la actividad económica<sup>188</sup> (que fue siempre positiva hasta 1975) los ingresos por ventas del conjunto de empresas públicas tuvieron tres momentos: un ritmo ascendente hasta 1970, año en que se produce una caída hasta 1973 cuando vuelve a tomar el ritmo ascendente hasta 1975<sup>189</sup>. Tal como ilustra el Gráfico 2 la evolución errática se profundiza partir de 1976 y los picos se hacen más intensos y en menor tiempo.

---

<sup>188</sup> Los años en los que hubo caída en los ingresos por ventas de las empresas públicas, como 1971 y 1972 fueron años de moderado crecimiento del PBI. Como contraparte, algunos años de mucho incremento en los ingresos por ventas, como 1966 y 1967, tuvieron estancamiento y crecimiento moderado del PBI respectivamente (Ferrerres, 2010).

<sup>189</sup> Las oscilaciones más bien moderadas en los ingresos por ventas de la ISI se profundizan en el análisis empresa por empresa. Los datos agregados matizan parte de esa oscilación. Este punto no se desarrolla en el capítulo dado que excede los objetivos de la tesis profundizar en el período sustitutivo. Pero sí vale la pena mencionar que muchos de los casos bajo análisis tienen más de tres años de deterioros profundos y luego subidas muy abruptas que terminan compensando en el saldo final las caídas previas.

**Gráfico 2.** Ingresos por ventas en millones de \$ de 1960 e índice base de 1965=100\*



\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 3-4.

En términos agregados, luego del descenso de 1975, desde 1976 hasta 1978 se produce un incremento en los ingresos por ventas de las empresas públicas que tiene su primera caída de -14,3% en 1979. Hasta aquí se constata el desacople con el ciclo económico, dado que 1976 y 1978 fueron años de caída en el nivel de actividad, mientras que 1979 fue un año de gran repunte, el PBI creció 6,2% (Tabla 31 anexo). Luego, se vuelve a producir un crecimiento en los ingresos por ventas del 12,3% en 1980 y de 2,3% en 1981, aunque el primero fue un año de estancamiento del PBI global (0,7%) y 1981 fue un año de crisis económica (-6,2%). Los dos años subsiguientes muestran una correspondencia en el signo de la evolución de los ingresos por ventas y la actividad económica, pero en magnitudes muy dispares, lo que no permite inferir que estén estrictamente asociados. En 1982 el PBI global cayó -5,3% mientras que los ingresos por ventas cayeron un -26,1% y en 1983, la recuperación de la actividad económica fue moderada, del 2,8%, mientras que los ingresos por ventas lo hicieron en 18,1% (Gráfico 2 y Tabla 31 anexo).

El componente errático en la evolución interanual de los ingresos por ventas también se constata en el análisis por empresa y considerando los sectores y subsectores de actividad. En el análisis por subsector, las empresas que mayor similitud tuvieron con el ritmo de crecimiento del total fueron las empresas de telecomunicaciones. También OSN acompañó

el ritmo de las empresas mencionadas, con excepción de una caída en 1977 cuando el total y las telecomunicaciones crecieron y en 1980 OSN tiene un pico muy importante que luego compensa con dos caídas también muy pronunciadas en 1981 y 1982 (Gráfico 19 anexo y Gráfico 20 anexo). Vale mencionar que la magnitud de los picos fue muy diversa, pero en términos generales siguió las mismas tendencias de subas y bajas. En el subsector de combustibles no hubo homogeneidad en los desempeños: YCF tuvo estancamiento los primeros años y después tendencia a la baja, YPF siguió un sendero muy estable de estancamiento, mientras que GE tuvo un desempeño similar al conjunto agregado hasta que se produce un pico exponencial en 1982, movimiento que explica el saldo positivo del período, como resultado de la construcción del Gasoducto Centro Oeste, tal como fue mencionado previamente. En este sentido, no puede afirmarse que GE haya tenido una política más sustentable en cuanto a los ingresos por ventas en el largo plazo, sino que su saldo se debe a un crecimiento abrupto y excepcional de un año en particular (Gráfico 21 anexo). El subsector eléctrico fue muy heterogéneo, SEGBA acompañó la evolución agregada mientras que AyEE tuvo un crecimiento muy destacado hasta 1978 y luego descenso moderado hasta 1982 cuando la caída es muy notable (Gráfico 22 anexo). Las empresas del subsector transporte tuvieron una evolución como en espejo, relativamente estables hasta 1979 aunque FA con tendencia a la baja y AA con tendencia al incremento, a partir de 1979 en AA crece mucho la curva y luego sube hasta 1983 y en FA a partir de 1981 y sobre todo 1982 las caídas fueron más bruscas (Gráfico 23 anexo)

En suma, la evolución errática con respecto al ritmo de la actividad económica no permite atribuir al estancamiento de la economía el deterioro en los ingresos, sino que los vaivenes de las entidades tuvieron un ritmo propio. En este sentido, parece haber elementos intrínsecos a la administración de las empresas públicas que explicaron el deterioro de sus capacidades financieras vía ingresos. Son varias las investigaciones<sup>190</sup> que señalan que, dado el carácter monopolístico de la mayor parte de las empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP y el carácter más o menos rígido de su demanda, la mayor parte de las variaciones de precio se dan por decisiones administrativas más que por precios de mercado. Estas dos condiciones

---

<sup>190</sup> Algunas de las más destacadas son: Boneo (1980), FIEL (1976), Nuñez Miñana y Porto (1982) Porto (1992), Ugalde, (1983).

alentaron históricamente a los gobiernos a intervenir en los precios y tarifas con propósitos de política económica que excedieron el criterio empresarial tales como el control de la inflación y la vocación redistributiva, entre otros. En este sentido, la contracara indispensable para analizar el deterioro en los ingresos de las empresas públicas consiste en conocer la dinámica asumida por la estructura tarifaria.

#### **4.2. Precios y tarifas**

Cuando se analizan las capacidades financieras de las empresas estatales, uno de los elementos más importantes es la recuperación de los costos operativos y de capital a través de una correcta estructura tarifaria (Porto 1992). Los trabajos que se han dedicado a analizar la temática coinciden en señalar que, en la experiencia argentina, no abundan definiciones institucionales precisas<sup>191</sup>. Las decisiones adoptadas en materia tarifaria dependieron, generalmente, de la manera en que las distintas administraciones nacionales encararon problemas económicos coyunturales. Boneo (1980) señaló que la posibilidad de que esto ocurriera se debía a que las empresas estatales más importantes constituían sólidos monopolios en los que la variación de precios relativos dependía más de una decisión administrativa que de precios de mercado. Además, en la mayor parte de los casos enfrentaban demandas relativamente rígidas, por lo que un eventual incremento en los precios de las empresas públicas redundaba en un proceso inflacionario. En este sentido, Ugalde (1983) señaló que las tarifas públicas habían sido utilizadas generalmente como un instrumento de la lucha contra la inflación, para lo cual se habían establecido deliberadamente incrementos inferiores a los precios. Sin embargo, existe cierto consenso en torno a la idea de que una tarifa no puede ser arbitraria y que ella debe cubrir, cuanto menos, los costos de la prestación del servicio a riesgo de no generar consecuencias graves en la prestación. Según el mayor o menor éxito de la política antiinflacionaria, el retraso puede tener consecuencias más o menos graves para las finanzas de las empresas, provocando

---

<sup>191</sup> Guadagni (1976) señaló que hasta la sanción de la ley 20.558 en 1973, que crea la Corporación de Empresas Nacionales, todos los ejemplos de definición legal de la política de financiamiento de las empresas del Estado se encuentran circunscriptos al sector de servicios públicos, el cual también incluye a concesionarios privados sujetos a regulación. El autor señala como antecedentes los siguientes instrumentos jurídicos: 1) contrato de concesión de la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad S.A. del año 1961, 2) Contrato de concesión de SEGBA, 3) Contrato de concesión de Hidronor, 4) “Tarifa Económica Retributiva” aplicable a Austral S.A.

incertidumbre en la conducción empresarial, dado que es muy complejo predecir su incidencia sobre los ingresos reales.

En la década de los setenta se publicaron una serie de trabajos interesados en diagnosticar los determinantes detrás de la evolución de los precios y tarifas de las empresas públicas que estuvieron marcadas, desde sus orígenes, por fuertes fluctuaciones en períodos de corta duración. Algunos autores destacaron la utilización de la política tarifaria como instrumento para intervenir en etapas de alta inflación, mientras que otros jerarquizaron los cambios de regímenes político-ideológicos como principal dimensión explicativa. Excede los objetivos de este capítulo intentar corroborar la veracidad de una hipótesis u otra, considerando que abunda evidencia empírica en ambos sentidos y que, en muchos casos, para los propios autores y por la superposición de fenómenos (cambio de régimen y del sentido en la evolución de los precios internos ocurren en muchos casos a la par) no son argumentos mutuamente excluyentes. Uno de los trabajos pioneros fue el de Nuñez Miñana y Porto (1976), el cuál suscitó una serie de intercambios académicos en la revista *Desarrollo Económico*, donde diversos autores discutieron, avalaron, refutaron y/o aportaron evidencia empírica para muchas de las afirmaciones que Nuñez Miñana y Porto efectuaron previamente<sup>192</sup>. A raíz de esto los autores elaboraron una versión actualizada de su trabajo inicial (Nuñez Miñana y Porto, 1982), con una extensión del período bajo análisis y la recuperación de los debates suscitados. Allí, establecieron que la evolución de los precios y las tarifas de las empresas públicas fue cíclica y que correlacionó negativamente con la inflación<sup>193</sup>. Es decir, que en períodos de alta inflación las tarifas bajaron por la voluntad

---

<sup>192</sup> El primer trabajo de Nuñez Miñana y Porto en 1976 fue esencialmente descriptivo, se extendía desde 1960 hasta 1975 y suscitó una serie de críticas. Berlinski et al. (1977) plantean las limitaciones subyacentes en la utilización de un índice agregado de precios por la gran heterogeneidad que caracteriza a las empresas públicas. Los autores señalan la influencia del subsector combustibles en el índice agregado de precios y a partir de aislar a YPF de la evolución del índice agregado confirman el sesgo que ejerce YPF durante 1974 y 1975 por la crisis energética a nivel mundial en esos años elegidos como terminales en el análisis que critican. De Pablo (1977) critica la utilización del Índice de Precios al Consumidor (IPC) para calcular la evolución real de las tarifas dado que puede esconder la “inflación reprimida”. Guadagni, (1977) critica el alto grado de influencia que tenía sobre el nivel general real la inclusión del período 1973 y 1975 por ser años muy atípicos. A esta serie de controversias responden Nuñez Miñana y Porto (1977) ampliando el período bajo consideración hacia atrás (1954-1952) y luego publican una versión extendida hacia atrás y hacia adelante que va desde 1945 hasta 1980 en Nuñez Miñana y Porto, (1982). Un buen balance crítico sobre todo estos intercambios puede hallarse en (Rezk, 1982).

<sup>193</sup> Vale aclarar que para los autores estos cambios de ciclo también vienen acompañados, generalmente por un cambio en el régimen político, es decir que no son dimensiones mutuamente excluyentes. Pero los autores

política de controlar el nivel de precios. Los autores identificaron una primera etapa de “gran rezago” que se extiende desde 1945 hasta 1952 y luego una serie de siete ciclos de alzas y bajas hasta 1979 que variaron en función del ritmo inflacionario. Esto los llevó a discutir con las lecturas que identificaron una tendencia al rezago ininterrumpido, algunos porque situaron sus análisis empíricos en la primera etapa (Díaz Alejandro, 1970; Mallon y Sourrouille, 1975) y otros porque se centraron en algún sector particular donde el deterioro fue mayor como (Guadagni, 1976). Para los autores, la evolución fue cíclica y no manifestó tendencia ininterrumpida a la baja porque la recuperación en períodos de desaceleración inflacionaria compensó, en términos generales, la pérdida en periodos inflacionarios. Boneo (1980) también identificó “ciclos” en la evolución de los precios y las tarifas vinculados a los cambios de regímenes políticos y estableció una tipología de dos formas gobiernos “democrático-estatistas” y “liberal-privatistas”. En los primeros, las tarifas se deterioraron con el propósito de controlar la inflación con fines redistributivos; en los segundos, los precios se recuperaron a raíz de la vocación “eficientista” con el propósito de reducir el déficit fiscal. Para el autor, esto constituye la paradoja de que en gobiernos estatistas las empresas públicas se desfinancian mientras que en gobiernos liberales ganan capacidades financieras. El análisis de la última dictadura permite poner en cuestión estas hipótesis y/o exige analizarla según su propia especificidad, ya que ninguna de ellas termina por confirmarse del todo. Primero, porque los ciclos de alzas y bajas no evolucionaron, necesariamente, a contramano del ritmo inflacionario. Segundo, porque a pesar de su condición de “liberal-privatista”, como en muchos otros aspectos de la política económica, el equipo liderado por Martínez de Hoz eligió el pragmatismo de una intervención estatal de corte keynesiano para concretar sus objetivos políticos y económicos.

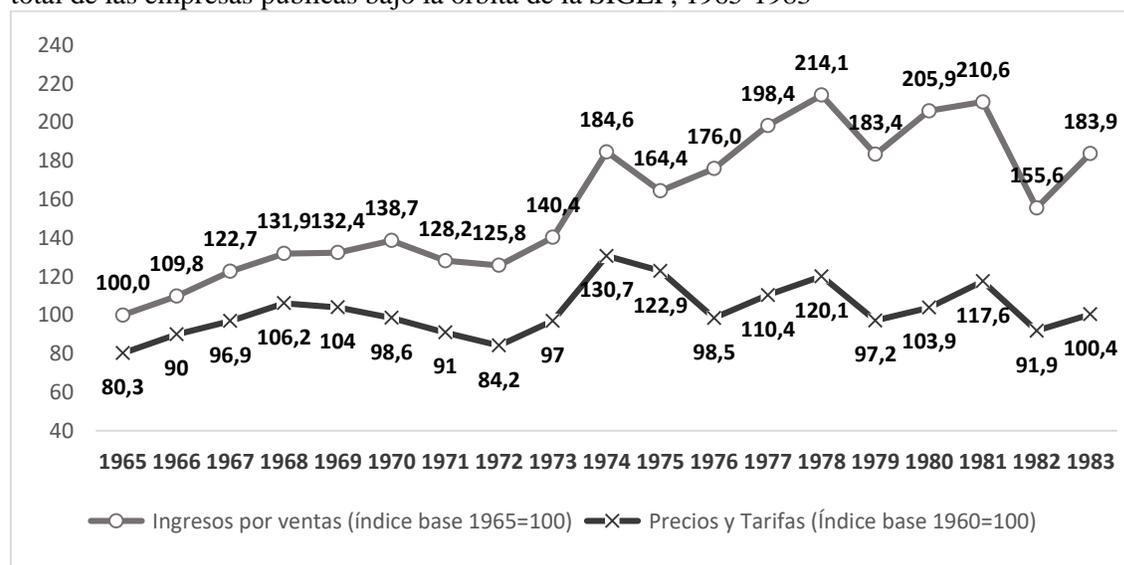
La relación entre ingresos por ventas y precios y tarifas es muy estrecha y el ritmo de evolución de ambas variables avanzó a la par en todo el período bajo análisis y durante los diez años previos. Dadas las características de la demanda, relativamente inelástica, una caída en los precios y tarifas de las empresas públicas tiene como contracara el menoscabo en sus ingresos de magnitudes similares (Gráfico 3). Durante la segunda ISI, del mismo modo que

---

jerarquizan el peso del incremento de los precios como factor explicativo y no tanto el componente ideológico detrás de esos regímenes como sí lo hace Boneo (1980).

ocurrió con los ingresos por ventas, los precios tuvieron sus vaivenes<sup>194</sup> aunque estas oscilaciones profundizaron notablemente su magnitud y se ejercieron en períodos de tiempo mucho más cortos a partir del último golpe de Estado. En este sentido, el carácter errático de los precios no se trata de una novedad del período, pero sin lugar a dudas la dinámica se profundiza entre 1976 y 1983. Más allá de las oscilaciones, del mismo modo que ocurrió con los ingresos por ventas, se produce un cambio en la tendencia general entre un período y otro: mientras que los precios y tarifas tuvieron un saldo positivo de 20,8% entre 1965 y 1973 el saldo de la última dictadura cívico-militar fue negativo en -23,3%<sup>195</sup>. Como ocurrió con los ingresos por ventas, si el período para la ISI se extiende hasta 1974, el contraste es mucho mayor<sup>196</sup>.

**Gráfico 3.** Ingresos por ventas (índice base 1965=100) y precios y tarifas (índice base 1960=100) del total de las empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP, 1965-1983



**Fuente:** SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 12-13; y SIGEP reproducido en Secretaría de Comercio, *Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales, Boletín Nacional N° 20-Anuario 1981*, Buenos Aires, junio, 1982, p. 188.

<sup>194</sup> Los precios y tarifas de las empresas públicas tuvieron cuatro grandes momentos. El primero fue desde 1965 hasta 1968 cuando el ritmo fue ascendente. Luego, se inicia un proceso ininterrumpido de caída de hasta 1972. En 1973 comienza a subir para llegar al pico más alto del periodo en 1974, año en que las tarifas aumentaron un 32% con respecto al año anterior. Por último, en 1975, se produce una nueva caída.

<sup>195</sup> La tasa de variación anual acumulativa entre 1965 y 1973 fue de 2,4%, mientras que entre 1974-1983 fue de -2,4% constándose un deterioro en el largo plazo a partir del golpe.

<sup>196</sup> Entre 1965 y 1974 los precios y tarifas de las empresas públicas crecieron 62,8% (Tabla 32 anexo).

Entre 1976 y 1983, los precios y las tarifas de las empresas del Estado tuvieron cinco etapas de oscilaciones muy profundas, aunque la tendencia general del período fue de deterioro (Gráfico 3). La primera etapa fue entre 1976 y 1978 cuando se suceden dos años de recuperación tarifaria, momento signado, además, por la incapacidad de concretar uno de los objetivos explícitos más importantes de la gestión: el control de la inflación. Las interpretaciones sobre cuáles fueron las motivaciones detrás de esta primera etapa de recuperación tarifaria son variadas. Ugalde (1983) sostuvo que esto se debió a que la prioridad de la conducción empresarial en las empresas públicas estuvo asociada a recuperar el equilibrio económico a través de un aumento sustancial de la productividad, que se logró por la reducción de personal y caída del salario real y por aumento en términos reales de las tarifas. De Pablo (1977), afirmó que el primer año de gestión se buscó reducir la inflación no tanto a partir de la disminución de la tasa global de inflación sino eliminando la distorsión de los precios relativos. Schvarzer (1986) atribuye este fenómeno al hecho de que el equipo económico que lideraba Martínez de Hoz perseguía objetivos implícitos y de largo plazo más importantes que los que hacía explícitos para el corto alcance: le otorgó máxima prioridad al cambio en el *modus operandi* del mercado de capitales. La liberación de precios de la primera etapa estuvo signada, según el autor, por el propósito de generar las condiciones políticas para llevar a cabo las reformas estructurales y por eso renuncia a dar prioridad a la lucha antiinflacionaria. En el análisis por empresa en esta primera etapa de “recuperación tarifaria” las excepciones las componen YPF e YCF la primera con estancamiento y la segunda con deterioro a partir de 1977. El hecho de que dos de las tres empresas del subsector de combustibles fueran las que tuvieron deterioros reales en esta primera etapa resulta paradójico dado que el gobierno tuvo varias declaraciones a favor de “recuperar el nivel tarifario”, especialmente en el sector de combustibles hasta llevarlo a niveles internacionales<sup>197</sup> (Gráfico 24 anexo). En los demás subsectores hubo incremento durante estos primeros dos años, aunque con diferentes magnitudes. Por ejemplo, en el subsector transporte el ritmo en los incrementos fue muy moderado, mientras que en telecomunicaciones fueron más pronunciados, especialmente en ENCOTEL en el año 1978

---

<sup>197</sup> En su análisis del caso YPF, Schvarzer (1986) menciona el memorándum enviado al FMI en el primer año de gestión de Martínez de Hoz, donde reitera la voluntad de recuperar las tarifas y menciona explícitamente el precio del petróleo afirmando que “el precio local debe alcanzar el internacional”.

(Gráfico 27 anexo). En GE y el subsector eléctrico los incrementos fueron pronunciados especialmente, también en 1978 (Gráfico 26 anexo).

En 1979 se efectúa la primera caída que se constata en el nivel agregado, pero también es generalizada en todas las entidades y coincide con la entrada en vigencia de la “tablita” cambiaria (Gráfico 3 anexo). A partir de finales 1978 y hasta agosto de 1979 se instaura una política de pautas que incluye el anuncio anticipado de aumentos declinantes de los precios de las empresas públicas que, junto con una política similar en relación a la tasa de cambio, supuestamente proveía de guías al sector privado en la determinación de sus propios precios. Esta política tuvo escaso impacto en relación a la tasa de inflación y, resultó en un muy marcado deterioro de los precios de las empresas públicas (Boneo, 1980). El crecimiento en términos reales se recupera en 1980 y en 1981 año que coincide con el cambio de gestión económica y el intento por recuperar el nivel tarifario y reducir el déficit fiscal<sup>198</sup>. Sin embargo, rápidamente se volvió a la práctica de la restricción tarifaria. Hasta aquí todas las empresas acompañan las oscilaciones del nivel general –aunque con magnitudes dispares– con excepción de YCF cuya tendencia es siempre de deterioro. En 1982 se produce una caída brusca del nivel general y de cada una de las entidades, la aceleración inflacionaria lo llevó a uno de sus niveles históricos más bajos. En 1983 se efectúa una leve recuperación en el nivel que acompañan todas las empresas con excepción del subsector telecomunicaciones y OSN. Observando todo el período bajo análisis, hubo bastante homogeneidad en los momentos de “subida” y “bajada” en las distintas empresas y el nivel agregado, con excepción del subsector energético (específicamente YPF e YCF) que tuvo el primer rezago a contramano del ritmo general y el caso de YCF que tuvo caída ininterrumpida desde 1979. El subsector telecomunicaciones tuvo los picos más pronunciados, junto al subsector eléctrico y nuevamente combustibles (Gráfico 27 anexo). El subsector transporte tuvo picos moderados. OSN avanzó a un ritmo muy similar al del nivel general, aunque con una caída muy significativa pronunciada en 1983 (Gráfico 28 anexo). En suma, las estrategias tarifarias las diferentes económicas transcurridas entre 1976 y 1983 dieron el mismo resultado: la caída de los valores reales y una evolución año tras años sumamente errática (Tabla 32 anexo).

---

<sup>198</sup> Durante esta etapa hubo especial énfasis en el cobro de impuestos al combustible para “recuperar” los fondos perdidos.

La mayor parte de los trabajos que indagaron en las motivaciones detrás de la política de tarifas rezagadas del PRN hicieron extensivas las lógicas de períodos previos y destacaron la voluntad de controlar la inflación como propósito fundamental. Este es el caso, por ejemplo, de Quarracino (1986) que destacó el uso de las tarifas públicas con propósitos de estabilización o el propio Boneo (1980) que calificó de paradójales los primeros años de Martínez de Hoz porque, a contramano de su esquema que establecía que los gobiernos liberales-privatistas que promovían un esquema de recuperación tarifaria, había decidido regazar las tarifas para controlar la inflación, sobre todo a partir de la “tablita” cambiaria de diciembre de 1978. Sin embargo, los vaivenes descritos anteriormente no siempre evolucionaron a contramano del ritmo inflacionario. Incluso en momentos donde la lucha contra la inflación parecía estar en primer orden, es posible encontrar picos hacia arriba como los primeros años cuando el control de la inflación aparecía, aunque sin éxito, entre los objetivos explícitos o en 1980 y 1981 cuando el nivel de precios interno estaba controlado por las devaluaciones programadas y aun así las tarifas crecieron en términos reales. En este sentido, Schvarzer (1986) fue un poco más allá en la interpretación destacando los objetivos implícitos de la “lógica política” que caracterizó a la gestión económica de Martínez de Hoz. La principal hipótesis del autor radica en que el equipo económico de Martínez de Hoz prefirió cercar a las empresas públicas reduciendo sus ingresos e impidiéndole su expansión. Para Schvarzer, el presupuesto de las empresas estatales no siguió siempre el mismo camino que el de la administración central. Por el contrario, ellas fueron sistemáticamente constreñidas a reducir sus ingresos a través de un rígido control de las tarifas reales. Esta restricción obedecía a la lógica de obligarlas a controlar sus gastos y reducir su tendencia natural a la expansión y ejercer la presión necesaria para aplicar los planes de privatización que se intentaron llevar a cabo. El deterioro de los precios y tarifas de las empresas públicas perseguía el propósito de limitar su crecimiento deliberadamente con verdaderas acciones de sabotaje.

Otras interpretaciones jerarquizaron la transferencia de ingresos hacia el sector privado que implicó la política de tarifas rezagadas. Basualdo (1987) en su análisis sobre los mecanismos de transferencias de ingresos desde el Estado hacía los grupos económicos locales y las empresas transnacionales, destaca una forma específica asociada a la evolución de los precios y tarifas de las empresas públicas. Según Basualdo, durante la última dictadura

cívico-militar se produjeron crecientes transferencias de ingresos desde el Estado hacia las empresas privadas a partir de un aumento del volumen físico de la producción que fue acompañado con una caída de los precios relativos. Contrariamente a lo que sucedió con los grupos económicos y las empresas transnacionales diversificadas, las empresas del Estado, a pesar de tener una inserción fundamentalmente oligopólica y haber actuado en una etapa de alta inflación, fueron perjudicadas por los precios relativos al fijarlos por debajo del promedio, subsidiando de esta manera al capital privado en general y a los grupos económicos en particular.

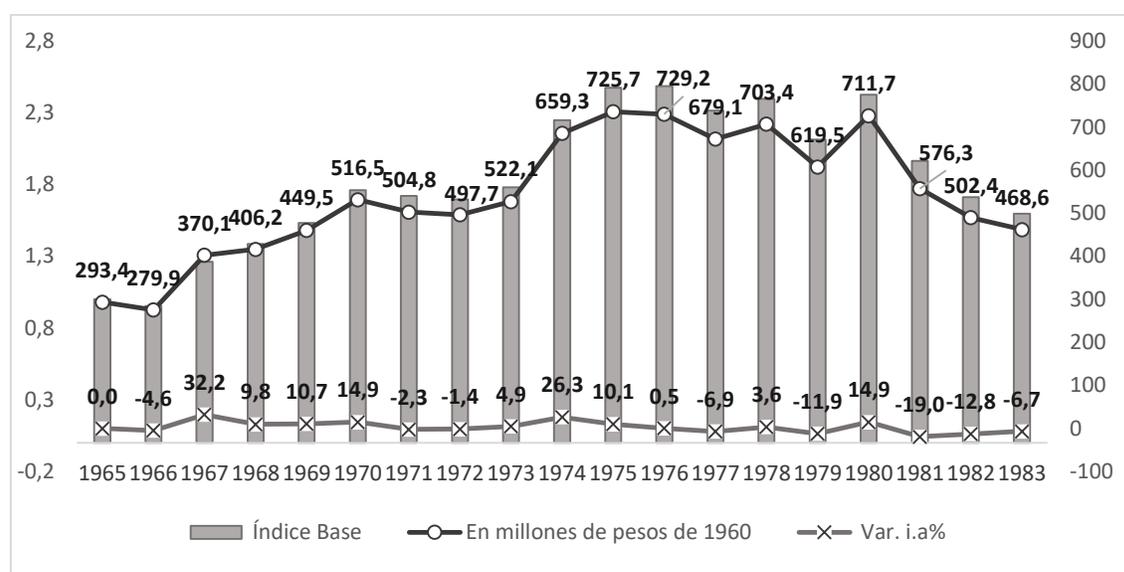
### **4.3. Inversión real fija**

El sector público creció durante la última dictadura en base a la expansión del gasto y la inversión pública, a pesar de la aparente disposición contraria de las autoridades. Ambas variables ofrecen una perspectiva de la creciente injerencia del Estado en la economía, pero en este apartado interesa especialmente la evolución de la segunda. En efecto, tal como expuso Schvarzer, (1981), la inversión pública durante la última dictadura cívico- militar creció coyunturalmente y con respecto a los valores históricos. La inversión global del sector público con respecto al PBI pasó de un promedio de 7,3% entre 1968-1972 a 10,3% en 1977-1980. La evolución coyuntural tampoco contradice esta afirmación ya que la tasa más baja del período 1977-1980 (8,9%) fue todavía más elevada de las que se observan en la etapa 1973-1975 (8,2%). Si bien durante el primer año la inversión del sector público se contrajo, esta tendencia encontró rápidamente sus límites y en 1977 hubo fuerzas –estructurales, para el autor- que volvieron a incrementar la inversión pública. Las explicaciones oficiales fueron escasas y pueden reducirse a dos puntos esenciales: la primera, fue que la inversión pública en el período anterior había sido demasiado alta y, por lo tanto, el esfuerzo por reducirla no era sencillo y la segunda, fue que había muchas obras en marcha cuya paralización implicaba costos demasiado altos. Sin embargo, Schvarzer demostró que ninguno de los dos argumentos fue cierto: la inversión pública no había crecido tanto en el período anterior, ni se habían desarrollado obras de la magnitud cuya continuidad explicara el incremento absoluto de la inversión del período (Schvarzer, 1981, 1986).

En marcado contraste con la tendencia expansiva del gasto y la inversión pública de la administración nacional, la inversión real fija de las empresas públicas se contrajo notablemente durante la última dictadura. A partir de 1976 se abre un ciclo de profunda

desinversión que culmina, en 1983, con una caída de la inversión real fija entre puntas de -28,9%. Este saldo contrasta notablemente con el período de industrialización sustitutiva, cuando la inversión real fija había crecido 77,9% entre 1965 y 1973. Si el cálculo se extiende hasta 1974 el incremento es mucho más pronunciado aún, de 124,7% (Tabla 33 anexo). En este indicador se concentra el mayor contraste entre un modelo de acumulación y el otro, dado que la inversión de las empresas públicas manifestó una tendencia muy expansiva durante los años previos, más allá de algunas oscilaciones y de los cambios en los signos políticos de las distintas administraciones nacionales (Gráfico 4).

**Gráfico 4.** Inversión real fija (en millones de pesos de 1960, índice base 1965=100)\*



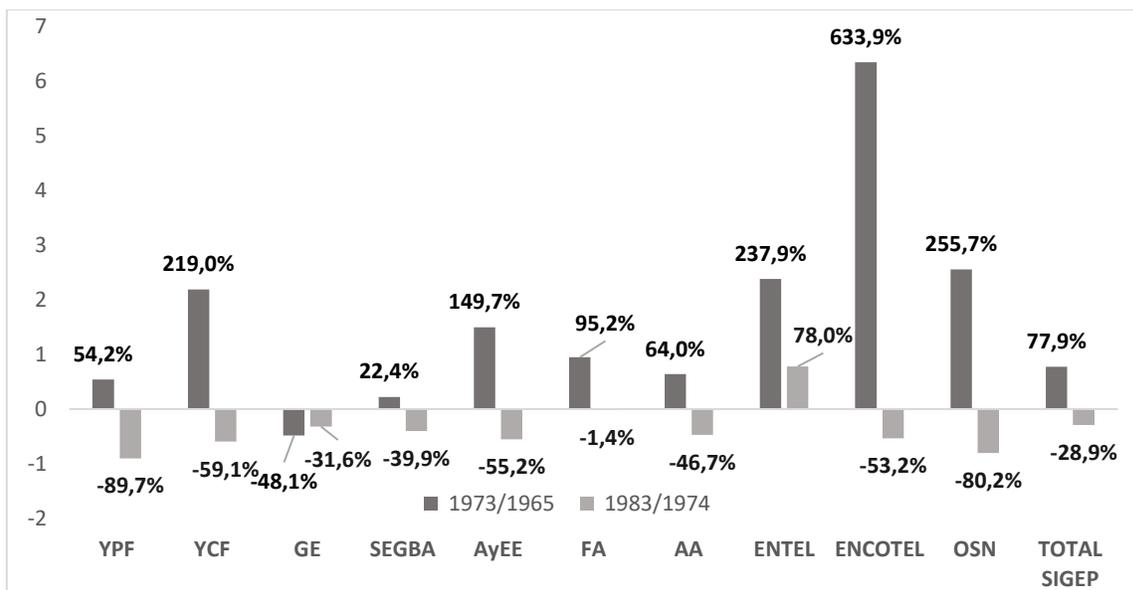
\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 24-25.

Durante los ocho años previos a 1976, la evolución de la inversión real fija fue positiva no sólo para el total de empresas públicas de la SIGEP, sino también para cada una de las empresas de la muestra, con excepción de Gas del Estado. Esta tendencia es revertida notablemente durante el PRN también de forma generalizada: todas las empresas de la muestra, con excepción de ENTEL culminaron en 1983 con saldos negativos en inversión real fija en la comparación con 1974. La empresa que más deterioro tuvo de la inversión real fija sufrió fue YPF, con una caída de -89,7% entre puntas y, en segundo lugar, aparece OSN con una caída del -80,2%. Luego se suman las empresas con deterioros que rondaron el 50%: YCF con -59,1%, AyEE con -55,2%, ENCOTEL con -53,2% y AA con -46,7%. Un cuarto

grupo lo componen SEGBA con una caída de -30,9% y GE con -31,6%. El deterioro más moderado fue el de FA con una caída de sólo -1,4%<sup>199</sup>. La única excepción la compone el caso de ENTEL, cuyo saldo fue positivo en 78%, pero que tuvo un deterioro notable con respecto a la ISI. En suma, puede decirse que el proceso de desinversión en las empresas públicas fue generalizado, del mismo modo que se constata en la evolución de los ingresos por ventas, ya que en todas las firmas con excepción de ENTEL redujeron la inversión real fija con respecto al período previo, caracterizado por un crecimiento también generalizado. Si bien algunas empresas tuvieron caídas más grandes que otras (YPF y OSN las más afectadas), la mayoría manifestó deterioros cercanos al 50% que no permiten establecer un criterio sectorial o de otra índole que permita elaborar esquema de ganadoras y perdedoras. En la comparación con la ISI las más afectada fue ENCOTEL, que había tenido un crecimiento muy notable (633%) entre 1965 y 1983 (Gráfico 5, Tabla 34 anexo y Tabla 35 anexo).

**Gráfico 5.** Inversión real fija por empresa. Variación porcentual 1965/1973 (ISI) y 1976/1983 (PRN)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 24-25.

En cuanto a la evolución interanual, el ritmo de la inversión real fija de las empresas públicas en términos agregados tuvo oscilaciones muy pronunciadas, desacopladas del ritmo

<sup>199</sup> El único caso con una evolución negativa fue el de Ferrocarriles Argentinos, que tuvo una caída de la inversión real fija entre 1965 y 1975 de -29,7%.

en el que desarrolló la actividad económica y la inversión pública nacional. Durante la gestión económica de Martínez de Hoz, la inversión real fija de en las firmas de la SIGEP tuvo muchos vaivenes, pero a partir de 1981 se inicia una caída ininterrumpida. En 1976 se produce un estancamiento del nivel de inversión del total de las empresas públicas, con un incremento interanual de 0,5%, frenando el dinamismo característico de los años previos (Gráfico 4). Si bien 1976 fue un año de caída del PBI global, las erogaciones de capital del Tesoro Nacional crecieron 35,5% con respecto al año anterior. El primer deterioro importante de la inversión real fija en las empresas públicas se produce en 1977 cuando cae -6,9% con respecto al año anterior, mientras el PBI global de la economía argentina crecía 6,4% y las erogaciones de capital del Tesoro Nacional aumentaban 36,1%. En 1978 la inversión real fija de las empresas públicas vuelve a tener un repunte del 3,6% en un año de caída del PBI de -2,9% y caída de las erogaciones de capital del Tesoro Nacional en -8%. En 1979 la inversión vuelve a caer -11,9% en las empresas del Estado a pesar del repunte en la economía de 6,2%. En 1980 la inversión real fija de las empresas públicas vuelve a crecer 14,9% en un año de estancamiento del PBI, con sólo 0,7% de aumento y las erogaciones de capital del Tesoro Nacional cayendo -5,2%. Con posterioridad a 1981, coincidiendo con la crisis económica (caída de -6,2% del PBI), las tendencias se acoplan y caen la inversión real fija de las empresas públicas y las erogaciones de capital del Tesoro Nacional<sup>200</sup> (Tabla 36 anexo).

El análisis empresa por empresa de la evolución interanual de la inversión real fija muestra ritmos muy disímiles que profundizan el componente errático del derrotero de esta variable. El subsector de combustibles fue uno de los más heterogéneos entre sí y que más desacople arrojó con el nivel agregado. YPF en 1976 tuvo crecimiento, cuando el nivel agregado manifestó aumento, pero luego acompañó la tendencia general hasta 1978 donde se inicia un ciclo de deterioro ininterrumpido con una leve mejoría en 1982. GE en cambio tuvo deterioro en 1976 y 1977 muy pronunciados, con un pico hacia arriba considerable en 1978 que vuelve a deteriorarse en 1979 de forma ininterrumpida hasta 1983. YCF se deterioró año tras año con una leve mejoría 1980 (Gráfico 29 anexo). El subsector eléctrico fue bastante homogéneo en su desempeño hacia adentro, con caídas todos los años salvo 1980 que tuvo un incremento destacable (Gráfico 30 anexo). El subsector de transporte tuvo un desempeño muy dispar

---

<sup>200</sup> Con la excepción de que en 1981 las erogaciones de capital del Tesoro Nacional fueron muy positivas 42,1%.

entre sí. AA fue sumamente errática y a contramano del nivel general, con un crecimiento exponencial en 1976 y un deterioro abrupto en 1977 que vuelve a tener un crecimiento muy pronunciado en 1978, cae moderadamente en 1979 y más pronunciadamente en 1980, a contramano del nivel agregado que crece notablemente ese año. En 1981, año de la crisis económica crece su inversión para luego deteriorarse los años subsiguientes. Lejos de esos picos pronunciados, FA tuvo un desempeño de oscilaciones leves que hicieron que culmine el período con una pérdida muy moderada (Gráfico 31 anexo). En el subsector comunicaciones el ritmo fue homogéneo hacia adentro y muy zigzagueante y bastante desacoplada del ritmo agregado. En 1976 ENCOTEL cae y ENTEL crece, pero sus desempeños se acoplan en 1977 cuando ambas tienen un pico de crecimiento que cae en 1978, en 1979. En 1980 sus tendencias se desacoplan porque ENTEL crece considerablemente y ENCOTEL cae, pero luego en 1981 ambas tienen un pico de crecimiento que se deteriora en 1982 y se recompone levemente en 1983. Por último, tiene una tendencia ininterrumpida a la baja, particularmente pronunciado a partir de 1981 y con la única excepción de un estancamiento en 1980 (Gráfico 32 anexo). Por su parte, OSN, tuvo un desempeño interanual de caída ininterrumpida hasta 1980, año en que se produce un leve incremento, pero al año siguiente recupera la baja (Gráfico 33 anexo).

En suma, el deterioro de la inversión real fija en las empresas públicas durante la última dictadura contrasta con el incremento generalizado y gran dinamismo –a pesar de los vaivenes- de la misma variable durante la industrialización sustitutiva, abriendo un ciclo de desinversión en las entidades a cargo del Estado. El proceso de crecimiento de la inversión durante la segunda ISI fue generalizado, con la ya mencionada excepción de Gas del Estado. En marcado contraste, el proceso de desinversión en las empresas públicas durante la última dictadura también fue generalizado, con excepción de ENTEL. Resulta particularmente destacable el caso de YPF, la empresa más importante de la economía argentina, que evidenció la desinversión más destacable con una caída de -89,7%. Por otro lado, el ritmo errático adoptó la evolución del indicador bajo análisis, dado su desacople respecto del ritmo de crecimiento de la actividad económica y la evolución de la inversión real fija del sector público nacional, constituye un componente más del deterioro en las capacidades financieras de las firmas. La magnitud y la rapidez con que se producen los vaivenes se radicalizan en la comparación con los diez años previos, además de estar desacoplados del ciclo económico y

de haber gran disparidad en el ritmo asumido por las distintas empresas y subsectores de actividad.

#### **4.4. Endeudamiento interno y externo**

En el capítulo tres se hizo alusión al proceso por el cual incremento de los flujos financieros a nivel mundial<sup>201</sup> confluyó con la impronta refundacional de la última dictadura, posibilitando la conformación de un nuevo patrón de acumulación basado en la valorización financiera. Inicialmente, el ingreso de capitales internacionales asumió la forma de préstamos al sector privado, en el marco de una economía que redujo drásticamente sus controles para la entrada y salida de capitales<sup>202</sup>. El endeudamiento externo del sector privado fue el pivote sobre el que se erigió el régimen de acumulación. No obstante, el endeudamiento público cumplió un rol fundamental como garante de este proceso<sup>203</sup>. Primero, a través del endeudamiento interno que posibilitó las altas tasas de interés en el mercado financiero local. Segundo, a través del endeudamiento externo que proveyó las divisas necesarias para la abultada fuga de capitales del sector privado, especialmente a partir de 1980. Tercero, mediante la estatización de la deuda externa privada hacia finales del “Proceso”. El conjunto de las empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP constituyó un instrumento clave para la puesta en práctica del primer y segundo mecanismo. El abultado endeudamiento de las

---

<sup>201</sup>Durante los años 70, la economía internacional presentaba elevados niveles de liquidez, bajas tasas de interés y bancos en búsqueda de obtener nuevas plazas de colocación. El incremento de la liquidez mundial provino de diversas fuentes. La más conocida, aunque no la única, derivó de la brusca transferencia de ingresos provocada por el alza de los precios en el petróleo. Los países productores de petróleo se encontraron con una gran masa de riqueza potencial que volcaron, en gran medida en América Latina. En el caso argentino, eso asume inicialmente la forma de préstamos al sector privado, en el marco de una elevada reducción de la economía protección en la economía doméstica (vía reforma financiera y liberalización del mercado de capitales. Para profundizar sobre el marco internacional en el que se realizó la valorización financiera Argentina durante la década de los setenta consultar: (Kulfas y Schorr, 2003; Schvarzer, 1983, 1998).

<sup>202</sup>Mediante la Reforma Financiera y la liberalización del mercado de capitales.

<sup>203</sup> Cabe destacar que también se produjeron transformaciones de nivel macro en el tipo de intervención del Estado en la economía que fueron desarrolladas en profundidad en el capítulo tres. La más destacable en lo relativo a la valorización financiera fue la Ley 21.526 de Reforma Financiera mediante la cual se descentralizaron y se desarrolló la normativa sobre las entidades financieras. A partir de esta reforma se aplicaron una serie de políticas monetarias asociadas al objetivo antiinflacionario. La más importante y eficaz para el control de la inflación y la realización de la valorización financiera fue la del enfoque monetario de la balanza de pagos a partir de 1979 y hasta 1981 cuando la reforma financiera convergió con la apertura comercial y financiera. La libre movilidad de capitales fue un aspecto clave para definir el carácter de la reestructuración económica. Asimismo, la vigencia de una tasa de interés interna sistemáticamente superior a la internacional, facilitada por la revaluación del peso producto de la “tablita” (Basualdo, 2013).

empresas públicas formó parte de esta lógica de subordinación del endeudamiento estatal, como instrumento para la puesta en práctica de la valorización financiera, disociado de las propias necesidades operativas de las firmas.

Los trabajos que se han dedicado a analizar las características del endeudamiento argentino durante la última dictadura identificaron que durante los primeros años y hasta fines de 1978, el aumento que se registró en el endeudamiento externo no fue significativo tanto por el monto que alcanzó como por las causas que lo generaron<sup>204</sup>. Durante los primeros dos años, el incremento de la deuda externa estuvo vinculado a la necesidad de superar la crisis de la balanza de pagos. Comienza a crecer a un ritmo moderado en 1978 y se dispara recién en 1980, cuando se inicia la masiva fuga de capitales por parte del sector privado. La forma de endeudamiento público que prevalece hasta 1980 es el endeudamiento interno, cuya función en la valorización financiera fue posibilitar las altas tasas de interés en el mercado financiero local<sup>205</sup> (Basualdo, 1987; Kulfas y Schorr, 2003; Manzanelli et al., 2015; Schvarzer, 1983). En el Gráfico 6 se observa cómo la dinámica adquirida por el endeudamiento interno y externo de las empresas públicas coincide con las tendencias generales antes descriptas y contribuye a confirmar que los pasivos de las empresas públicas fue funcional a la puesta en práctica de la dinámica especulativa.

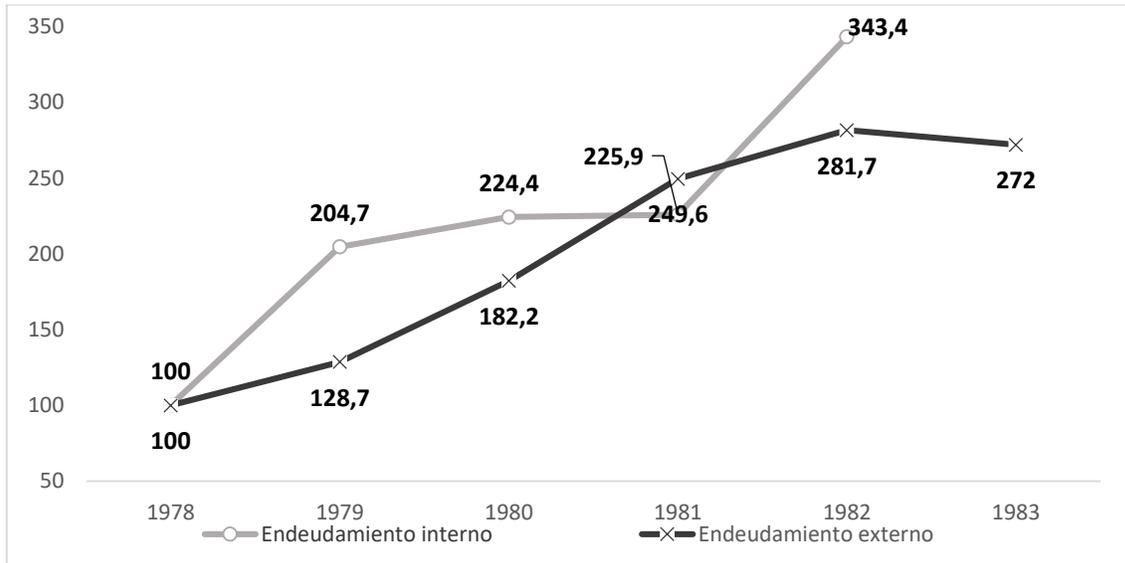
El endeudamiento interno de las empresas públicas estuvo presente desde los primeros años de la dictadura, colaborando con el sostenimiento de una tasa de interés real positiva en el mercado financiero local. Fue preeminente con respecto al endeudamiento privado hasta 1981 cuando se produce la primera caída, pero al año siguiente recupera un nivel particularmente alto. A partir de 1980, cuando se inicia la masiva fuga de capitales por parte del sector privado, el endeudamiento interno en las empresas del Estado mengua y gana protagonismo el endeudamiento externo que continúa con su tendencia ascendente hasta 1983 cuando atenúa el ritmo de crecimiento.

---

<sup>204</sup> Si bien la deuda externa se incrementa de 7.875 dólares en 1975 a 12.496 millones de dólares en 1978, la misma disminuye si se tienen en cuenta las Reservas acumuladas en el Banco Central. En efecto, en el mismo período, el endeudamiento neto disminuye 7.255 millones de dólares a 6.459 millones de dólares (E. Basualdo, 1987).

<sup>205</sup> Para la existencia de tasas de interés en el mercado local, la toma de crédito por parte del Estado en el mercado financiero local fue necesaria pero no suficiente. También se pusieron en práctica otras medidas esenciales tales como la Reforma Financiera y la apertura del mercado de capitales.

**Gráfico 6.** Evolución del endeudamiento interno (en millones de pesos de 1960) y externo (en millones de dólares) del total de las empresas públicas de a SIGEP. Índice base =1978



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, p. 31 y 32.

En cuanto a su deuda interna, el total de empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP la incrementó 243% como saldo de la última dictadura militar, lo que representó \$401.718 de pesos a 1960 (Tabla 37 anexo). De aquí en más, siempre que se haga referencia al monto absoluto de la deuda interna se está hablando de pesos de 1960, tal como figura en las estadísticas de la SIGEP. En el análisis por empresa, la mayor parte de las empresas públicas se vieron afectadas por la deuda interna durante la última dictadura, con excepción de Aerolíneas Argentinas que fue la única entidad que no contrajo deuda interna en el período bajo análisis. El resto de las empresas sí lo hizo, aunque con magnitudes y desempeños muy disímiles (Gráfico 6, Tabla 38 anexo y Tabla 39 anexo).

Primero, se analiza el grupo de empresas que más deuda interna contrajo a 1982 y mayor dinamismo en el crecimiento mostró a lo largo del período. Muy por encima del desempeño del resto de las entidades se destaca SEGBA, con un incremento exponencial de 1247%. Más allá de que el ritmo de crecimiento fue el más dinámico, también fue la empresa que más deuda interna en términos absolutos tenía en 1982, llegando a los \$119.181. En cuanto al ritmo de crecimiento de la deuda, el segundo lugar fue para FA con un aumento de 329% entre puntas, pero con un monto de deuda de \$68.743 que la ubica como la tercera empresa más endeudada en términos absolutos. La segunda empresa más endeudada en miles

de pesos de 1960 fue AyEE con un monto de \$ 77.043 y un porcentaje de incremento entre puntas de 324%. ENTEL tuvo un porcentaje de crecimiento de su deuda de 191% entre 1978 y 1982, pero un monto de deuda que llegaba a \$31.639, menor al que van a manifestar las empresas de combustible. YCF e YPF fueron las entidades cuyo endeudamiento interno creció con menor dinamismo entre puntas 41% y 29,4% respectivamente, pero el monto de la deuda de YPF superaba a YCF y a ENTEL por ser \$ 36.012 en términos absolutos y la deuda de YCF era de \$26.199 en 1982. El hecho de que YPF sea la menos dinámica en el porcentaje de crecimiento, pero a la vez sea la tercera en términos del monto absoluto se debe a que la entidad ya contaba con un monto considerable de deuda en 1978, de \$27.824 (Gráfico 6, Tabla 38 anexo y Tabla 39 anexo).

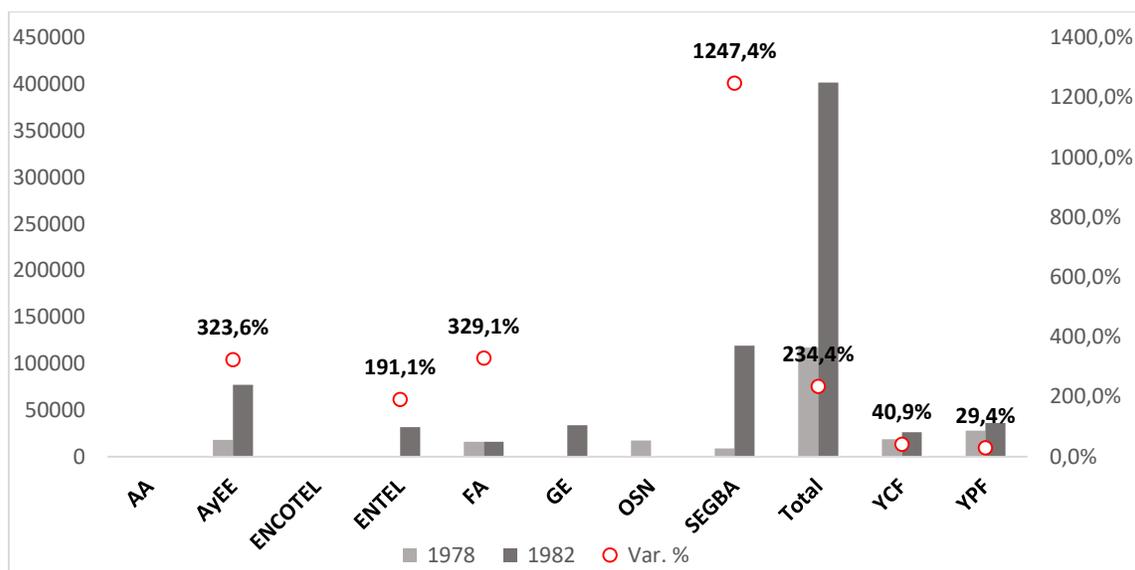
Hasta aquí se ha analizado el grupo de empresas que más dinamismo mostró en materia de deuda interna y más comprometidas estaban hacia finales del proceso. Hubo también otros casos que, si bien estuvieron involucradas en la deuda interna, lo hicieron en menor intensidad. Por un lado, Gas del Estado no contrajo deuda interna hasta 1982 en un monto relativamente moderado de \$33.933<sup>206</sup>. Por otro lado, ENCOTEL comenzó contrayendo deuda interna con un pico en el año 1980, pero luego la tendencia fue decreciente hasta llegar a cero en 1982. Como se mencionó en el apartado anterior, AA no contrajo deuda en todo el período y por último, el caso de OSN es particular porque sólo se cuenta con datos hasta 1979<sup>207</sup>, por lo que no puede establecerse una lectura entre puntas, sólo puede decirse que en 1979 la deuda interna de la entidad era de \$27.005 (Gráfico 6, Tabla 38 anexo y Tabla 39 anexo).

---

<sup>206</sup> Como se anticipó, 1982 es un año excepcional para GE en el que impactan los efectos de la construcción del Gasoducto Centro Oeste.

<sup>207</sup> La falta de datos para el caso de OSN tiene que ver con una vacancia propia de la SIGEP en su última síntesis estadística del período bajo análisis, 1983. En el original de la SIGEP, los casilleros correspondientes OSN a partir de 1980 aparecen con un asterisco.

**Gráfico 7.** Endeudamiento interno de las empresas públicas de la SIGEP, 1978-1982 (en miles de pesos de 1960\*\* y variación porcentual entre 1978 y 1982)



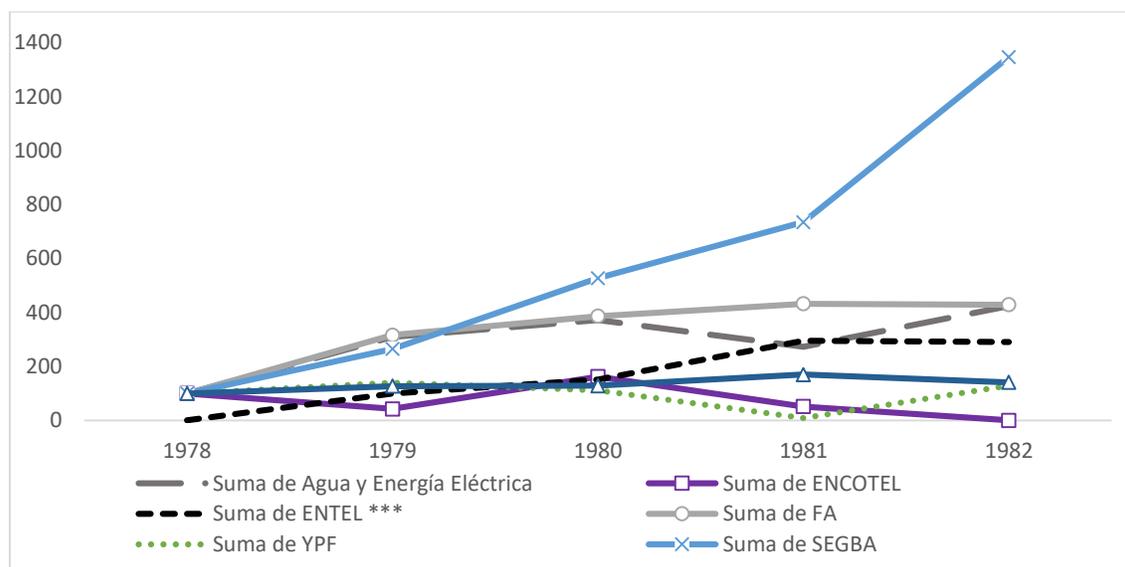
\* Saldos de deuda con instituciones financieras (excluida línea especial del Banco Nacional de Desarrollo), a fin de cada período, en el mercado interno, de acuerdo con la Resolución del Ministerio de Economía N° 170/80.

\*\* En base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales no Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, p. 31.

En términos de subsectores de actividad, el más afectado resulta ser el subsector eléctrico cuyas dos entidades fueron las más afectadas del período, dado el crecimiento excepcional de SEGBA y el volumen de deuda interna contraído por AyEE, que fue el segundo más importante en todo el período. En cuanto al subsector transporte, el impacto es heterogéneo dado que FA tuvo un incremento importante, mientras que AA no contrajo deuda interna. Con telecomunicaciones ocurre algo similar, ya que tuvo desempeños muy dispares con ENTEL muy endeudada y ENCOTEL que se endeudó los primeros años, pero luego tiende a reducirse hasta cero. Telecomunicaciones es uno de los subsectores menos afectados, ya que más allá del dinamismo en el porcentaje de crecimiento de la deuda interna, la magnitud de la deuda interna de ENTEL sólo supera la de YCF. Por último, el subsector de combustibles tuvo un ritmo de crecimiento de su deuda interna considerablemente menor al resto de las empresas y al nivel agregado. No obstante, si bien YPF fue la empresa con menor dinamismo en el crecimiento de su deuda –exceptuando a ENCOTEL por su evolución negativa- su punto de partida en 1978 fue mucho más alto que el de los demás casos, por eso en términos absolutos fue la cuarta empresa más endeudada (Gráfico 8)

**Gráfico 8.** Evolución del endeudamiento interno de las empresas que mayor protagonismo entre 1978 y 1982). Índice base=1978

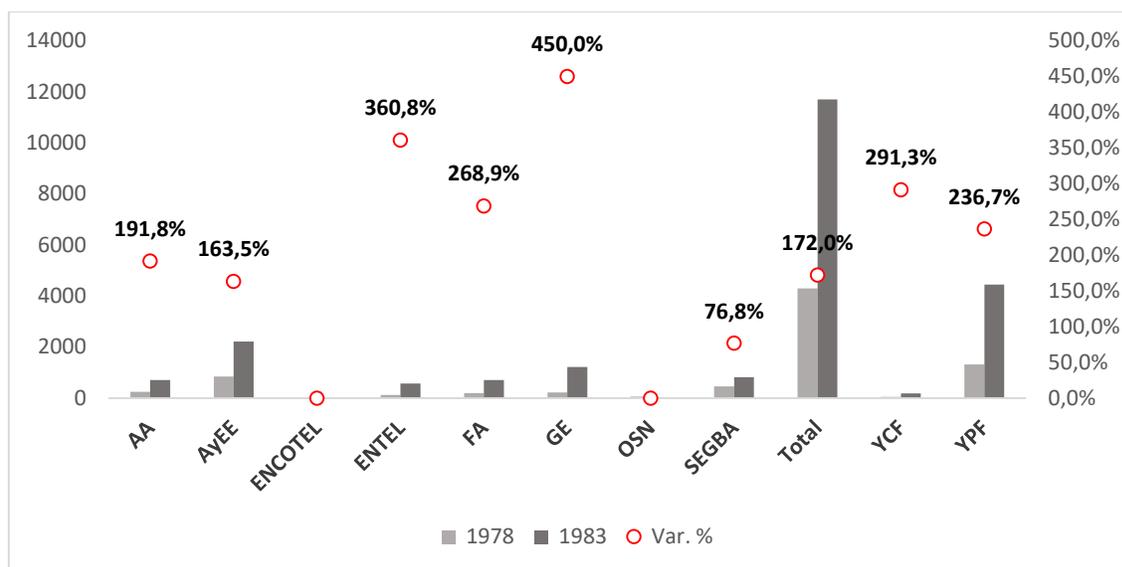


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, p. 31.

En términos de endeudamiento externo, el total de empresas públicas de la SIGEP manifestó un incremento de 172% entre 1978 y 1983. Con excepción de OSN y ENCOTEL para las cuáles no la SIGEP no publicó datos<sup>208</sup>, todos los casos bajo análisis manifestaron un alto grado de endeudamiento en moneda extranjera durante la última dictadura militar. El ritmo en el crecimiento de la deuda externa durante la dictadura fue muy alto para todas las empresas. Con excepción de SEGBA, todas tuvieron porcentajes de tres dígitos de incremento entre 1978 y 1983. A continuación, se ordenan desde la que más incrementó porcentualmente su deuda externa hasta la que menos lo hizo en 1983 en comparación con los niveles de 1978: Gas del Estado 450%, ENTEL 360%, YCF 291,1%, Ferrocarriles 268,9 % YPF 236,7%, AA 191,8%, AyEE 163,5% y SEGBA 76,8% (Gráfico 9).

<sup>208</sup> La síntesis estadística de la SIGEP del año 1983 no publicó datos para el caso de ENCOTEL y para el caso de OSN sólo publicó un monto para el primer año, 1978, de 54 mil millones de dólares. La restricción de datos en este capítulo expresa la restricción de la propia sindicatura general.

**Gráfico 9.** Evolución del endeudamiento externo de las empresas públicas, SIGEP, en millones de dólares estadounidenses de 1978 y 1983 y variación porcentual entre 1978 -1983



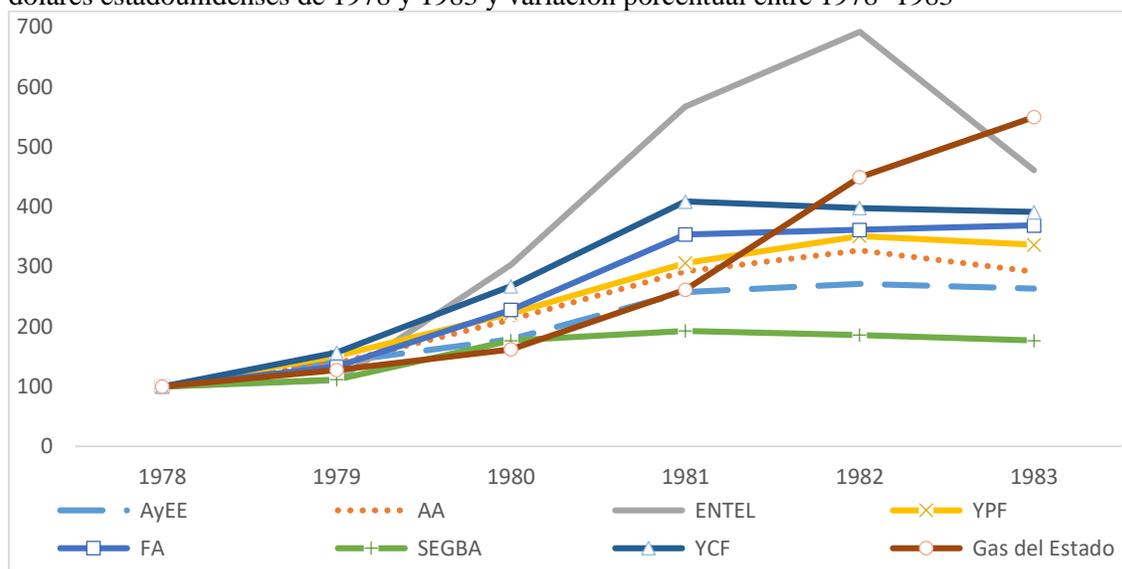
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, p. 32; YPF (1984), *Memoria y balance 1983*, p. 13.

Ahora bien, en cuanto a magnitud de la deuda en términos absolutos, el caso de YPF es paradigmático dado que el monto de su deuda asciende a 4.451 millones de dólares como saldo del período, constituyendo por lejos la empresa más endeudada en moneda extranjera. Luego, se destacan los casos de Agua y Energía Eléctrica cuya deuda ascendía a 2.221 millones de dólares en 1983 y Gas del Estado cuya deuda alcanzó los 1.221 millones de dólares en 1983. A pesar del bajo dinamismo en el crecimiento con respecto a las demás, el monto de deuda de SEGBA fue de 822 millones de dólares en 1983. Esto la coloca en el cuarto lugar según volumen de deuda. En suma, las empresas de energía fueron las empresas que más se endeudaron en moneda extranjera durante el PRN. Tal es así, que las cinco firmas que componen el sector energético (teniendo en cuenta a YCF, aunque el monto de su deuda fue mucho más bajo en comparación con el resto de las energéticas, de 180 mil millones de dólares) explicaron el 79,4% de la deuda externa del total de la SIGEP. El monto del resto de las empresas tampoco fue despreciable: FA y AA culminaron en 1983 con una suma de deuda externa de 71 millones de dólares y ENTEL de 576 millones de dólares. En conclusión, el fenómeno de endeudamiento externo de las empresas públicas fue generalizado y el ritmo de crecimiento para todas las entidades fue muy destacable. Ahora bien, en términos del volumen de deuda, las empresas más afectadas fueron las empresas de energía. El caso de

YPF resulta especialmente destacable porque por ella misma representaba casi el 38% de la deuda de las empresas de la SIGEP. (Tabla 40 anexo, Tabla 41 anexo y Tabla 42 anexo)

Tal como se mencionó anteriormente, la deuda externa en las empresas públicas creció durante todo el período salvo en 1983, cuando manifestó una caída de -3,4% para el total de la SIGEP. No obstante, la intensidad el crecimiento fue relativamente moderada en hasta 1980, cuando se constata un crecimiento 41,6% interanual que continúa con un crecimiento interanual de 37% en 1981 y reduce la intensidad en 1982 a un crecimiento de 1,9% (Basualdo y Kulfas, 2000). Este particular dinamismo a partir de 1980, que coincide con la masiva fuga de capitales del sector privado al exterior, también se constata en el análisis empresa por empresa. Todas ellas manifiestan un crecimiento de su deuda externa moderado hasta 1980 y a partir de allí un despegue exponencial. El caso de ENTEL es destacable ya que en 1980 su deuda crece 174,6% en términos interanuales (Gráfico 10).

**Gráfico 10.** Evolución del endeudamiento externo de las empresas públicas, SIGEP, en millones de dólares estadounidenses de 1978 y 1983 y variación porcentual entre 1978 -1983



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, p. 32; YPF (1984), Memoria y balance 1983, p. 13.

## CAPÍTULO 5

### **5. El deterioro de las capacidades técnico-operativas: análisis de los desempeños y el “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo**

A lo largo del capítulo anterior se analizó en profundidad el derrotero asumido por las principales variables económico-financieras de las empresas públicas. La serie de alteraciones introducidas por el nuevo régimen político condujo a un deterioro profundo de las capacidades financieras de las firmas mediante dos desacoples fundamentales. El primero, entre ingresos por ventas decrecientes y precios y tarifas rezagadas; el segundo, mediante los concomitantes procesos de desinversión y endeudamiento de las firmas. Ahora bien, aún resta conocer de qué forma los procesos antes descritos afectaron cuantitativa y cualitativamente las facultades productivas de las empresas públicas y sus capacidades técnico-operativas, a partir de la dinámica asumida por el empleo al interior de las firmas.

Si bien la literatura especializada ha analizado con creces los efectos del cambio de régimen político y de acumulación sobre la estructura productiva y la dinámica del mercado de trabajo en el sector privado, especialmente en la industria manufacturera, se ha estudiado relativamente poco sus consecuencias sobre la capacidad productiva y el impacto en el sector público en general. Este capítulo se aboca al análisis de las capacidades técnico-operativas de las empresas públicas a partir de tres dimensiones. En primer lugar, se examina el comportamiento de las empresas públicas en materia productiva a partir los desempeños en términos de producto bruto interno y nivel de actividad. Tal como advierte (Boneo, 1980), más allá de los ciclos ascendentes y descendentes que puede existir en el corto plazo, la tendencia al crecimiento en el largo plazo de su valor agregado podría evolucionar con cierta autonomía respecto de los cambios en los regímenes políticos, dado el perfil específico de su inserción estructural. No obstante, muy recurrentemente, frente a los cambios políticos suelen producirse transformaciones destacables en la composición de ese valor agregado, de allí la relevancia de observar la dinámica del empleo. En este sentido, se incorpora la dimensión vinculada la política laboral al análisis, a partir indagando en la evolución de las dotaciones de empleados, la trayectoria seguida por las remuneraciones y el desempeño en términos de productividad. Siguiendo los postulados del autor, cuando el aumento de la producción se da a la par de un incremento en la capacidad productiva del trabajo, es considerado un progreso en las capacidades de las firmas. Por el contrario, cuando el incremento en el volumen físico se

produce sobre la base de una mayor intensidad en la explotación de la mano de obra ocurre lo inverso.

Por otra parte, la literatura que se dedicó al análisis de las transformaciones acaecidas en el mercado de trabajo entre 1976 y 1983 señaló los mecanismos de desarticulación y desmovilización de los trabajadores al interior de los lugares de trabajo, como rasgo distintivo del período. La información disponible en los balances de la propia SIGEP permite examinar una serie de indicadores que ilustran las formas adoptadas por esa política de “disciplinamiento” y complementan el escenario laboral dentro de las firmas, a partir de lo acontecido en términos de conflictividad laboral, nivel de ausentismo y accidentes laborales.

### **5.1. La dinámica de la producción**

En esta sección se analiza la evolución y cambios en la composición del Producto Bruto Interno (PBI) del total de empresas públicas de la SIGEP y de las diez entidades seleccionadas para la muestra<sup>209</sup>. Tal como señala Boneo (1980), los mecanismos por los que puede variar el producto bruto de las empresas públicas resulta de multiplicar la cantidad física por el precio de los bienes y/o servicios producidos, por lo que un incremento en el valor agregado de las mismas puede producirse por tres vías: 1) una incorporación de unidades en el número de firmas que integran la SIGEP vía estatizaciones, 2) un aumento en el volumen físico producido por las empresas públicas existentes y 3) un aumento de los precios de los bienes o servicios producidos por las empresas estatales en relación al resto de la economía considerando que la elasticidad-precio de la demanda de sus productos es menor que uno.

El primer elemento a destacar respecto de la producción bruta en las empresas estatales para el período dictatorial es que su evolución fue positiva para el total de la SIGEP, también expresado como porcentaje del PBI global, especialmente a partir de 1977. Los años previos al golpe fueron también de crecimiento hasta que, en 1975, se produjo una caída de -2,9%. En 1976 la caída se frena con estancamiento, para luego emprender una senda de crecimiento

---

<sup>209</sup> La SIGEP Serie de Estudios Técnicos N°45: “Evolución de las principales relaciones económicas, de producción, ocupación y precios de las empresas públicas, 1965-1987” publicada el mes de julio de 1988 que se toma en consideración el PBI a costo de factores en valores constantes a precios de 1970. Estos datos fueron obtenidos del BCRA y actualizados en base a la evolución de distintas series indicativas de los volúmenes físicos de producción por cada empresa. Para más detalle, ver metodología en PBI de Empresas Públicas Argentinas. En valores constantes 1950-1981”, SIGEP, mayo de 1983, Serie de Estudios Técnicos.

cuyas oscilaciones acompañaron el ritmo del PBI global de la economía. El crecimiento se interrumpe recién en 1981 y 1982, años en los que se producen dos caídas consecutivas a la par de la merma en la actividad económica general. No obstante, el PBI de las empresas públicas siempre se mantuvo en niveles más altos de los acontecidos en 1970 tomándolo como índice base. El saldo entre 1974 y 1983 fue un crecimiento de 20,4 % en el PBI de las empresas públicas a costo de factores y un incremento de 16,9 % del PBI de las empresas públicas como porcentaje del PBI global (Tabla 19).

**Tabla 19.** Producto Bruto Interno de las empresas públicas. A costo de factores. Valores constantes. Datos anuales (1970-1983)<sup>210</sup>

Año	Como % del PBI global	En millones de \$ de 1970	Índice base 1970=100	Variación Interanual %
1970	7,0	5415,6	100,0	
1971	7,2	5790,7	106,9	6,9
1972	7,3	6015,3	111,1	3,9
1973	7,4	6253,6	115,5	4,0
1974	7,1	6342,5	117,1	1,4
1975	6,9	6161,5	113,8	-2,9
1976	6,9	6167,9	113,9	0,1
1977	6,8	6497,6	120,0	5,3
1978	7,3	6712,4	123,9	3,3
1979	7,6	7451,7	137,6	11,0
1980	7,7	7591,1	140,2	1,9
1981	7,9	7314,3	135,1	-3,6
1982	8,3	7212,2	133,2	-1,4
1983	8,3	7447,7	137,5	3,3
<b>1983/1974</b>	<b>16,9</b>		<b>20,4</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a Sindicatura General de Empresas Públicas (1985), *Serie de divulgación N°12*, Buenos Aires, abril y Sindicatura General de Empresas Públicas (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas*, año 1983.

Tal como se anticipó, este crecimiento en el producto bruto generado por las empresas públicas puede deberse a un incremento en la cantidad de empresas que integraron la SIGEP, un incremento en el volumen físico producido por las firmas o un aumento de sus precios

<sup>210</sup> Para reconstruir la evolución del Producto Bruto Interno de las Empresas Públicas durante la última dictadura se recurrió a dos fuentes propias de la SIGEP que mostraron algunas discrepancias que se detallan a continuación. El porcentaje de PBI de las empresas públicas como porcentaje del PBI Global se extrajo de la Serie de divulgación N°12 publicada en 1985. Allí también consta la evolución del PBI a precios constantes con índice base 1970, pero varía ligeramente de los valores expresados en la Síntesis Estadística Anual de 1983. Se optó por tomar los datos de la segunda fuente mencionada, dada la mayor rigurosidad que acredita que se encuentren detallados los millones de pesos de 1970 sobre los que se calculó la variación del índice base 1970=100. De todas maneras, la variación entre una fuente y otra no supera en ninguno de los años bajo análisis los cinco decimales, por lo tanto, no afecta el sentido general del análisis efectuado.

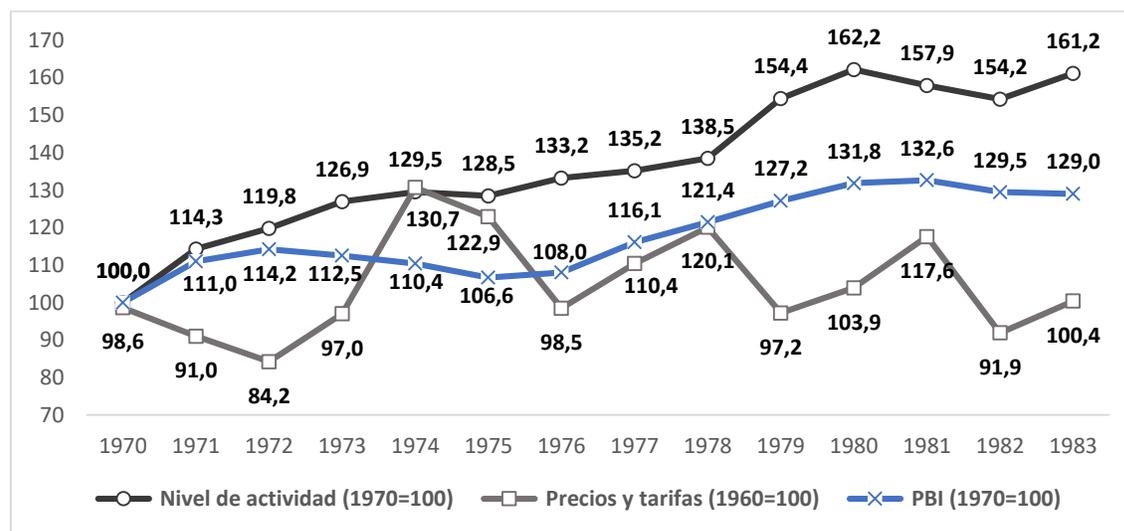
relativos. Luego del análisis de los precios y tarifas de las empresas públicas efectuado en el capítulo anterior es sabido que, además de detentar un ritmo sumamente errático durante todo el “Proceso”, los precios y tarifas de las empresas públicas cayeron en términos reales -23,2% entre 1974 y 1983. En efecto, el incremento en la producción bruta de las empresas públicas entre 1974 y 1983 no se produjo vía precios sino vía cantidades, a través de un incremento en el volumen físico de su producción. Este proceso se constata cuando se observa la dinámica del nivel de actividad de las empresas de la SIGEP<sup>211</sup>, cuya evolución expresa el derrotero del volumen físico producido por las entidades, que correlacionó fuertemente, con el ritmo de crecimiento del PBI, en marcado contraste con la evolución de los precios y las tarifas. En el Gráfico 11 se observa claramente cómo el volumen físico de la producción (nivel de actividad) y el producto bruto crecieron a la par, mientras que el ritmo de los precios fue sumamente zigzagueante y con tendencia decreciente. En la Tabla 43, Tabla 44 y Tabla 45 del anexo, se deja constancia de la evolución del nivel de actividad tanto para el conjunto agregado (24,4% de incremento entre 1974 y 1983) como para cada una de las firmas, que arrojaron saldos positivos en todos los casos con la única excepción de FA: En cuanto a la posible injerencia de nuevas empresas públicas en la generación de valor agregado, es dable recordar que en 1979 se produjo la estatización de la Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad que se incorporó íntegramente a SEGBA. Este movimiento pudo contribuir a explicar el incremento especialmente destacado que se produjo en 1979, sumado a que fue un año de gran crecimiento de la actividad económica general. No obstante, el impacto de este fenómeno es leve, ya que en 1978 SEGBA representaba el 10,3% del total del producto bruto de las empresas de la SIGEP, en 1979 pasó a representar el 12% y en 1980 retrocede a 10,9%. En suma, el grueso de la evolución del PBI se explica por el incremento en la producción física en las empresas que ya integraban la SIGEP (Tabla 46 anexo).

---

<sup>211</sup> La SIGEP establece en la Serie de Estudios Técnicos N°45: “Evolución de las principales relaciones económicas, de producción, ocupación y precios de las empresas públicas, 1965-1987” publicada el mes de julio de 1988 que Nivel de Actividad o Producción Física son considerados sinónimos. Dado que los volúmenes físicos de la producción de las empresas están expresados en unidades diferentes (metros cúbicos, KWh, etc.) o en unidades iguales de distinto valor económico (metros cúbicos de nafta, de gas oil, etc.) a los efectos de obtener un indicador de la producción, homogéneo para su agregación, se multiplican dichas unidades por sus precios de 1970. Así se obtiene el Nivel de Actividad, método este semejante al del cálculo del Valor de la Producción y el producto global de la economía. Para más detalle ver “Nivel de actividad (SIGEP). Notas sobre la metodología. Aspectos conceptuales y cuantitativos”. CTP, SIGEP, diciembre de 1980.

Por varias razones vinculadas al perfil específico de inserción de las empresas públicas en la estructura productiva argentina, puede suponerse una tendencia al incremento en el largo plazo del valor agregado por las entidades. Boneo (1980), señaló dos de las más relevantes. Primero, la tarea de privatización no fue sencilla aún en los gobiernos de fuerte vocación liberal y antiestatista, porque no fue llano encontrar compradores en el sector privado y porque incluso al interior de este tipo de gestiones se registran resistencias por parte de diversos grupos. Segundo, algunos de los sectores más dinámicos (petróleo, energía eléctrica, siderurgia, etc.) estuvieron casi íntegramente bajo gestión estatal. Al crecer más rápidamente que el conjunto de la economía, aumentaron necesariamente la proporción estatal del valor agregado. A continuación, se analizan como esas “ventajas” del perfil de inserción de las empresas estatales fueron transferidas vía precio y tarifas regazadas al sector privado.

**Gráfico 11.** Nivel de actividad, producto bruto interno y precios y tarifas del total de empresas públicas de la SIGEP (1970-1983)



Fuente: elaboración propia en base a Sindicatura General de Empresas Públicas (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas, año 1983.

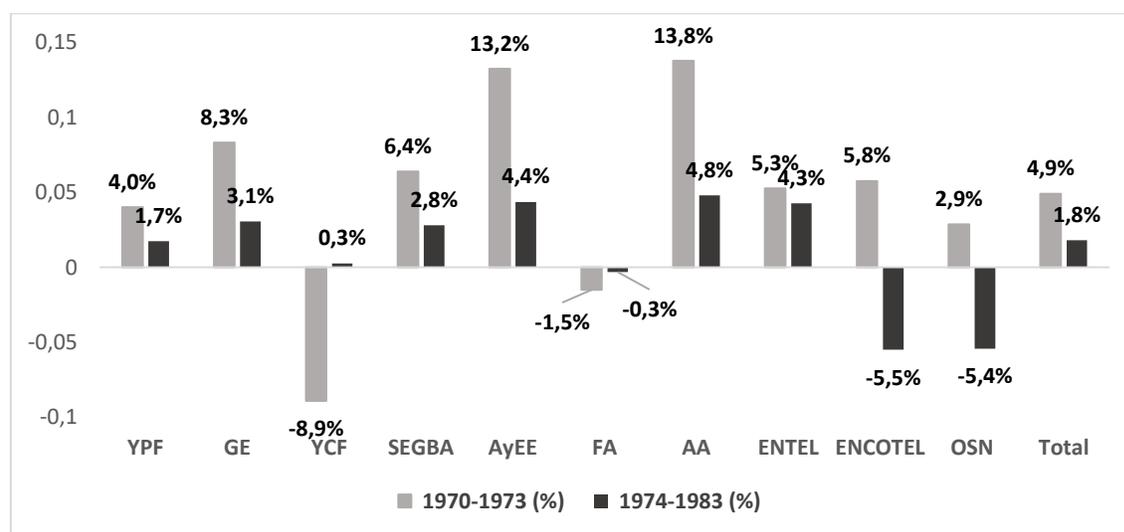
A pesar de estar centrados en las transformaciones operadas en el sector privado industrial, algunos trabajos advirtieron el desacople entre el volumen físico producido por las empresas públicas y los precios de venta. Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) identificaron a las empresas del Estado como parte de los tres tipos de entidades que aumentaron su participación en la producción industrial, junto con los grupos económicos locales y las

empresas transnacionales diversificadas y/o integradas, cuando se mide solamente el volumen físico. No obstante, cuando consideran la producción a precios corrientes, se produce una declinación de la participación de las empresas públicas y un incremento aún mayor en los grupos económicos y las empresas transnacionales. Para los autores, este proceso implicó una creciente transferencia de ingresos desde el Estado hacia el capital concentrado interno a partir de un incremento en el volumen físico de la producción acompañado por una caída en sus precios relativos. En efecto, esta hipótesis se corrobora en base a los indicadores disponibles en los balances de la SIGEP.

En cuanto al análisis por empresa, la mayor parte de los casos tuvo una evolución positiva en términos de producto bruto interno entre 1974 y 1983 con tres excepciones: FA, ENTEL y ENCOTEL. El caso de FA siempre se toma “con pinzas” porque su desempeño fue muy negativo en varios indicadores, también durante la industrialización sustitutiva. De hecho, si se observa la evolución de su producción bruta desde 1970 hasta 1983, es prácticamente una línea recta con una leve inclinación a la baja. Los casos de ENCOTEL y OSN fueron los que más pérdida arrojaron entre 1974 y 1983, -39,9% y -39,5% respectivamente. En el caso de ENCOTEL hay que hacer la salvedad de que su mayor caída interanual se da en el año 1975 (-24,8%), pero a partir de 1976 tiene una evolución con muchos vaivenes que nunca recuperó el nivel que detentaba en 1974. OSN se caracterizó por una producción bruta ascendente hasta 1980, año en que se produjo una caída sumamente abrupta vinculada al proceso de provincialización. El resto de las entidades bajo análisis tuvieron un desempeño positivo en su producción bruta entre 1974 y 1983 aunque con diferentes magnitudes. Las tres empresas que más incrementaron su producción fueron, en primer lugar, AA con un incremento entre puntas de 52,5%. En el Gráfico 36 del anexo se constata un primer año de caída en 1976, seguido de un crecimiento exponencial ininterrumpido hasta 1980. Este último inició una caída hasta 1982 seguida de estancamiento en 1983. En segundo lugar, se ubica AyEE con un aumento de 46,8% entre puntas, producto de un crecimiento ininterrumpido con pico en 1979 y hasta 1980 (Gráfico 35 anexo). En tercer lugar, se ubica ENTEL con un incremento de 45,8% entre puntas que, a diferencia de la mayor parte de las entidades que acompañaron el ciclo económico general, tuvo estancamiento hasta 1978 y luego crecimiento ininterrumpido hasta 1980 (Gráfico 37 anexo). Luego se suman GE con un incremento entre puntas de 31%, SEGBA con un incremento

28,2 e YPF con 16,9% de crecimiento entre puntas. Los vaivenes de estas tres últimas acompañaron la tendencia general (Gráfico 34 anexo y Gráfico 35 anexo). Por último, YCF mostró una suba mucho más moderada de su producción bruta en sólo 2,4% entre 1974 y 1983 y en el Gráfico 34 del anexo se observa claramente que se debe al ritmo extremadamente errático de su producción bruta a lo largo de los años. Aunque esta dinámica es anterior a 1976, los picos continúan con suma profundidad y en períodos de muy corto plazo durante todo el PRN. En suma, en cuanto a la evolución interanual, la producción bruta de la mayor parte de las empresas acompañó el ritmo del total, que a su vez correlacionó con los ciclos de la actividad económica global, con excepción de 1978 año en que hubo caída del PBI global pero el PBI de las empresas públicas creció<sup>212</sup>.

**Gráfico 12.** PBI de las empresas públicas. Tasa de variación anual acumulativa 1970-1973 (ISI) y 1974-1983 (PRN)



Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): Síntesis estadística anual de las empresas públicas año 1983

En términos de los sectores y subsectores de actividad, hacia 1983 se identifica un crecimiento en el porcentaje del total representado por el sector combustibles y energía y un

<sup>212</sup> Ampliando brevemente esta afirmación, la evolución del PBI de las empresas públicas acompañó, en términos generales, el signo adoptado por la economía global, con excepción del año 1978. En 1976 tanto PBI global como PBI de empresas públicas se estancaron, en 1977 ambos indicadores manifestaron una recomposición considerable. La salvedad aparece en 1978 cuando el PBI global cae -2,9% mientras el PBI de las empresas públicas crece 3,3%. Luego los ciclos se vuelven a acoplar en 1979 con incrementos considerables del PBI global y del PBI de las empresas públicas, seguidos del estancamiento de 1980. En 1981 y 1982 fueron años de caída de la actividad económica que también se expresó en el PBI de las empresas públicas y ambos indicadores se recomponen en 1983.

decrecimiento de los sectores transporte y comunicaciones e industria y servicios. El crecimiento del primero se explica, fundamentalmente, por un incremento en el subsector energía (SEGBA y AyEE) mientras que el subsector combustible (YPF, GE e YCF) se mantuvo relativamente estable. Ahora bien, en cuanto a las empresas que integran los subsectores, tanto AyEE como GE ampliaron su representación sobre el total, mientras que YCF, YPF y SEGBA se mantuvieron relativamente estables. En cambio, el sector transporte y comunicaciones perdió representación sobre el total del PBI de las empresas públicas al igual que industria y servicios. En transporte y comunicaciones la reducción operó, sobre todo, en el subsector transporte, aunque la empresa que perdió porcentaje de representación sobre el PBI total fue FA mientras que AA creció en representación. En cuanto al sector comunicaciones, se mantuvo estable, aunque en la mirada por empresa ENTEL mejora su posición mientras que ENCOTEL empeora. Por último, en industria y servicio se encuentra incluida solamente OSN, empresa que redujo casi a la mitad su participación sobre el total del PBI de las empresas de la SIGEP (Tabla 20).

**Tabla 20.** Porcentaje del PBI total de las empresas de la SIGEP según sector y subsector de actividad (1970-1983)<sup>213</sup>

Sector y subsector de actividad	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Combustible y energía	55,9	58,3	58,7	57,5	56,4	57,6	58,8	60,4	61,1	61,8	61,7	62,9	61,9	59,9
Combustible	40,4	41,9	41,8	40,0	39,5	39,6	40,5	40,5	40,7	38,8	39,4	41,2	41,0	40,2
Energía	15,5	16,4	16,9	17,5	16,9	18,0	18,3	19,9	20,4	23,0	22,3	21,7	20,9	19,8
Transporte y comunicaciones	41,2	38,9	38,6	39,7	40,8	39,4	38,1	36,6	36,1	35,6	36,8	35,6	36,6	38,6
Transporte	23,7	21,8	21,4	22,0	23,0	22,8	22,4	21,3	20,7	21,1	21,3	19,4	19,1	20,7
Comunicaciones	17,4	17,1	17,2	17,7	17,8	16,6	15,8	15,3	15,4	14,4	15,5	16,2	17,5	17,9
Industria y Servicios	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	3,1	3,1	3,0	2,9	2,6	1,5	1,5	1,5	1,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Sindicatura General de Empresas Públicas (1984). Síntesis estadística anual de las empresas públicas, año 1983. pp. 9

<sup>213</sup> En este cuadro, dado que el corte es por sectores y subsectores de actividad, se incluyen todas las empresas de la SIGEP, incluso las que no están bajo análisis en esta tesis. Además de las diez empresas seleccionadas, en la variación sectorial se agregan en el subsector energía Hidronor, en el subsector transporte Administración General de Puertos y E.L.M.A. De todas maneras, el análisis no dista mucho de lo observado en la muestra bajo análisis ya que son las más representativas de cada sector.

Este camino de crecimiento asumido por la producción, contrasta notablemente con la dinámica asumida por el empleo, tanto en términos de ocupación como en la evolución de las remuneraciones en el ámbito de las empresas públicas. En efecto, la dinámica laboral que se instala a partir de 1976 estuvo signada por una expulsión ininterrumpida de la mano de obra y un deterioro notable de los salarios reales, erosionando las capacidades técnico-operativas de las firmas.

## 5.2. La “racionalización” de los planteles laborales

A lo largo de casi todo el período bajo consideración se produjo un descenso significativo de la ocupación en el sector público nacional, quebrando la tendencia alcista que se había consolidado desde los inicios de la década de 1970. La caída fue de -13,6% entre 1974 y 1983, lo que implicó una reducción de los planteles laborales de -122.876 agentes. Ahora bien, el proceso de “racionalización”<sup>214</sup> para las empresas bajo la órbita de la SIGEP fue aún más intenso: mientras en 1974 las firmas ocuparon 393.942 agentes, en 1983 la dotación de personal se redujo a 301.043 lo que implicó una reducción de -92.899 agentes. Es decir, que se produjo caída del -23,6% en la ocupación del total de las empresas de la SIGEP. La evolución interanual supuso una caída ininterrumpida en todos los años que duró el “Proceso” volviendo a recuperar el crecimiento moderado recién en 1983.

**Tabla 21.** Ocupación del Sector Público Nacional (SPN) y del total de empresas de la SIGEP. Cantidad de agentes, índice base 1974=100 y %.

Años	Cantidad de agentes en el SPN	SPN Índice base 1974 = 100	Cantidad de agentes SIGEP	SIGEP Índice base 1974=100	Var. i.a. SIGEP (%)
1974	890.929	100	393.942	100,0	2,3
1975	950.160	106,6	424.923	107,9	7,9
1976	951.195	106,8	419.371	106,5	-1,3
1977	934.493	104,9	373.472	94,8	-10,9
1978	857.646	96,3	344.478	87,4	-7,8
1979	782.094	87,8	332.594	84,4	-3,4
1980	762.751	85,6	309.554	78,6	-6,9
1981	745.045	83,6	296.623	75,3	-4,2
1982	747.431	83,9	288.828	73,3	-2,6
1983	768.053	86,2	301.043	76,4	4,2
<b>1974-1983</b>	<b>-122.876</b>	<b>-13,8</b>	<b>-92.899</b>	<b>-23,6</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a (Ferrerres, 2010) para la ocupación del SPN y SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 18-19.

<sup>214</sup> Este fue el término utilizado por los representantes de la gestión económica para referirse a la contundente reducción de los planteles laborales aplicada en el sector público. El propio Martínez de Hoz lo enuncia como objetivo central de la política económica en su discurso del 2 de abril.

Cuando se analiza la evolución de la dotación de personal por empresa, la caída en la cantidad de agentes operó en todos los casos con excepción de Aerolíneas Argentinas, cuya evolución entre 1974 y 1983 implicó un incremento de 25,9%, incorporando 2.022 nuevos agentes. Los casos de caídas más bajas en términos de dotación de personal fueron ENTEL, con una caída de -1,7% que implicó -9.265 agentes menos entre 1974 y 1983 y GE cuya caída entre puntas fue de -6,2%, lo que representó una caída mucho más baja en términos de la cantidad de agentes, de sólo -645 casos por consistir en una entidad con baja densidad de trabajadores. La mayor parte de las empresas evidenciaron caídas de cercanas al -20%. YPF detentó una reducción de -23,3% entre puntas lo que implicó -9.964 agentes menos, YCF redujo su personal en -20,4% lo que conllevó una reducción mucho más atenuada en cantidades por la menor densidad de trabajadores, de -952 agentes menos. En el caso de SEGBA la caída porcentual entre puntas fue de -23% lo que equivalió a -6010 agentes menos. En Ferrocarriles Argentinos la pérdida entre puntas fue de -26,9% y la magnitud de la reducción en cantidad de agentes fue particularmente destacada en valores absolutos, con -37914 agentes menos, por gran densidad de trabajadores que integraron la compañía. Por su parte, ENCOTEL detentó una caída de -17,7% entre puntas lo que implicó -9.265 agentes nuevos para la empresa de correos y telégrafos (Tabla 48 anexo y Tabla 49 anexo).

Los casos más acentuados en términos de reducción de los planteles laborales fueron Agua y Energía Eléctrica, y Obras Sanitarias de la Nación que cayeron -44,1% y -64,7% entre 1974 y 1983 respectivamente. Estos dos casos son los más afectados por a una situación distinta de las anteriores firmas consideradas, ya que en ambos casos gran parte de la caída en la cantidad de agentes se explica por la transferencia de la prestación de los servicios esenciales desde el Estado nacional hacia las provincias y la absorción por parte de éstas del personal desafectado, en muchos casos sin las correspondientes transferencias de las partidas presupuestarias (Aronskind, 2001, 2008). Esto operó en el marco de la ya referida privatización periférica y los procesos de “descentralización” y “provincialización” de ciertos servicios básicos. No obstante, el traspaso del servicio hacia las jurisdicciones provinciales, no deja de ser destacable la magnitud de la caída en comparación con las ya de por sí significativas disminuciones de los planteles de las restantes empresas públicas analizadas, muchas de ellas también afectadas por la “provincialización” y con reducciones de personal mucho más moderadas como GE o ENTEL. En AyEE la caída de la dotación alcanzó los

8.337 puestos de trabajo<sup>215</sup> mientras que para OSN la reducción fue de 17.278 puestos de trabajo durante ese lapso<sup>216</sup> (Tabla 48 anexo y Tabla 49 anexo).

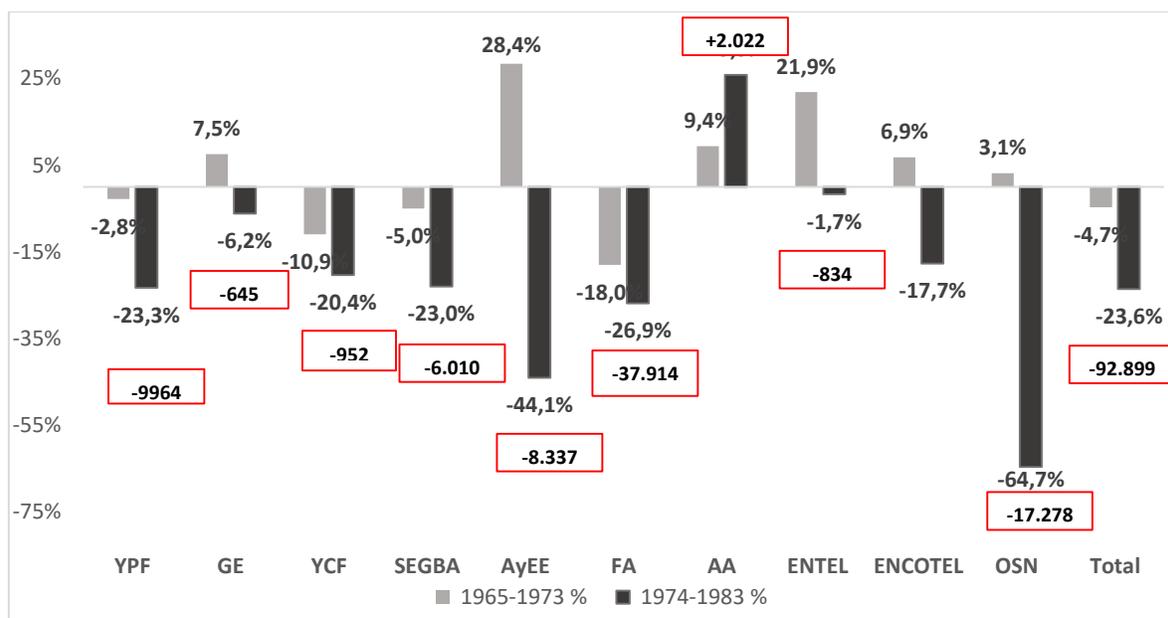
Durante los últimos años de la industrialización sustitutiva (1965-1973), seis de las diez empresas bajo análisis incrementaron su dotación de trabajadores (GE, AyEE, AA, ENTEL, ENCOTEL y OSN) y cuatro de ellas la redujeron (YPF, YCF, SEGBA y FA). También para el total de empresas de la SIGEP representa una baja, ya que entre 1965 y 1973 la dotación de trabajadores de las empresas públicas se redujo -4,7%. Ahora bien, la novedad de la última dictadura militar radica en la generalidad y magnitud del fenómeno. Todas las empresas, con excepción de AA redujeron la cantidad de agentes y en magnitudes mucho más importantes que en los nueve años previos (Gráfico 13).

---

<sup>215</sup> En efecto, en el caso puntual de AyEE (empresa estatal que operaba el despacho de cargas del Sistema Interconectado Nacional), cabe destacar que gran parte de la “racionalización” de su plantel laboral estuvo asociada no sólo con la política de privatización periférica, sino también con la concomitante “provincialización” de ciertos servicios esenciales que prestaban algunas importantes empresas públicas. Es decir, la transferencia sin cargo que AyEE debió efectuar hacia las provincias de los servicios de subtransmisión, distribución y generación aislada dentro de las respectivas jurisdicciones donde la empresa estatal operaba. Dicha transferencia fue posibilitada por la Resolución Conjunta N° 9 y 1.332 de los Ministerios del Interior y Economía respectivamente, fechada el 3 de diciembre de 1979 y ratificada ulteriormente por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 258 del 3 de enero de 1980. Si bien dicha normativa excluía expresamente la “provincialización” de las instalaciones de interconexión provincial y la generación vinculada a ella, “no obstante la claridad del texto, se produjeron excepciones y Agua y Energía debió transferir a la provincia de Córdoba todo su parque de generación y de interconexión entre plantas y en el caso de la provincia de Buenos Aires el centro de generación de Mar del Plata, en este caso en forma onerosa. Estas excepciones complicaron las transferencias ya que otras provincias pretendieron en mayor o menor grado instalaciones que conceptualmente no correspondían, y que Agua y Energía debió satisfacer” (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1987).

<sup>216</sup> De manera análoga al caso de AyEE, gran parte de esa disminución del plantel laboral de OSN se explica por la transferencia de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento desde el Estado nacional hacia las provincias. (A. G. Castellani & Iramain, 2018).

**Gráfico 13.** Ocupación de las empresas públicas. Variación porcentual 1965-1973 y 1974-1983. Variación en la cantidad de agentes 1974-1983 (recuadro rojo).



Fuente: elaboración propia en base a Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 18-19.

En cuanto a la evolución interanual, para el total de empresas la caída fue ininterrumpida desde 1976, con las caídas interanuales más importantes en 1977, 1978 y 1980. La gestión de Martínez de Hoz concentró la mayor parte de la reducción de los planteles laborales, pero la tendencia decreciente se mantuvo constante hasta 1983. Las empresas que pertenecen al subsector combustibles tuvieron ritmos muy dispares. YPF tuvo un desempeño similar al nivel general, con caídas particularmente pronunciadas en 1977 y 1978. Por el contrario, YCF tuvo crecimiento los dos primeros años, pero luego se desploma la ocupación en 1978, de allí en más el ritmo es descendente salvo en 1983 cuando se produce un leve incremento (Gráfico 38 anexo). En el subsector eléctrico el derrotero tampoco fue homogéneo. AyEE tuvo una evolución similar al total, aunque partiendo de un nivel mucho más alto en 1976, que fue deteriorándose progresivamente hasta que en 1981 se produce la caída más relevante, vinculada al proceso de “provincialización”. En cambio, SEGBA venía con un ritmo decreciente incluso en los años previos al golpe militar que continúa decreciendo hasta 1979 donde repunta levemente y de allí en más vuelve a caer (Gráfico 39 anexo). Tampoco en el subsector transporte la evolución interanual fue homogénea. Ferrocarriles Argentinos tuvo una caída ininterrumpida (con excepción de 1976) al igual que

el nivel general pero AA, por ser el único caso de crecimiento de sus planteles laborales durante la última dictadura, a partir de 1977 muestra un crecimiento muy dinámico hasta 1981, año en que se aplana la curva y decrece levemente (Gráfico 40 anexo). En cuanto al subsector telecomunicaciones, ENCOTEL tuvo una evolución similar al total con la excepción de mostrar estancamiento (y no caída) en 1978. En cambio, ENTEL tuvo un desempeño más zigzagueante con caída hasta 1977, crecimiento en 1978 y nuevamente caída en 1979 y a partir de allí emprende una senda de crecimiento moderado. Por último, OSN tuvo un deterioro moderado hasta 1980, año en que se produce una caída muy abrupta de -38,9% vinculada a la descentralización de sus actividades, en 1981 la profundización de la caída sigue un deterioro de -23,8% interanual y los años posteriores continúa una caída en la ocupación más moderada (Gráfico 41 anexo).

En suma, a partir del golpe de Estado de 1976 se produjo un menoscabo muy importante en la dotación de los planteles laborales de las empresas públicas tanto por la magnitud de la caída como por la generalidad con la que se llevó a cabo el fenómeno. Si bien durante la industrialización sustitutiva algunas empresas públicas tuvieron caídas en la cantidad de agentes y en el nivel general se redujo -4,7% la dotación de trabajadores entre 1965 y 1973, a partir de la última dictadura militar se abre un proceso ininterrumpido (todos los años hubo reducción en la cantidad de trabajadores y trabajadoras de la SIGEP) y de gran magnitud, dado que hacia el final del PRN la SIGEP había reducido un cuarto de su personal. En cuanto al análisis por empresa, puede decirse que la caída en la ocupación fue generalizada, con un solo el caso de AA aumentó la dotación de trabajadores. No obstante, hubo una heterogeneidad destacable en lo relativo a la magnitud de esas reducciones. ENTEL y GE tuvieron descensos de personal muy moderadas, que resultan aún más destacables si se tiene en cuenta que fueron afectadas por la descentralización de sus actividades en el marco de la privatización periférica. La mayor parte de las empresas achicó sus planteles cerca del 20%. En términos absolutos, algunas empresas se vieron más afectadas ya que incorporaban gran cantidad de trabajadores, como el caso de YPF que si bien su variación entre puntas fue del -23,3% implicó en los hechos una pérdida de -9.964 agentes. Por último, AyEE y OSN fueron las empresas cuya caída en los planteles fue más pronunciada. En cuanto a la evolución interanual, la caída en la dotación fue ininterrumpida hasta 1983, con especial intensidad entre 1977 y 1980 bajo la gestión de Martínez Hoz. El ritmo de la reducción de

personal no siguió necesariamente el mismo derrotero empresa por empresa, o en sus respectivos sectores o subsectores de actividad.

Por otra parte, la reducción del personal ocupado en las empresas públicas no se dio de igual manera en todos los niveles de calificación, sino que tuvo mayor intensidad en el personal obrero, técnico y de menor calificación. El propósito explicitado por la sindicatura radicaba en dirigirse hacia la “jerarquización” de los puestos de trabajo y retener al personal más “calificado” (Castellani y Iramain, 2015). Sobre este tipo de información cualitativa no se obtuvieron datos para el total de la SIGEP, ya que no se hallan registros de esta información en los balances anuales de la sindicatura. No obstante, para ilustrar este fenómeno se recurrió a los balances de dos de las firmas más importantes que disponían de dicha información en los registros: YPF y GE. Cuando se observa la evolución del personal ocupado de GE según nivel de calificación, se constata que el personal obrero, de servicio, especializado y rector es el que más pérdida manifestó durante el período, con una variación entre 1974 y 1983 de -27,9%. El resto de las categorías incrementó el personal ocupado, aunque con menor intensidad en el personal administrativo y técnico y con mayor intensidad en el personal superior, profesionales del arte de curar y personal de aviación contratado, becarios, etc. Aquí se observa un sesgo hacia el incremento del personal más calificado y jerárquico y también con un incremento de la precarización laboral, por lo que implica la modalidad de contratos o becas. En el caso de YPF se evidencia la misma tendencia. La única categoría que crece en personal ocupado entre 1975 y 1974 es la de profesionales, mientras que técnicos, administrativos y maestranzas residen fuertemente la cantidad de agentes, con más intensidad en estas dos últimas categorías. Vale la pena mencionar que la variación entre puntas para el total de GE y YPF discrepa de la evolución remitida en el análisis de apartados anterior, debido a que la difieren los datos de los balances de la SIGEP y los propios registros de cada una de las firmas. Pero más allá de este desfase recurrente en los registros de las empresas públicas, se consideró pertinente mostrar el sesgo en cuanto a nivel de calificación en la caída del personal ocupado<sup>217</sup> (Tabla 22).

---

<sup>217</sup> En el caso de GE del Estado la discrepancia se encuentra en la cantidad de agentes “de origen”. Según el balance de la SIGEP, GE tenía 10.436 agentes en 1974, pero en el boletín estadístico anual de 1984 publicado por la propia GE la cantidad de agentes en 1974 era de 10.168. No obstante, ambas fuentes coinciden en que en 1983 el personal ocupado de la empresa correspondía a 9.791 trabajadores. De aquí la discrepancia en las variaciones porcentuales entre 1974 y 1983, que en un caso es de -1,7% y en otro de -3,7%. En el caso de YPF,

**Tabla 22.** Evolución de la dotación de personal de Gas del Estado por categoría profesional 1974-1983 (índice base 1974=100)

Años	Personal obrero, de servicio, especializado y rector	Personal administrativo, técnico, profesional y rector	Personal Superior	Profesionales del arte de curar	Personal de aviación, contratado, becarios, etc.	Total de agentes
1974	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1975	94,6	112,8	100,0	98,4	37,5	103,4
1976	90,9	111,9	96,4	139,8	171,9	102,0
1977	86,6	108,7	121,8	134,1	56,3	98,7
1978	83,4	110,2	119,6	133,3	193,8	98,2
1979	83,0	118,3	124,4	142,3	84,4	101,8
1980	81,2	121,6	120,7	139,8	93,8	102,4
1981	77,6	119,8	139,3	142,3	153,1	100,6
1982	72,3	112,8	159,3	137,4	165,6	95,2
1983	72,1	114,8	155,6	154,5	196,9	96,3
<b>1983/1974</b>	<b>-27,9</b>	<b>14,8</b>	<b>55,6</b>	<b>54,5</b>	<b>96,9</b>	<b>-3,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Gas del Estado (1984), *Boletín Estadístico Anual 1983*, p. 134.

**Tabla 23.** Evolución de la dotación de personal de YPF por categoría profesional 1975-1983 (índice base 1974=100)

Años	Profesionales	Técnicos	Administrativos	Maestranzas	Total de agentes
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	100,1	106,0	102,5	92,6	96,5
1977	91,4	95,2	89,2	82,8	86,0
1978	94,2	84,9	74,7	70,6	74,4
1979	101,8	87,2	76,1	62,7	70,3
1980	112,9	94,3	59,6	58,6	66,5
1981	130,3	88,9	52,5	56,2	63,8
1982	134,0	87,3	51,0	53,9	62,0
1983	142,8	91,5	52,1	56,4	64,8
<b>1975-1983</b>	<b>42,8</b>	<b>-8,5</b>	<b>-47,9</b>	<b>-43,6</b>	<b>-35,2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de YPF (s/f), Anuario Estadístico 1983, p. 154; YPF (s/f), Anuario Estadístico 1982, p. 144; YPF (s/f), Anuario Estadístico 1978, p. 140; varios años.

### 5.3. Los salarios como costo laboral y como poder adquisitivo

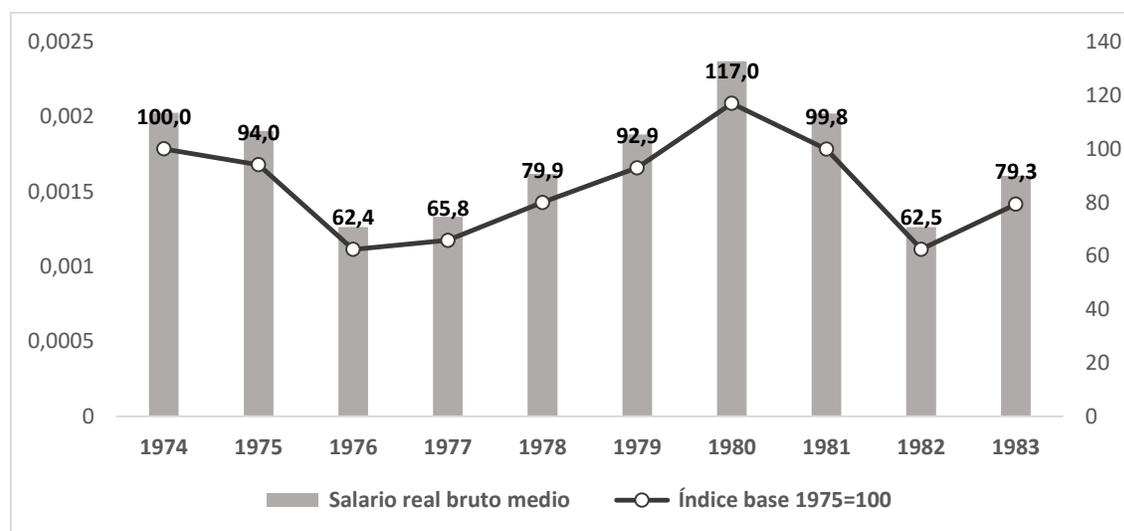
En este escenario de transformaciones regresivas del empleo, el nivel del salario en las empresas públicas cumplió un rol fundamental, a partir de su notable deterioro. En este apartado se describe, primero, la evolución del salario real medido como costo laboral, es decir, el salario real bruto medio de las empresas públicas deflactado por el Índice de Precio

---

no hay discrepancia en los datos, sino que en el Anuario Estadístico de 1983 la entidad comenzó a contabilizar desde 1975, lo que no habilita la comparación con 1974.

Mayoristas No Agropecuarios (IPMNA). Se opta inicialmente por ésta lectura, dado que permite evaluar el derrotero del salario en función de las capacidades técnico-operativas de las firmas. No obstante, luego se agrega la lectura del salario real entendido como poder adquisitivo de sus trabajadores, es decir, el salario real bruto medio deflactado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), para dimensionar la magnitud de la crisis en el mercado de trabajo, más allá de los costos de las firmas<sup>218</sup>. De esta forma, se analizan los cambios en el nivel del salario real desde los dos lados del mostrador: como costo laboral para las empresas y como poder adquisitivo para los trabajadores de las entidades.

**Gráfico 14.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas, 1966-1983 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966=100 y porcentajes)



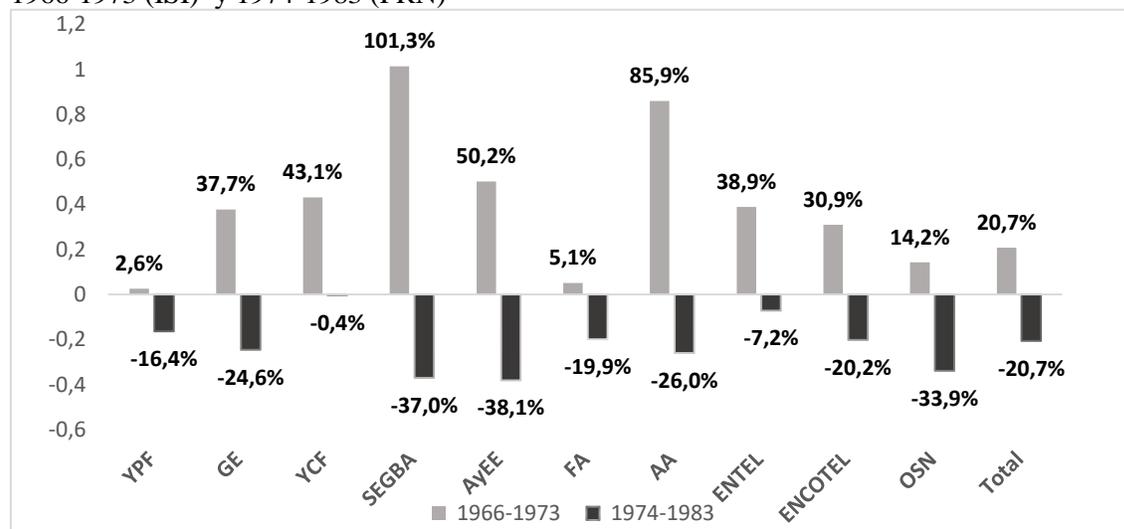
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

En cuanto al salario real medido como costo laboral, el deterioro para el total de las empresas públicas de la SIGEP fue de -20,7% entre 1974 y 1983. Esto contrasta con el ritmo ascendente del salario real durante los años previos, que tuvo exactamente la misma variación porcentual, pero con signo positivo de 20,7% entre 1965 y 1973 (Tabla 50 anexo). La caída fue generalizada, no hubo un solo caso que no haya manifestado una variación negativa entre 1974 y 1983. Las empresas que más deterioro en el salario real manifestaron fueron las

<sup>218</sup> Para calcular el salario medio real bruto de las empresas públicas y el agregado de la SIGEP, se tomó el total de las remuneraciones en millones de pesos de 1960 y se lo dividió por la cantidad de agentes en casa caso. Para deflactar, tanto el Índice de Precios Mayoristas No Agropecuarios como el Índice de Precios al Consumidos se obtuvieron de la Revista “Coyuntura y Desarrollo” de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), específicamente el anexo estadístico XVII de abril 1984.

pertenecientes al subsector eléctrico: en primer lugar, AyEE con una caída de -38,1% entre puntas y luego SEGBA con una caída de -37,0%. Muy cerca de estos niveles se encuentran los casos de OSN, con un deterioro de -33,9% como saldo del PRN. Luego se suman los casos de FA con caída de -26%, GE con caída de -24,6%, ENCOTEL con -20,2%, FA con -19,9% e YPF con caída de -16,4%. Las empresas con menor caída en las remuneraciones entendida como costo laboral fueron ENTEL, con un deterioro de -7,2% e YCF con caída de -0,4%. También en el análisis por empresa el contraste con el final de la ISI es importante, ya que todos los casos habían tenido variación positiva entre 1965 y 1973. Los casos de mayor contraste entre un modelo de acumulación y el otro son los de SEGBA y AA, que pasaron de tener remuneraciones muy positivas como saldo de la ISI a estar entre las empresas que más perdieron hacia el final del PRN (Gráfico 15).

**Gráfico 15.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas. Variación porcentual 1966-1973 (ISI) y 1974-1983 (PRN)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 16-19.

En cuanto a la evolución interanual, el salario real bruto medio entendido como costo laboral tres momentos bien marcados. Para el total de empresas públicas de la SIGEP, luego de deteriorarse entre 1974 y 1975, comienza un ciclo ascendente ininterrumpido hasta 1980, año bisagra en el que las remuneraciones comienzan una caída pronunciada hasta 1983, fecha en la que se produce un leve repunte. Ese derrotero fue acompañado en términos generales por las distintas empresas públicas, aunque con particularidades. Algunos casos presentan caída del salario real en 1976 (YPF y AA) y otras tienen crecimientos más moderados o

estancamiento hasta 1979. En cuanto al subsector combustibles, YPF tuvo un desempeño similar, con excepción de que en 1976 el salario real bruto medio de la entidad cayó. GE también manifestó un desempeño parecido, aunque con incrementos más atenuados hasta 1979. YCF, en cambio, tuvo una evolución muy zigzagueante hasta 1980 año en que se produce una caída muy pronunciada hasta 1982 (Gráfico 42 anexo). En el subsector eléctrico, las empresas acompañaron el derrotero del nivel general, con la salvedad de que entre 1980 y 1981 no se produce una caída pronunciada como en el nivel general, sino un estancamiento y la caída profunda aparece recién en 1982 (Gráfico 43Gráfico 43 anexo) . En el subsector transporte se acompañó el ritmo general, con la salvedad de que AA tuvo caída en 1976 y estancamiento hasta 1979 (Gráfico 44 anexo). En el subsector telecomunicaciones, el crecimiento general, del mismo modo que OSN, aunque esta última con un crecimiento menos dinámico hasta 1979 (Gráfico 45 anexo).

Cuando se analiza la evolución del salario real bruto medio en las empresas públicas deflactado por el IPC, se constata que las pérdidas reales fueron más moderadas, de -5,8% entre 1974 y 1983 para el total de la SIGEP. Esto se debe, en gran medida, a una variación distinta en los precios que componen la canasta de un índice y otro. La canasta con la que se calcula el IPMNA tiene mayor presencia de bienes que la del IPC, por lo tanto, se ve más afectado por las sucesivas en el tipo de cambio, mediante el *pass through*<sup>219</sup>. La canasta que compone el IPC tiene, como contracara, mayor presencia de servicios en su composición, razón por la que se vio más afectada por la política de precios y tarifas rezagadas en los servicios públicos Otra interpretación posible por la que el costo laboral haya caído más que el poder adquisitivo de los trabajadores puede ser la reducción de las contribuciones patronales, a partir de la reforma previsional puesta en marcha por parte de la gestión de Martínez de Hoz. Como es predecible, en el análisis por empresa también se halla esta mengua en la caída del salario real cuando se deflacta por el salario real (Tabla 55 anexo).

---

<sup>219</sup> Este concepto hace referencia a al impacto que tiene sobre en los precios una suba del tipo de cambio, en este caso el dólar que es la moneda de referencia. Un movimiento en el precio del dólar afecta los bienes transables, pero también muchos de los no transables por la presencia, por ejemplo, de insumos o maquinaria importada.

#### 5.4. Productividad y distribución regresiva del ingreso

Entre 1974 y 1983 la productividad laboral<sup>220</sup> en las empresas públicas se incrementó a una tasa media de crecimiento anual de equivalente a 4,9% para el total de la SIGEP. Esta variación es superior a la acaecida en los años previos, para los cuáles se tienen datos comparables<sup>221</sup> ya que entre 1970 y 1973 la tasa de crecimiento media anual fue de 3,2% (Tabla 24). Esa relación de mayor dinamismo en la productividad laboral durante la dictadura con respecto a los años cuatro años previos se mantiene, además, en la mayor parte de las empresas bajo análisis<sup>222</sup>. Entre 1974 y 1983 todas las entidades incrementaron su productividad laboral con la única excepción de ENCOTEL, que cayó -3,4%. La empresa que más incremento tuvo fue AyEE, con una suba de 11,3% entre puntas y el resto de los casos rondó en crecimientos entre el 3% y el 6%. En suma, el incremento del producto por ocupado fue muy significativo en las empresas públicas entre 1974-1983 (Tabla 56 anexo).

---

<sup>220</sup> El cálculo de productividad laboral se efectuó en base producto en millones de pesos de 1960, dividido la cantidad de agentes.

<sup>221</sup> Los datos de producto bruto interno de las empresas públicas que comprenden la totalidad del período bajo análisis (1974-1983) están expresados en millones de pesos de 1970 hasta 1983, a diferencia de otros indicadores que están expresados en millones de pesos de 1960 y se extienden desde 1960 hasta 1983 y permitiendo una comparación hacia atrás más extensa.

<sup>222</sup> Las excepciones a esta afirmación la componen los casos de GE, AA y ENCOTEL. La primera con crecimiento del producto por ocupado entre 1974-1983 (3,8%) aunque con menor dinamismo que entre 1970 y 1973, AA siguió la misma dinámica que GE, aunque con una disminución más importante entre períodos, probablemente porque AA fue la única empresa cuya dotación de trabajadores no se redujo durante el PRN y por último ENCOTEL que fue la única empresa con productividad laboral negativa entre 1974-1983. En el resto de los casos bajo análisis siempre la productividad laboral de la dictadura superó los años previos que, en muchos casos, considerando además que muchas empresas tuvieron productividad laboral negativa entre 1970 y 1973 (YPF, YCF, FA).

**Tabla 24.** Productividad en el total de empresas públicas de la SIGEP. Tasa de variación anual acumulativa 1970-1973 (ISI) y 1974-1983 (PRN)

Mill. \$ de 1970	Cantidad	Producto por ocupado	Índice base 1970=100	Var. interanual %
5415,6	366.178	14,8	100,0	
5790,7	371.686	15,6	105,3	5,3
6015,3	374.044	16,1	108,7	3,2
6253,6	385.038	16,2	109,8	1,0
6342,5	393.942	16,1	108,9	-0,9
6161,5	424.923	14,5	98,0	-9,9
6167,9	419.371	14,7	99,4	1,4
6497,6	373.472	17,4	117,6	18,3
6712,4	344.478	19,5	131,8	12,0
7451,7	332.594	22,4	151,5	15,0
7591,1	309.554	24,5	165,8	9,5
7314,3	296.623	24,7	166,7	0,6
7212,2	288.828	25,0	168,8	1,3
7447,7	301.043	24,7	167,3	-0,9
<b>1970-1973</b>				<b>3,2</b>
<b>1974-1983</b>				<b>4,9</b>

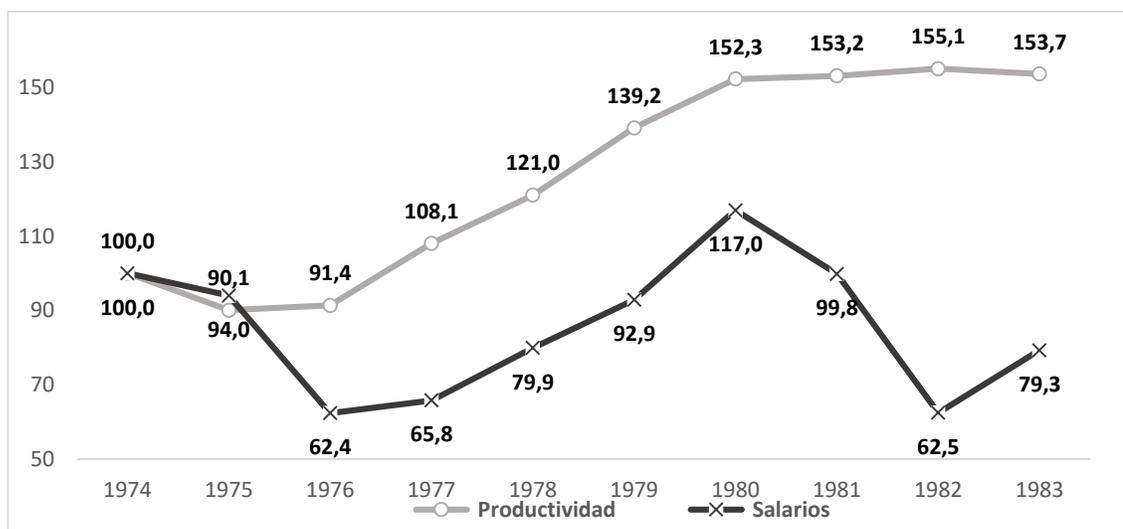
Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): Síntesis estadística anual de las empresas públicas año 1983

Pero más allá de la dimensión cuantitativa, lo más destacable en cuanto al incremento de la productividad en las empresas públicas se desprende de su relación con la dinámica del empleo. Mientras que los años previos al golpe militar el incremento –más moderado- en la productividad fue acompañado de un crecimiento en la producción y en el empleo en simultáneo, entre 1974 y 1983 se constata un incremento en el volumen físico de la producción, junto con una significativa contracción en la dotación de trabajadores del conjunto de las entidades durante todo el PRN. De manera análoga a lo que señalan Azpiazu et al., (1986) para la industria manufacturera, durante la ISI el incremento de la productividad conllevó un aumento de la capacidad productiva del trabajo en las empresas pública, ya que no hubo reducción en sus planteles. Por el contrario, luego del golpe militar, el incremento en la productividad estuvo vinculado a un proceso ininterrumpido de expulsión de mano de obra. Esta relación entre el incremento en la productividad y la política de “racionalización” de los planteles laborales se expresa claramente en el caso de AyEE, que fue al mismo tiempo la empresa que más incrementó su producto por ocupado y la que más redujo la dotación de personal. Este fenómeno indica que, más allá del mayor volumen de producción, los trabajadores se vieron sometidos, muy probablemente, a una mayor intensidad en el uso de

su fuerza de trabajo, en base a diversos mecanismos “disciplinadores” tales como la extensión de la jornada de laboral, cercenamiento de las conquistas laborales, entre otros.

Un ejercicio comparativo ilustrativo de este proceso surge cuando se analiza la relación productividad – salarios. Tal como se observa en el Gráfico 16 a partir de 1976, la productividad estuvo siempre por encima de las remuneraciones, lo que condujo a un aumento muy destacado del “superávit bruto de explotación”<sup>223</sup>. La distancia que se genera entre el incremento de la productividad y la caída en los salarios reales equivale al margen de explotación.

**Gráfico 16.** Margen de explotación en las empresas públicas de la SIGEP en base a la evolución de la productividad\* y los salarios reales \*\* 1976-1983. Índice base 1974=100



\* En base al producto (en millones de pesos de 1970) por ocupado (cantidad de agentes)

\*\* Deflactado por el IPMNA

Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): Síntesis estadística anual de las empresas públicas año 1983

Esta relación constituye un indicador *proxy* de la intensificación de la explotación de la fuerza de trabajo y del concomitante aumento de los excedentes a disposición de las firmas estatales. En efecto, el desacople entre el incremento en la productividad y la política de “racionalización” y deterior del salario real introdujo una dinámica regresiva en la distribución del ingreso al interior de las firmas, dado que el aumento significativo del

<sup>223</sup> Existen algunas escasas excepciones en las que el salario avanzó por encima de las remuneraciones, que no afectan la conclusión establecida, per se deja constancia por la rigurosidad en la información. En YFC en 1978 y 1980 el salario superó la productividad, en FA en 1980 el salario superó la productividad y en ENCOTEL en 1983 el salario superó la productividad.

excedente no fue apropiado por los trabajadores. No obstante, eso no indica que los excedentes fueran efectivamente apropiados por las empresas públicas, sino que, en muchos casos, fueron transferidos, tal como se analizó en el capítulo anterior, vía precios y tarifas rezagadas hacia el capital concentrado interno de la economía argentina.

### **5.5. Algunos indicadores sobre el “disciplinamiento” en los lugares de trabajo**

Las transformaciones estructurales en materia de salarios, empleo y productividad laboral en el ámbito de las empresas públicas tuvieron su correlato al interior de las firmas, tanto en la merma de la conflictividad laboral como en el mayor “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo. En este apartado, se analizan algunos indicadores disponibles en los balances de la SIGEP que permiten considerar aspectos relevantes en torno a la intensidad de la explotación de la fuerza de trabajo. Por las características de la información disponible y la escala de análisis que aquí se propone, este tipo de indicadores no permite captar algunas formas de resistencia más “subterráneas” características del período. Sin embargo, existen aportes historiográficos destacables<sup>224</sup> que matizan la idea de “disciplinamiento” ya que si bien el cambio estructural redujo las posibilidades de lucha y organización de la clase trabajadora argentina, las formas de resistencia obrera al PRN no desaparecen, sino que adoptan características específicas.

La última dictadura cívico-militar se dedicó a elaborar y sostener una política laboral coactiva tendiente a disciplinar y fragmentar al movimiento obrero que se había mostrado con una alta capacidad de presión, movilización y negociación. Estos mecanismos operaron sobre dos planos: la represión abierta y directa y la legislación laboral. En el plano normativo, comenzó a instrumentarse desde el mismo 24 de marzo de 1976 una nueva legislación laboral, con el objetivo de debilitar y dividir aún más al movimiento obrero organizado, socavando las “conquistas históricas” de los trabajadores y trabajadoras argentinas. La inmediatez del accionar del gobierno de facto sobre los asuntos laborales, da cuenta del profundo carácter clasista del golpe. Respecto de la represión, cabe señalar un “período alto”, intenso y extremadamente cruento hasta marzo de 1981, en el que las Fuerzas Armadas con complicidad y colaboración activa del sector empresarial, se abocaron por un lado, a

---

<sup>224</sup> Entre los trabajos más destacados sobre la temática se encuentran: (V. Basualdo, 2011; V. Basualdo y Lorenz, 2012; Dicósimo, 2006, 2016; Pozzi, 1988).

inmovilizar al conjunto de la clase trabajadora, dictando duras normas represivas y prohibitivas del derecho de huelga, interviniendo las principales organizaciones sindicales, apresando dirigentes “moderados” y prohibiendo la actividad gremial; y por otro lado, a exterminar a la minoría combativa, cuya influencia radicaba en las comisiones internas de un cierto número de empresas. En este caso, se secuestraron dirigentes de base y trabajadores que habían manifestado adhesión a posiciones radicalizadas, no siempre relacionados con organizaciones armadas (Basualdo, 2006; Fernández, 1985). A partir de 1981 y con mayor énfasis luego de la derrota en la guerra de Malvinas, la crisis del “Proceso” se hace notoria, y tiene lugar un “periodo bajo” del accionar represivo hacia el movimiento obrero, ampliándose el espectro de la acción sindical. En efecto, los conflictos gremiales en las empresas públicas tuvieron un desempeño en forma de “u”, con una caída fuerte en los primeros años del golpe y cierta recomposición de la tendencia desde 1982 en adelante, con el piso más bajo de conflictividad gremial en 1981. Esta evolución coincide con los “dos momentos” en la política represiva mencionados en el párrafo anterior <sup>225</sup>.

---

<sup>225</sup> Algunos trabajos entre los que se destacan los de Falcón, (1996) y Pozzi, (1988) establecen que entre 1976 y 1979, los conflictos laborales se caracterizaron por ser más bien moleculares, sin coordinación sindical y con preeminencia de delegados provisorios y comisiones clandestinas. Los nuevos métodos aparecen como respuesta ante la ausencia de interlocutores válidos o dirigentes visibles dada la brutal represión. A partir de 1979, crecen los conflictos (con el hito de la “Jornada Nacional de Protesta”), el año siguiente hay un intento de reunificación del movimiento obrero fallido y continúan desarrollándose los conflictos por empresa. Entre 1981 y 1983 se fortalece el sector industrial de “los 25” y se realiza la histórica movilización de “Pan, Paz y Trabajo”, así como la reconstrucción de la Confederación General del Trabajo (CGT).

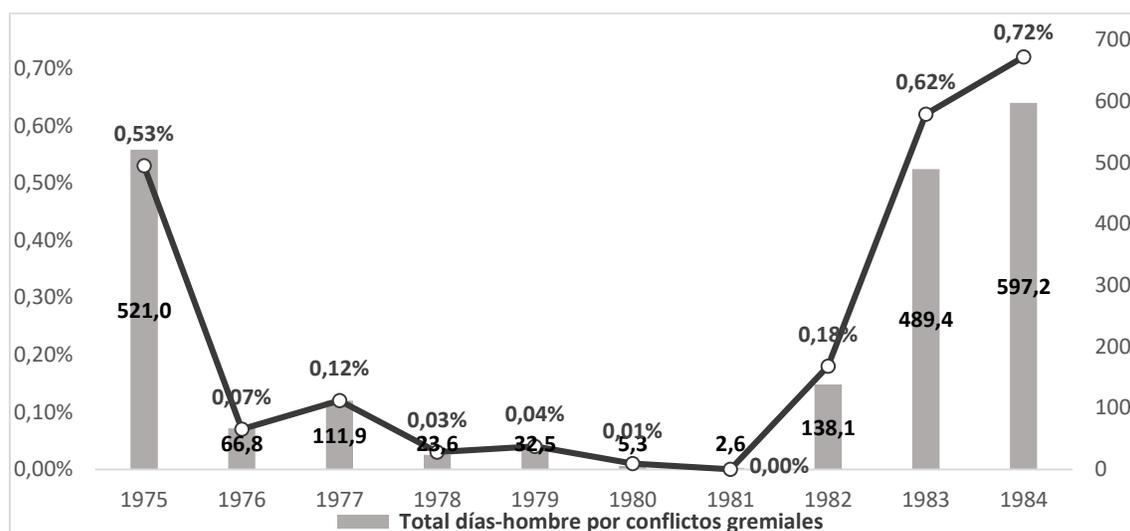
**Tabla 25.** Evolución de los conflictos gremiales en las empresas públicas de la SIGEP, 1975-1984

<b>Años</b>	<b>Tasas %</b>	<b>Días-hombre por conflictos gremiales</b>	<b>Variación interanual %</b>
1975	0,53	521,0	
1976	0,07	66,8	-87,2
1977	0,12	111,9	67,5
1978	0,03	23,6	-78,9
1979	0,04	32,5	37,9
1980	0,01	5,3	-83,6
1981	0,00	2,6	-50,7
1982	0,18	138,1	5,151.9
1983	0,62	489,4	254,4
1984	0,72	597,2	
<b>1984/1975</b>			<b>35,8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1985), *Ausentismo en las Empresas Públicas. Período 1975-1984*, p. 39.

Tal como se observa en la Tabla 25, la propia SIGEP calculó en sus balances la tasa porcentual de evolución de los conflictos gremiales a partir del total de días – hombre trabajadas libres de conflictos gremiales. La tasa de conflictos gremiales tuvo una caída muy pronunciada en el primer año de la dictadura (-87,2%) con respecto a 1975, año caracterizado por una intensa conflictividad laboral. Hacia 1977 se observa un leve repunte de los conflictos gremiales con respecto al año previo, pero al año siguiente vuelve a profundizarse la caída hasta llegar al 0% en 1981. A partir de 1982, a la par de la pérdida de legitimidad de las Fuerzas Armadas y la merma en las políticas represivas, se produce un incremento de los conflictos gremiales con un fuerte repunte con la vuelta de la democracia. Hacia 1984 la tasa de conflictos gremiales era de 0,72%, ubicándose por encima incluso de los niveles de 1975 (0,53%), dando cuenta de la evolución en forma de “u”. En este derrotero entre puntas hay que considerar que la tasa puede verse afectada por la caída del empleo, dado que en 1975 el nivel de empleo en las empresas públicas era muy superior al vigente en 1984. Cuando se observa la cantidad de días – hombre absoluta de conflictos gremiales, se confirma un incremento: en 1975 se ubicó en 521 y en 1984 en 597,2 superando los niveles agudos del “Rodrigazo”.

**Gráfico 17.** Evolución de los conflictos gremiales en las empresas públicas SIGEP, 1975-1984



Fuente: Elaboración propia en base a datos de (Sindicatura General de Empresas Públicas, 1985)

Por otra parte, la tasa de ausentismo fue mermando a lo largo de todo el período bajo análisis. Mientras que en 1975 el porcentaje de ausentismo era de 18,10%, hacia 1983 había disminuido a 13,75%. Es decir que el nivel de ausentismo en el conjunto de las empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP se redujo un 24% como saldo del PRN (Tabla 26). Cuando se considera la evolución interanual, se observa que, coincidentemente con la periodización de los autores<sup>226</sup> que analizan la oposición obrera a la dictadura, los primeros años del PRN fueron más intensos en términos de “disciplinamiento” de la mano de obra. La caída en el porcentaje de ausentismo fue muy profunda desde 1976 hasta 1979 (particularmente pronunciada en 1977), menguando un poco la profundidad de la caída en los años venideros y recuperando una tendencia alcista en 1983. Esta reducción en la tasa de ausentismo se produjo en todas las empresas de la muestra, con la única excepción de OSN, cuyo nivel de ausentismo se incrementó 18% entre 1975 y 1983. En cuanto al análisis por sector de actividad, las empresas del sector energético fueron las que redujeron el nivel de ausentismo, especialmente las pertenecientes al subsector combustible. YPF fue la más destacada, con una reducción en la tasa de ausentismo de -43,6%. Los subsectores eléctricos y de transporte tuvieron desempeños similares y el sector telecomunicaciones no presenta datos para esta variable en los registros de la SIGEP (Tabla 57 anexo).

<sup>226</sup> (Dicósimo, 2016; Pozzi, 1988)

**Tabla 26.** Evolución del ausentismo total en las empresas públicas SIGEP, 1975-1983<sup>227</sup>

Años	% de ausentismo total	Índice base 1975=100	Variación interanual %
1975	18,10	100,0	
1976	17,79	98,3	-1,71
1977	15,85	87,6	-10,91
1978	15,04	83,1	-5,11
1979	14,85	82,0	-1,26
1980	14,52	80,2	-2,22
1981	13,36	73,8	-7,99
1982	13,18	72,8	-1,35
1983	13,75	76,0	4,32
<b>1983/1975</b>			<b>-24,03</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1985), *Ausentismo en las Empresas Públicas. Período 1975-1984*, p. 47.

Un último indicador del “disciplinamiento” es lo ocurrido en términos de accidentes de trabajo. Entre 1975 y 1983 se produjo una reducción del -34,7% a un ritmo similar al identificable en el nivel de ausentismo, con un deterioro profundo los primeros años del golpe que sólo encuentra un amesetamiento en 1982 y un repunte muy leve en 1983.

**Tabla 27.** Accidentes de trabajo en el total de empresas de la SIGEP, 1975-1983

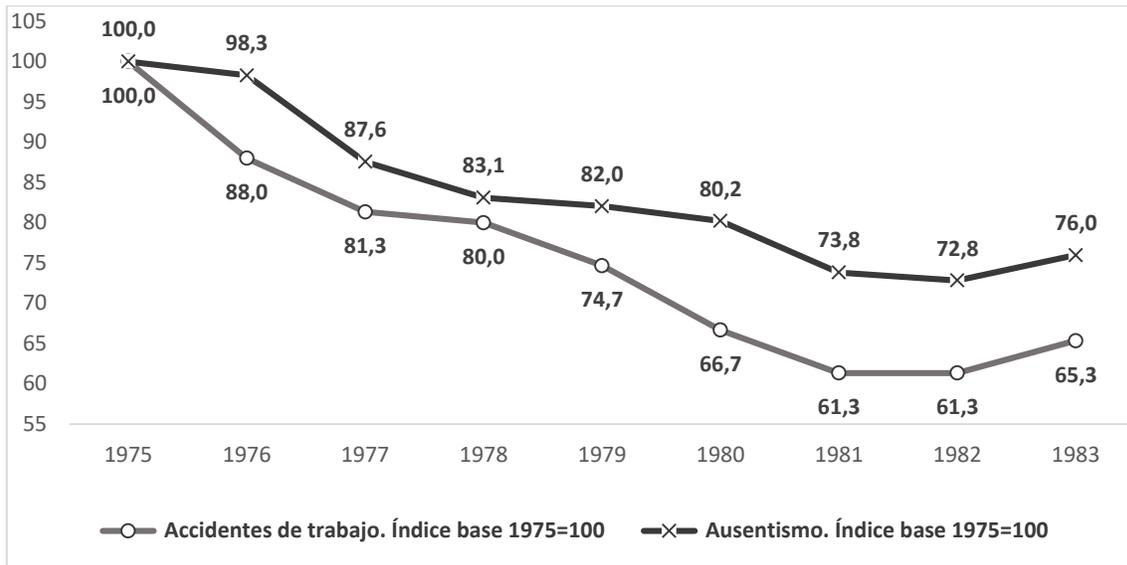
Años	Tasas %	Total días-hombre por accidentes de trabajo	Variación interanual %
1975	0,75	733.409	
1976	0,66	676.500	-7,8
1977	0,61	578.052	-14,6
1978	0,60	509.320	-11,9
1979	0,56	441.928	-13,2
1980	0,50	377.686	-14,5
1981	0,46	367.544	-2,7
1982	0,46	362.078	-1,5
1983	0,49	388.938	7,4
<b>1983-1975</b>			<b>-34,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1985), *Ausentismo en las Empresas Públicas. Período 1975-1984*, p. 39.

<sup>227</sup> Se parte de una dotación de personal o dotación física que es “todo aquel personal que en el período considerado se encuentra en relación de dependencia con la empresa, aun cuando permanezca inactivo por alejamiento transitorio de sus tareas”. Este total de personal se multiplica por el total de días trabajados en el mes y se obtiene entonces el total mensual de “días-hombre”. El porcentaje total de ausentismo en cada mes, se obtiene relacionando el total de días-hombre correspondiente a las ausencias por todo concepto, con respecto al total de días-hombre de la dotación física:

$$\frac{\text{Total ausencias} \times 100}{\text{Dotación física}}$$

**Gráfico 18.** Evolución de las tasas de ausentismo y accidentes de trabajo en total en las empresas públicas SIGEP, 1975-1983. Índice base 1975=100



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sindicatura General de Empresas Públicas, (1985)

## 6. Conclusiones

El propósito fundamental que orientó la escritura de esta tesis fue analizar las transformaciones operadas en la orientación y la calidad de la intervención económica estatal en su forma más directa, la producción de bienes y servicios, a través de las capacidades estatales y los desempeños económico-financieros y técnico-operativos de las empresas públicas de la SIGEP, durante un período de grandes cambios estructurales como la última dictadura cívico-militar. A modo de organizar las conclusiones, se propone la siguiente estructura argumentativa. Primero, se extraen algunas reflexiones vinculadas a la reconstrucción historiográfica del objeto de estudio, a la luz de las interpretaciones que propone la historia económica y que arrojan interesantes vías de análisis para indagaciones futuras. Además, se establecen los rasgos más destacados de las capacidades de gestión de las empresas públicas antes del golpe de Estado. Segundo, se examinan las características de la intervención económica estatal en el período dictatorial, considerando la triple alteración que se produjo en los niveles macro, sectorial y de gestión empresarial y que afectó la *performance* de las firmas. Tercero, se describen los desempeños económico- financieros y luego, los técnico-operativos, haciendo especial hincapié en la comparación con la industrialización sustitutiva y los cambios de tendencias transcurridos entre 1976 y 1983 en el nivel agregado de las firmas. Cuarto, si bien las transformaciones en los desempeños se aplicaron con un alto grado de generalidad, el impacto tuvo variedades al interior de la muestra. Para dar cuenta de dicha heterogeneidad, se propone una tipología de tres perfiles de desempeño. Por último, se establecen algunas líneas de indagación a futuro con vistas al proyecto doctoral.

En el análisis histórico de las empresas públicas efectuado en el capítulo dos se estableció que su origen, coincidentemente con la experiencia mundial, se remonta al surgimiento del Estado-Nación, motorizado por las necesidades de unificación nacional. De ahí en más, se produjo un crecimiento de las firmas prácticamente ininterrumpido en número, relevancia económica e instrumentos normativos diseñados para organizar su actividad, respondiendo a demandas sociales y económicas muy diversas, más allá de la orientación política de las gestiones que se fueron sucediendo<sup>228</sup>. Entre las principales motivaciones

---

<sup>228</sup> Con el surgimiento de los Estados-Nación y hasta fines del siglo XIX primaron las necesidades de organización nacional y unificación del territorio. La actividad estatal prevaleció de manera escasa y

detrás de su creación se destacan la voluntad de controlar los recursos estratégicos para la defensa nacional, la falta de iniciativa privada o su reticencia a realizar inversiones frente al cambio tecnológico, el surgimiento de demandas sociales o económicas coyunturales, la insuficiencia o mala calidad en la prestación del servicio por parte de los privados, la herencia de intervenciones anteriores, entre otros. Los factores ideológicos también formaron parte, pero en la mayor parte de los casos estuvieron subordinados a fuerzas económicas y tecnológicas de largo plazo que tuvieron mayor relevancia. Esto fue advertido por algunos trabajos pioneros como los de Fernández, (1976); Kaplan, (1969) y Schvarzer, (1979) y, en versiones más recientes, por los trabajos de Rougier, (2008, 2009), pero aún constituye un tema relativamente poco explorado a nivel local.

El debate por las motivaciones detrás de la creación de empresas públicas fue abordado de manera muy prolífera por historiadores e historiadoras europeas, en un debate abierto con lo que denominaron “paradigma británico” y su prédica a favor de reducir al mínimo todo tipo de intervención estatal. En el centro de las argumentaciones del enfoque liberal se halla la atribución a la orientación ideológica de los gobiernos “izquierda” o “nacionalistas” la causa fundamental del crecimiento de las firmas estatales. No obstante, la evidencia empírica refuta estos postulados a nivel internacional y como se vio, también a nivel nacional. Detrás de ese “estigma ideológico”<sup>229</sup> con el que carga la actividad empresarial del sector público, se montan una serie de mitos sobre el Estado ineficiente o mal administrador, que también resulta muy pertinente contrastar a la luz de la experiencia histórica nacional. Gran parte de las empresas públicas analizadas tuvieron un papel protagónico en la generación de nuevos

---

fragmentada ante la ausencia de iniciativa privada y la intervención del Estado se centró en los servicios públicos y la actividad bancaria. Durante las primeras décadas del siglo XX, tras el descubrimiento de petróleo, comenzó a predominar el interés por el control de los recursos estratégicos y la defensa nacional, de ahí la creación de YPF y el surgimiento de fábricas militares de gran envergadura, entre ellas la DGFM. Con respecto a las empresas de la muestra, en esta etapa también se crea OSN producto de una demanda social coyuntural como fue la epidemia de fiebre amarilla. Con la llegada del primer peronismo, la intervención se vuelve generalizada, centrada en la soberanía de los servicios públicos, el control de los recursos estratégicos y la promoción de la actividad industrial. Se estatizan empresas extranjeras que prestaban servicios en malas condiciones de calidad, con el acuerdo de los privados reticentes a realizar las inversiones necesarias y se crearon empresas estratégicas como FA y AA. Con el golpe de 1955 se interrumpe este proceso, pero sin reducir el grado de intervención estatal. Si bien se disuelven de *holding*, se crean otras firmas clave como ENTEL, YCF y SEGBA. En la fase que se abre en 1966, se crean empresas de gran envergadura centradas en infraestructura e industrias básicas siderurgia y petroquímica y se promueve la conducción estratégica de las firmas a partir de la creación de la CEN.

<sup>229</sup> La idea de estigma ideológico se desarrolla en el texto de Díaz Fuentes y Comín, (2001)

mercados, fueron proclives a la asunción del riesgo empresario y realizaron inversiones de largo plazo, frente a la ausencia de iniciativa privada. En algunos casos, esa propensión a asumir el riesgo inicial fue tempranamente transferida hacia el sector privado, como en el caso de los ferrocarriles, mientras el Estado administraba los ramales menos rentables. Un caso paradigmático de la dinámica emprendedora asumida por el Estado es el de YPF, con su constante incremento de la actividad de exploración que redundó en avances notables en materia de energía tras la creación de YCF y GE. Esta tendencia a asumir el riesgo empresario se mantuvo en la petrolera estatal a partir de 1976, pero en una constante transferencia de los pozos más rentables hacia el sector privado. Otro ejemplo sugerente es el transporte aéreo de pasajeros, en el que el Estado efectuó inversiones notables en infraestructura y se crearon cuatro empresas mixtas que no lograron operar eficientemente hasta la creación de la aerolínea de bandera. Algunos trabajos recientes, reseñados en el capítulo uno, se propusieron examinar el desempeño de las empresas públicas contemporáneas a partir de nociones tradicionalmente aplicadas al sector privado, como *entrepreneurship*, que alude al espíritu emprendedor<sup>230</sup>. Esos marcos teóricos fueron aplicados fundamentalmente al análisis de las formas de intervención estatal propias del siglo XXI en países desarrollados, pero parecen muy sugerentes para aplicar al análisis histórico varios de los casos nacionales analizados en futuras indagaciones<sup>231</sup>.

Por otro lado, como resultado del análisis de las capacidades de gestión de las firmas estatales previas a 1976, se constata un avance progresivo (sin desconocer los vaivenes descritos en el capítulo dos) desde la dependencia directa del organismo estatal que organizaba la actividad del sector, hacia una mayor *autonomía estatal* respecto del Poder Ejecutivo y una búsqueda por mejorar la eficiencia en el desempeño de sus actividades a partir de la introducción de criterios de mercado. También se tendió a la regulación del conjunto de la actividad empresarial estatal a partir de leyes generales, con el propósito de

---

<sup>230</sup> La idea de espíritu emprendedor o vocación empresarial en las empresas está vinculada al reconocimiento y explotación de oportunidades rentables en el desarrollo de un bien o servicio, la adquisición de recursos humanos apropiados, el desarrollo de recursos financieros y el estableciendo una organización eficiente (Kuckertz et al., 2017).

<sup>231</sup> Se hace alusión a los trabajos analizados en el acápite del capítulo uno denominado “el siglo XXI y la nueva ola estatizante en los países desarrollados”, específicamente, los trabajos de Bernier, (2011); Cló et al., (2015); Mazzucato, (2013); Miller, (1983); Tremml, (2019).

dotar de cierta *cohesión y coherencia* interna sus funciones. No obstante, en la práctica, el conjunto de formatos que se fueron diseñando no siempre coincidió con las disposiciones de la letra vigente<sup>232</sup>. Aun así, en los años previos al golpe de Estado, las normas sancionadas y los formatos administrativos propuestos tendieron progresivamente hacia la planificación y coordinación de las empresas del Estado. En términos de *racionalidad estratégica*, la experiencia de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) constituyó el intento de planificación estatal de largo plazo más importante, de la mano del tercer gobierno peronista.

A partir de la última dictadura, los cambios en la intervención económica estatal produjeron una triple alteración en los niveles macroeconómico, sectorial y de gestión empresarial que afectó las capacidades de las empresas públicas de diversos modos. Los cambios a nivel macro posibilitaron el desplazamiento desde un modelo de acumulación centrado en la estrategia de industrialización sustitutiva, a uno con eje en la valorización financiera del capital, alterando los desempeños de las empresas públicas por dos grandes vías. Por un lado, para garantizar el ciclo completo de la nueva dinámica especulativa, se utilizaron las capacidades financieras de las empresas públicas a través del endeudamiento interno, posibilitando las altas de interés a nivel local y a través del endeudamiento externo, proveyendo las divisas necesarias para concretar la fuga de capitales. Por otro lado, el sector manufacturero local se contrajo significativamente en términos agregados, iniciando un proceso agudo de desindustrialización que se distribuyó de manera muy heterogénea al interior del empresariado local, ya que hubo fracciones altamente concentradas que escaparon a la tendencia general y lograron incrementar notablemente su producción y rentabilidad. La literatura que analizó la evolución de los distintos tipos de empresas destacó que las fracciones beneficiadas (grupos locales y conglomerados extranjeros) tenían una inserción oligopólica y privilegiada similar a la de las empresas del Estado, pero las segundas fijaron precios muy por debajo del promedio subsidiando a las primeras, que se encontraban entre sus principales compradores<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Las dificultades que surgieron en la práctica, más allá de los regímenes sancionados, fueron analizados por Gordillo, (1975).

<sup>233</sup> La situación de las empresas estatales se diferencia de los grupos locales y conglomerados extranjeros dado que en las primeras el incremento de la producción se dio sólo a partir del volumen físico, que fue acompañado por una caída de sus precios relativos, mientras que para los grupos locales y empresas transnacionales los

En segundo lugar, la intervención a nivel sectorial se vincula estrechamente al componente “corporativo” de la gestión económica<sup>234</sup>. Desde su asunción, Martínez de Hoz dejó asentado el principio de subsidiariedad del Estado como un eje rector de la política económica que se proponía, al menos en lo discursivo, reducir al mínimo la injerencia del Estado en la economía. No obstante, tal como demostró Jorge Schvarzer, lejos de reducirse, la intervención del Estado se amplió considerablemente de la mano del *complejo económico estatal-privado*. De todos los mecanismos de transferencia de recursos públicos hacia el sector privado que implicó la ampliación del complejo, la privatización periférica fue el que afectó directamente a las empresas públicas bajo análisis<sup>235</sup>. Esta privatización “parcial” consistió en la transferencia de operaciones desde el Estado hacia los privados en una constante pérdida de capacidades financieras y operativas en las firmas involucradas, transfiriendo los negocios más rentables en los que el Estado había invertido o explorado previamente y, además, en base a una política de precios muy perjudicial. También conllevó el deterioro de las capacidades de gestión a partir de la “provincialización” de actividades, erosionando la *cohesión y coherencia* interna en la administración. En los casos de YPF, GE y ENTEL, la estrategia fue similar: expandir considerablemente la actividad productiva de las firmas, mientras se transferían los negocios más rentables hacia las empresas contratistas. El caso de FA se diferenció, en la medida que contrajo sus actividades a partir del cierre de talleres ferroviarios y la ampliación de los negocios privados se dio en torno a rubros como la reparación de vías<sup>236</sup>. Además, la privatización periférica, constituye un claro ejemplo de la connivencia entre las dos formas de obtención de rentabilidades extraordinarias por parte

---

precios relativos se incrementaron aún con mayor dinamismo que el volumen físico producido (Azpiazu, 1987; E. Basualdo, 2013; A. Castellani, 2006; Schorr, 2004).

<sup>234</sup> La referencia al componente “corporativo” proviene de la caracterización desarrollada por Pucciarelli, (2004) para la gestión económica de la última dictadura, entendida como liberal-corporativa por combinar medidas de corte liberal –aperturista con medidas de cuño fuertemente intervencionista.

<sup>235</sup> Las otras formas de ampliación de actividades en torno al complejo fueron el aumento de la inversión pública en obras de infraestructura y la concesión de obras por el sistema de peaje que generaron numerosas demandas sobre las grandes empresas constructoras y cementeras y la promoción industrial para ciertos sectores considerados estratégicos para la actividad militar.

<sup>236</sup> Mención aparte cabe a los magros resultados de estos contratos de conservación de vías, que fueron prácticamente una novedad en la actividad ferroviaria, dado que ésta fue una de las áreas más descuidadas por la empresa en las décadas anteriores

de los grupos locales durante la última dictadura: las principales contratistas integraron, al mismo tiempo, las empresas tomadoras de deuda externa más importantes del país<sup>237</sup>. La concreción de esas dos modalidades se efectuó a expensas de las capacidades de las empresas públicas.

En tercer lugar, los cambios a nivel macro y sectorial se efectuaron en paralelo al menoscabo en la calidad de la gestión empresarial en base a tres elementos: 1) la ausencia de un marco regulatorio que rija efectivamente la política de privatización en general y periférica en particular; 2) la desarticulación de los organismos de coordinación estratégica y fiscalización, incrementando la dependencia directa del poder ejecutivo para la toma de decisiones; 3) el alto grado de rotación en los cargos de directivos de las firmas y el desembarco de algunos “hombres de negocios” en dichas posiciones, dando lugar al potencial conflicto de interés. En lo relativo al marco regulatorio, el principio de subsidiariedad del Estado fue acompañado de la directiva general para cada organismo de efectuar “el mayor esfuerzo posible” por transferir el máximo de actividades al sector privado, sin que haya una normativa general que articulara estos esfuerzos. El intento más cercano fue la “Ley Padilla”, pero en la práctica tuvo enormes resistencias para ser aplicada, por lo que fueron sancionándose todo tipo de normas parciales en paralelo, siempre con eficacia muy limitada. Tampoco es posible atribuir al espíritu “privatista” de las normas un lineamiento ordenador ya que la Ley de Expropiaciones, que permitió incorporar varias firmas al acervo estatal se sancionó el mismo año de la Ley Padilla. En lo relativo a los regímenes de coordinación estratégica y fiscalización de la actividad, el cambio más importante fue la transición desde la CEN hacia la SIGEP, que implicó un cambio sustancial en sus funciones, ya que se pasó de un modelo de conducción estratégica hacia uno basado en el control externo. En este sentido, más allá de la continuidad formal, el reemplazo de la CEN por la SIGEP implicó una pérdida de *racionalidad estratégica* en las capacidades estatales para la conducción empresarial. Por otra parte, los cambios en la composición del directorio aumentaron la dependencia del PEN y pasaron a tener representantes de las tres fuerzas, debilitando tanto la *autonomía estatal* como la *cohesión y coherencia* interna. En cuanto a la dirección empresarial, se produjo un deterioro en la calidad institucional, tanto por el altísimo nivel de rotación en sus funciones, como por el desembarco de algunos “hombres de

---

<sup>237</sup> El ranking de las 50 firmas privadas con mayor deuda externa contraída, Pérez Companc, Bidas, Astra y Techint ocupaban los puestos cuatro, seis, trece y nueve respectivamente.

negocios” con trayectorias laborales previas en las empresas contratistas vinculadas a la privatización periférica o en empresas con alto poder de mercado en el sector de actividad en el que se insertaban, erosionando la autonomía en los cargos directivos respecto de los grandes agentes del sector privado involucrados en la actividad. El caso paradigmático fue YPF que además de contar con los niveles más altos de rotación, tuvo directivos provenientes de prácticamente todas las empresas contratistas importantes con las que operó. En efecto, esto condujo a una baja *cohesión* y *coherencia* interna en los elencos directivos y advierte sobre la presencia de conflictos de interés en la función pública, asociados a la potencial captura de la decisión pública. El riesgo de este tipo de articulaciones en la función pública es el traspaso de información, contactos, *know how* desde el organismo público hacia las organizaciones privadas, en perjuicio del Estado. Queda pendiente un análisis más extendido de las trayectorias de los funcionarios al frente de las empresas públicas y el tipo de gestión de las firmas del Estado que pusieron en práctica, para poder dar cuenta de esas articulaciones. En efecto, resulta muy sugerente para trabajos posteriores vincular los perfiles de los directivos de cada una de las empresas, su trayectoria social y profesional, el tipo de dirección ejercido al frente de las firmas y las performances de las firmas llevadas a cabo bajo su gestión.

En cuanto las capacidades económico – financieras de las firmas examinadas en el capítulo cuatro, la primera conclusión general es la presencia de dos desacoples en la evolución de los cuatro indicadores examinados que tendieron a erosionarlas notablemente. Primero, entre tarifas rezagadas e ingresos por ventas decrecientes, segundo, entre el endeudamiento exponencial de las firmas estatales y la profunda desinversión. La política tarifaria en las empresas estatales fue uno de los aspectos más debatido por la literatura especializada, dado que en las décadas previas a 1976 su evolución también fue muy errática. La mayor parte de los análisis identificó en la voluntad política de controlar la inflación una de las principales motivaciones detrás del rezago tarifario, a costa de los ingresos de las firmas<sup>238</sup>. En efecto, cuando se observa la evolución de precios y tarifas en los diez años

---

<sup>238</sup> Algunos trabajos entre los que se destaca el de Boneo (1980) jerarquizaron dimensiones político-ideológicas en sus explicaciones que imprimían a los gobiernos democrático-estatistas un perfil de tarifas rezagadas por su vocación redistributiva y a los gobiernos privatistas un perfil de recomposición tarifaria motivados por una vocación “eficientista”. Para el autor, esto configura la gran paradoja de las empresas públicas en política de precios (más allá de los ingresos o egresos de empresas públicas vía privatizaciones o estatizaciones) dado que sus capacidades financieras se deterioraban en gobiernos “estatistas” y crecían en las gestiones “privatistas”. No obstante, esta asimilación entre el ciclo tarifario y los perfiles ideológicos de las gestiones económicas se rompe con el golpe de 1976, que, a pesar de su prédica liberal, interviene fuertemente en la economía y las tarifas no fueron la excepción.

previos a 1976, la trayectoria del indicador es zigzagueante. No obstante, entre 1965 y 1973 los precios y tarifas tuvieron un saldo positivo de 20,8% mientras que entre 1974 y 1983 el saldo fue -23,3%<sup>239</sup>. Esto se debió a que la dinámica zigzagueante se profundizó notablemente durante el período dictatorial, con picos hacia arriba y hacia abajo mucho más profundos y en períodos de tiempo mucho más cortos. Además, a diferencia del período sustitutivo, los ciclos de alza y baja en las tarifas no siempre evolucionaron a contramano del ritmo inflacionario. Tampoco hubo tarifas rezagadas en los momentos donde la lucha contra la inflación aparecía entre los principales objetivos explícitos de gestión. En este sentido, Schvarzer (1986) señaló la paradoja de las tarifas sistemáticamente constreñidas a pesar de la múltiples declaraciones públicas a favor de “liberarlas” para que accedan a los niveles de mercado, con el propósito deliberado de restringirlas financieramente<sup>240</sup> y como un ejemplo más de del rasgo fuertemente “intervencionista” que caracterizó, sobre todo, la gestión de Martínez de Hoz. Si bien el deterioro en los precios y las tarifas se constató en la mayor parte de las firmas<sup>241</sup>, el sector comunicaciones fue el más afectado. Esta política de regazo en las tarifas de empresas públicas tuvo su correlato en los ingresos por ventas<sup>242</sup> que tuvo una evolución muy negativa para la mayor parte de las firmas, en un claro cambio de tendencia respecto del período sustitutivo en el que, aún con un sistema tarifario errático, prácticamente todas las firmas bajo análisis culminaron con saldos positivos (con excepción de FA y OSN). Mientras que los ingresos por ventas del total de la SIGEP se incrementaron 40,4% entre 1965 y 1973, entre 1974 y 1983 se interrumpió la tendencia alcista con un estancamiento del 0,4% en el indicador.

---

<sup>239</sup> La tasa de variación anual acumulativa entre 1965 y 1973 fue de 2,4%, mientras que entre 1974-1983 fue de -2,4% constándose el cambio de tendencia a partir del golpe de Estado.

<sup>240</sup> Esta restricción obedecía, según el autor, a la “lógica política” de obligarlas a reducir su tendencia natural a la expansión y ejercer la presión necesaria para aplicar los planes de privatización que intentaron llevarse a cabo bajo la gestión de Martínez de Hoz.

<sup>241</sup> Hubo sólo tres casos de la muestra con tarifas positivas: GE, YCF y AyEE.

<sup>242</sup> La tasa de variación anual acumulativa en los ingresos por ventas para el total de la SIGEP entre 1974 y 1983 fue -0,4% mientras que entre 1965 y 1973 había sido 4,3%. Entre 1965 y 1973 todas las empresas públicas culminaron con ingresos por ventas reales positivos (salvo FA y OSN), el cambio de tendencia a partir la última dictadura fue notorio, ya que más de la mitad de ellas tuvieron saldos negativos entre 1974 y 1983 negativos y las que tuvieron saldos positivos (muy moderados) igual se deterioraron notablemente en términos relativos con respecto a la ISI, del mismo modo que el resto de las firmas.

En cuanto a lo ocurrido en materia de deuda e inversión, lo primero que puede señalarse es la funcionalidad identificada entre los flujos de deuda y los distintos mecanismos que viabilizaron la valorización financiera descritos en el capítulo tres, ya que el incremento de la deuda interna y externa coincide con los momentos de altas tasas de interés y necesidad de divisas para la fuga de capitales, respectivamente. Con respecto a la deuda interna, la mayor parte de las empresas la incrementaron notablemente como saldo de la última dictadura con algunas excepciones<sup>243</sup>. En particular, el subsector eléctrico fue el más afectado por la deuda interna, destacándose SEGBA con un incremento muy por encima y luego le sigue AyEE en orden de importancia. Por su parte, el endeudamiento externo se destacó por ser el rasgo de mayor generalidad de todos los indicadores examinados, ya que afectó a la totalidad de las firmas bajo análisis, en magnitudes extraordinariamente altas<sup>244</sup>. La contracara del proceso de endeudamiento fue la desinversión que protagonizaron casi todas las firmas, con la única excepción de ENTEL y más de la mitad manifestó deterioros superiores al -50%. Esto también implicó un cambio de tendencia notable respecto del período sustitutivo, ya que entre 1965-1973 la inversión real fija del conjunto de las empresas públicas de la SIGEP creció 77,9%, involucrando una tendencia positiva en todas las firmas de la muestra (con la única excepción de GE). En marcado contraste, el mismo indicador entre 1974 y 1983 manifestó una caída de -28,9%<sup>245</sup>.

En lo relativo a las capacidades técnico-operativas, el producto bruto interno de las firmas creció entre 1974 y 1983 motorizado por un incremento del volumen físico, aunque con un ritmo de crecimiento menor comparado a los últimos años de la ISI<sup>246</sup>. Ahora bien, el

---

<sup>243</sup> La firma ENCOTEL, si bien contrajo créditos en el mercado interno durante los primeros años, la evolución fue decreciente hasta llegar a cero en 1983. Por su parte, Aerolíneas Argentinas no contrajo deuda interna en todo el período. Por último, OSN, si bien contrajo deuda interna durante los primeros años no hay datos oficiales luego de 1978.

<sup>244</sup> Con la única salvedad de que para los casos de ENCOTEL y OSN no se obtuvieron datos relativos al endeudamiento externo.

<sup>245</sup> La tasa de variación anual acumulativa de la inversión real fija para el total de la SIGEP fue 28,3% entre 1965 y 1973 y -3,7% entre 1974 y 1983.

<sup>246</sup> En marcado contraste, los precios y las tarifas de las firmas, tal como se demostró en el capítulo anterior, tuvieron una dinámica decreciente que posibilitó la transferencia de ingresos hacia los sectores privados usuarios de los servicios provistos por las empresas públicas.

principal rasgo del período fue el cambio cualitativo que se produjo en relación producción-empleo. Durante la industrialización sustitutiva, el nivel de actividad de las empresas públicas creció junto con el empleo y los salarios, es decir, que se incrementó la capacidad productiva del empleo. A partir de 1976, la dotación de trabajadores y el nivel de los salarios se deterioraron, con un aumento del margen de explotación, lo que constituye un indicador del retroceso en las capacidades examinadas en este apartado. La dinámica regresiva en materia laboral de la última dictadura fue un rasgo generalizado, en particular en el sector público, donde se produjeron despidos constantes en base al concepto de “prescindibilidad” de los empleados públicos. Ahora bien, el proceso de “racionalización” de los planteles laborales en la SIGEP fue aún más intenso, con una caída del -23,6% lo que implicó la expulsión de 92.899 de trabajadores entre 1974 y 1983. Por otra parte, la reducción del personal ocupado no se dio con igual intensidad en todos los niveles de calificación, sino que tuvo mayor preeminencia en el personal obrero, técnico y especializado, en base al propósito explícito y contradictorio de la propia sindicatura de “jerarquización” de los puestos de trabajo y retención del personal más calificado. Todo lo anterior condujo a un aumento de la productividad laboral muy significativo, basado en la mayor explotación de la fuerza de trabajo. Esta dinámica regresiva vino acompañada de cierto “disciplinamiento” ejecutado al interior de las firmas, que coadyuvó al incremento del margen de explotación laboral. En efecto, entre 1976 y 1981, los años de recrudescimiento de la dinámica represiva, se produjo una caída drástica de la conflictividad gremial y durante todo el periodo se efectuó un deterioro sostenido en la tasa de ausentismo y la cantidad de accidentes de trabajo.

Las tendencias observadas a nivel agregado también se constataron en la mayor parte de las firmas que integran la muestra, por el grado de generalidad y profundidad que tuvieron las alteraciones. No obstante, aún en un contexto de transformaciones estructurales y cambios de la magnitud descritos hasta aquí, se constata cierta heterogeneidad en la muestra que resulta interesante destacar<sup>247</sup>. Para dar cuenta de estas variaciones, se construyó una tipología de tres perfiles de desempeño que permiten organizar la información disponible en base a

---

<sup>247</sup> Tal es así, que la heterogeneidad aludida se trata de buenos desempeños o “no tan malos” en algunos indicadores, a la par del menoscabo rotundo en otros. El caso típico lo constituyen aquellos que no perdieron tanto en sus ventas o inversiones, pero igual se endeudaron profundamente en moneda extranjera, por lo que sus capacidades financieras están, sin lugar a dudas, comprometidas gravemente. No obstante, justamente en esa “excepción” en la evolución de un indicador ilumina aspectos sugerentes sobre el impacto diferencial de una transformación radical que resulta pertinente destacar.

ciertos rasgos comunes. Por un lado, se ubican los perfiles más “eficientes” que se destacaron por mostrar un desempeño muy positivo en alguno de los indicadores que componen los desempeños económico-financieros (específicamente ingresos por ventas o inversión) separándose de la tendencia general. Además, se caracterizaron por tener muy bajo endeudamiento interno o no tener, aunque sí formaron parte con gran dinamismo del endeudamiento externo, rasgo transversal a toda la muestra, como se aclaró previamente. En lo relativo a los desempeños técnico-operativos, estos desempeños más “exitosos” se destacaron por incrementar notablemente su PBI en base al volumen físico de su producción, ubicándose entre las primeras de la muestra, pero sin protagonizar un incremento en la explotación de la mano de obra ya que mostraron bajos niveles de reducción de sus planteles laborales y caída del salario real. Por otro lado, en un grupo “intermedio” se ubican las firmas que tuvieron desempeños positivos, aunque moderados, en alguno de los indicadores económico-financieros y, en lo relativo a los indicadores productivos, se encontraron entre los que más crecieron junto con el primer grupo, pero al mismo tiempo aplicaron altos niveles de “racionalización” en sus planteles laborales. En un tercer grupo pueden agruparse los perfiles con peores desempeños de la muestra, que se vieron afectadas por el desplome en sus ingresos, tarifas rezagadas, desinversión, y endeudamiento, a la par que no incrementaron su producción y deterioraron mucho sus indicadores laborales. Es decir, que tuvieron magros resultados en todos los indicadores examinados.

Dentro del grupo de empresas que mostraron una buena performance en alguno de los indicadores examinados se encuentran Gas del Estado, ENTEL y Aerolíneas Argentinas. Gas del Estado se caracterizó por tener ingresos por ventas muy positivos como saldo de la última dictadura (71,8% de incremento entre 1974 y 1983) con un pico muy significativo en 1982. Ese año fue particular para GE, que tampoco contrajo endeudamiento interno salvo en esa fecha, debido a la construcción del Gasoducto Centro Oeste en 1981, proyecto íntimamente ligado a la privatización periférica. En cuanto al nivel de inversión, el deterioro fue significativo (con una caída de -31,6% entre 1974 y 1983), aunque comparado con el resto de las firmas de la muestra se halla entre las tres reducciones más moderadas. En lo relativo a la producción, estuvo entre las empresas que más incremento tuvieron y aplicó la segunda reducción más baja de los planteles laborales de la muestra (de sólo -6,4% entre 1974 y 1983). Por su parte, Aerolíneas Argentinas si bien redujo sus ingresos por ventas con

respecto al período sustitutivo, culminó el período dictatorial con un incremento de 56,1% que la distingue de la tendencia general. No obstante, su inversión se redujo considerablemente (cayó -47,3% entre 1974 y 1983). No contrajo deuda interna, pero su deuda externa aumentó 191,8% entre puntas. En cuanto a la dinámica productiva, fue la empresa que más incremento tuvo en su volumen físico (52,5% de aumento en el nivel de actividad) y se destacó por ser la única empresa pública que aumentó la dotación de trabajadores un 25,9%, aunque redujo el nivel de los salarios un -26%. Por último, ENTEL se diferenció del conjunto por tener un alto nivel de inversión real fija, que se incrementó 78% entre 1974 y 1983, vinculado al “plan de recuperación y renovación de equipos” proyecto también relacionado con la privatización periférica. No obstante, sus ingresos por ventas se deterioraron notablemente debido al regazo tarifario que afectó especialmente al sector comunicaciones (en ENTEL la caída fue -43,7% entre 1974 y 1983). En términos de deuda interna, se contrajo muy poco, pero en deuda externa fue la segunda con mayor dinamismo, con un incremento de 360% entre puntas. En cuanto a los desempeños técnico-operativos, ENTEL fue la tercera empresa que más creció en producción física (incrementó su nivel de actividad un 45,8%) con la reducción de planteles laborales más moderada de la muestra (la caída fue sólo del -1,7% entre 1974 y 1983) y en salarios el deterioro también fue leve (con un menoscabo de -7,2% entre puntas). La baja reducción de los planteles laborales en ENTEL y GE es especialmente destacable, dado que las dos firmas se vieron afectadas por la descentralización de sus actividades, típica de la privatización periférica, que en otras firmas redundó en reducciones cercanas al 50%.

Entre las firmas que manifestaron un desempeño “intermedio” se destacan YPF, SEGBA y AyEE. La petrolera estatal se caracterizó por tener un saldo positivo moderado, en ingresos por ventas (el indicador creció 2,8% entre 1974 y 1983), aunque sus tarifas cayeron un -31,8%<sup>248</sup>. Ahora bien, en términos de inversión fue la empresa más afectada de toda la muestra, con una caída del -89,7%. En términos de endeudamiento interno el crecimiento fue moderado, dado que acarrea un nivel alto desde los años previos. En materia de deuda externa, el papel de YPF ha sido altamente estudiado, no sólo su dinamismo (se incrementó

---

<sup>248</sup> A partir de 1976 el alto grado de correlación entre ingresos por ventas y tarifas se modificó en algunas empresas. En los casos en los que hay deterioro de ingresos sin caída de las tarifas se debe a un cambio en la estructura o dinámica de la demanda.

236, 7% entre puntas) sino que, en términos del monto de deuda, representó 4 millones de dólares explicando ella sola el 38% del total de la deuda adquirida por las firmas de la SIGEP<sup>249</sup>. En cuanto al desempeño técnico-operativo, estuvo entre las firmas que más incrementaron la producción, pero, al mismo tiempo, redujo notablemente la ocupación y los salarios (la caída en la dotación de trabajadores fue del -23,3% y en los salarios de -16,4%). Por su parte, SEGBA, al igual que YPF, tuvo un saldo positivo moderado en ingresos por ventas (creció 8,5% entre 1974 y 1983) aunque sus tarifas también se deterioraron en 31%. Su inversión real fija cayó -30,9% que, si bien constituye un porcentaje relevante, estuvo entre las más moderadas. Se destacó especialmente por su endeudamiento interno como se mencionó anteriormente y en cuanto a deuda externa, si bien su dinamismo no fue de los más altos, igual el incremento fue destacable. En cuanto a lo técnico-operativo, también incrementó el nivel de actividad, aplicando una política restrictiva en sus planteles (la caída en la ocupación fue del -23% y en los salarios del -37%). En cuanto a AyEE, a la inversa de las anteriores, tuvo ingresos negativos (con una caída de -20,8%) pero con tarifas positivas, con un incremento de 15,8% entre puntas. En inversión real fija el deterioro fue del -55%. Se destacó por su altísimo nivel de endeudamiento interno, que creció 324% y fue la segunda en términos absolutos<sup>250</sup> y su deuda externa creció 163,5%. En términos productivos, AyEE fue la segunda firma con mejor desempeño aumentando el nivel de actividad un 46,8% entre 1974 y 1983 y, al mismo tiempo, fue la primera en términos de productividad laboral dado que fue la empresa que más redujo la cantidad de trabajadores y sus salarios (el primero mostró una caída de -44,1% y el segundo un deterioro de -38,1%).

Por último, se ubican las firmas con peores desempeños que fueron YCF, FA, ENCOTEL y OSN. En cuanto a YCF, fue la firma que más perdió en ingresos por ventas de toda la muestra, especialmente si se lo compara con el desenvolvimiento marcadamente positivo que había tenido durante la industrialización sustitutiva, período en el que fue la segunda firma con mayor incremento de sus ingresos. En términos de deuda externa, fue la tercera empresa que más dinámicamente se endeudó y la caída de la inversión real fija fue de

---

<sup>249</sup> El sector energético en general representaba el 79,4% del total.

<sup>250</sup> La segunda después de SEGBA, confirmando el sesgo sectorial en el incremento de la deuda interna para las firmas del sector eléctrico.

-59,1% entre puntas. En cuanto su producción, tuvo un incremento moderado del 2,4% y, al mismo tiempo, redujo notablemente la dotación de trabajadores (cayó -20,4%) y el nivel de los salarios se redujo, aunque en un nivel módico (-0,4%.) Por su parte, el caso de los ferrocarriles se distingue del conjunto de la muestra por arrastrar un desempeño magro en la mayor parte de los indicadores examinados desde el período sustitutivo. Si bien sus resultados fueron muy negativos entre 1974 y 1983 en todos los indicadores examinados, por lo que se ubica claramente en el grupo de los perfiles con peor desempeño, durante la ISI en muchos casos fue la excepción a la regla, con desempeños negativos en materia de ingresos, tarifas y producción. El principal cambio en los indicadores de la firma se vinculó al endeudamiento externo, rasgo ineludible del período, que creció 236,7% entre puntas. También redujo su nivel de actividad -2,7% a la par que aplicó reducción de planteles laborales y salarios (cayeron -26,9% Y -19,9% respectivamente). En lo relativo a ENCOTEL, estuvo entre las firmas más afectadas por el rezago tarifario (-39,9%), coincidentemente con el sesgo sectorial. También se destacó por el derrumbe de su inversión real fija de -53,2% entre puntas. En cuanto a su producción, fue la empresa que más se deterioró con una caída de -39,9% entre puntas y fue la única firma con una productividad negativa ( -27% de caída entre 1974 y 1983) a pesar de haber reducido sus salarios y el nivel de ocupación en niveles considerables. Por último, el caso de OSN se destacó por el deterioro en sus ingresos vía tarifas rezagadas, pero, sobre todo, por el derrumbe en la inversión que cayó -80,9% entre 1974 y 1983, constituyendo el segundo peor desempeño en este indicador, después de YPF. En lo relativo a la producción, junto con ENCOTEL y FA, integran las únicas tres empresas que tuvieron desempeños negativos durante la última dictadura (en el caso de OSN con un deterioro notable del -39,5%). También aplicó una política de “racionalización” de los planteles laborales muy destacable vinculada al proceso de provincialización, con una reducción de la ocupación de -64,7% y de salarios del -33,9% entre 1974 y 1983, de allí que su productividad fuera marcadamente positiva.

En suma, más allá de la radicalidad y generalidad con que se produjeron los cambios entre 1976 y 1983, es posible identificar tres perfiles de desempeño diferenciados al interior de la muestra. La mayor parte de las firmas con mejores performances estuvieron estrechamente vinculadas a la privatización periférica y la estrategia “expansiva” de la producción en las empresas estatales, a la par que se transferían negocios rentables hacia las

contratistas, como resultado de esa expansión. También se trataba de firmas con una inserción estructural privilegiada, de posiciones oligopólicas y en sectores de actividad en franca expansión de sus actividades. Vale la pena recordar el contexto internacional muy favorable para los hidrocarburos por el precio internacional del petróleo. En el sector telecomunicaciones se trató de un momento de gran cambio tecnológico que demandaba inversiones de largo plazo y, al mismo tiempo, posibilitaba el crecimiento de esa rama de actividad. Ahora bien, para dar cuenta de la complejidad de factores intervinientes en los desempeños de las firmas, se requiere reducir el nivel de agregación en el análisis y avanzar en los estudios de caso, contemplando las diversas dimensiones involucradas en los desempeños de las firmas tales como su perfil de inserción estructural, el contexto internacional en que se inserta el negocio, la capacidad de asimilación del cambio tecnológico, los perfiles burocráticos al frente de las firmas, la estrategia empresarial desplegada, las articulaciones formales e informales con el sector privado, entre otros. En este sentido, de cara a la tesis doctoral, resulta interesante seleccionar algunos de los casos más destacados que integran cada uno de los tres perfiles de desempeños y analizarlos en profundidad. Considerando que el enfoque propuesto jerarquiza los elementos cualitativos de la intervención económica estatal, resulta de especial interés indagar aún más en las capacidades burocráticas de las firmas, más concretamente, los perfiles profesionales de sus directivos, la *expertise* para el desempeño de sus funciones, los métodos de reclutamiento, las formas de organización burocrática y el grado de imbricación con el sector privado y constatar si estos factores cumplieron algún papel destacable en el devenir de las trayectorias hasta aquí examinadas. Además de reducir el nivel de agregación, resulta sugerente extender el período de análisis para captar el impacto de las transformaciones estructurales de la última dictadura sobre los desempeños de los años ochenta y su articulación con las privatizaciones de la década de los noventa.

## 7. Bibliografía

- Ai Camp, R. (1989). *Entrepreneurs and politics in twentieth century Mexico*. Oxford University Press.
- Alonso, J. M., Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., Fernández-Gutiérrez, M., & Revuelta, J. (2013). The race for international markets: Were privatized telecommunications incumbents more successful than their public counterparts? *International Review of Applied Economics*, 27(2), 215-236. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.734791>
- Amatori, F. (2000). *Beyond state or market: Italy's futile search for a third way* (De P. A. Toninelli). Cambridge University Press.
- Amsden, A. (1991). Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia". *The American Economic Review*,. *Papers and Proceedings of the Hundred and Third Annual Meeting of the American Economic Association* (, 81(2), 282-286.
- Amsden, A. (1992). A Theory of Government Intervention in Late Industrialization. En Putterman & Rueschemeyer (Eds.), *The State and Market in Development*. Boulder: Lynn Rienner.
- Arceo, N., Monsalvo, A. P., Schorr, M., & Wainer, A. (2008). *Empleo y salarios en al Argentina. Una visión de largo plazo*. Capital Intelectual.
- Aronskind, R. (2001). *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*. Libros del Rojas.
- Aronskind, R. (2008). *Controversias y debates en el pensamiento económico argentino*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Azpiazu, D. (1987). Los resultados de la política de promoción industrial al cabo de un decenio (1974-1983). *Desarrollo Económico*, 26(104), 631. <https://doi.org/10.2307/3466934>
- Azpiazu, D., & Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. *FLACSO*.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., & Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico e la Argentina de los años 80*. Siglo XXI.
- Azpiazu, D., & Vispo, A. (1994). Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina. *Revista de la CEPAL*, 54, 129-147.
- Barrera, M. A. (2012). El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: La antesala de las reformas de los noventa. *Realidad Económica*, 267, 25.
- Barrera, M. A., Bona, L., Manzanelli, P., & Wainer, A. (2015). *Deuda externa, fuga de capitales y deuda externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad*.
- Basualdo, E. (1987). *Deuda externa y poder económico*. Nueva América.
- Basualdo, E. (2000). *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. Universidad Nacional de Quilmes,FLACSO, Página/12.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados de siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI.

- Basualdo, E. (2013). *El legado dictatorial. El nuevo patrón de acumulación de capital, la desindustrialización y el ocaso de los trabajadores* (De Verbitsky, Horacio & J. P. Bohoslavsky). Siglo XXI.
- Basualdo, E., & Barrera, M. (2015). Las privatizaciones periféricas en la dictadura cívico-militar. El caso de YPF en la producción de petróleo. *Desarrollo Económico*, 55(216), 26.
- Basualdo, E., & Kulfas, M. (2000). Fuga de capitales y endeudamiento externo. *Realidad económica*, 173, 76-102.
- Basualdo, M. E. (2015). *La gestión de la carne vacuna en Argentina y las políticas estatales aplicadas entre 1930 y 1990*. 35.
- Basualdo, V. (2011). *La clase trabajadora argentina en el siglo XX: experiencias de lucha y organización*. Cara o ceca.
- Basualdo, V., & Lorenz, F. (2012). Los trabajadores industriales argentinos en la primera mitad de la década del '70: Propuestas para una agenda de investigación a partir del análisis comparativo de casos. *Revista Digital de la Escuela de Historia*, 4(6).
- Beecher, J. A. (2013). What matters to performance? Structural and institutional dimensions of water utility governance. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 150-173. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.752447>
- Belini, C. (2001). DINIE y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955. *Desarrollo Económico*, 41(161).
- Belini, C. (2006). Restructurando el Estado industrial: El caso de la privatización de la DINIE, 1955-1962. *Desarrollo Económico*, 181.
- Belini, C. (2007). La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958. En M. Rougier (Ed.), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*. Ediciones Cooperativas.
- Belini, C. (2015). La gestión estatal de las telecomunicaciones: La Empresa Mixta Telefónica Argentina y Teléfonos del Estado, 1946-1956. En *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*. EDUNTREF.
- Belini, C., & Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Matantial.
- Benedetti, A. (2016). Argentina, ¿país sin ferrocarril? La dimensión territorial del proceso de reestructuración del servicio ferroviario (1957, 1980 y 1998). *Revista Transporte y Territorio*, 15, 68-85.
- Berenstein, J. (1982). *La gestión de empresas públicas en México*. CIDE.
- Berlinski, J., Dieguez, H. L., & Dieguez, H. L. (1977). Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en la Argentina. Un comentario. *Desarrollo Económico*, 17(65), 159. <https://doi.org/10.2307/3466707>

- Bernier, L. (2011). The future of Public Enterprises: Perspectives from the Canadian Experience. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 399-419. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2011.00443.x>
- Bernier, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: The importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253-266. <https://doi.org/10.1080/17487870.2014.909312>
- Bertino, M. (2011, noviembre 23). *Primera aproximación al estudio de los niveles de inversión en las Empresas Públicas uruguayas (1955-2010) en perspectiva comparada*. V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo.
- Bertino, M. (2013). La reforma de las empresas públicas en Uruguay: Una lectura desde la historia económica. En D. Chavez & S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnacional.
- Bertino, M. (2015). *La reforma de las grandes empresas uruguayas y su permanencia en el ámbito estatal (1973-2013)*. CEIICH - INAP.
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M., & Vázquez, D. (2013). Cien años de empresas públicas en Uruguay, evolución y desempeño. *Revista Gestión Pública*, 2(1), 25-66.
- BID, Escuela Interamericana de Administración Pública, & Fundación Gentúlio Vargas. (1979). *Las empresas públicas en América del Sur y México*.
- Bonelli, M. (1984). *Un volcán en llamas: Los contratos petroleros*. Corregidor.
- Boneo, H. (1980). Regímenes políticos y empresas públicas: Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal. *Estudios CEDES*, 3(7), 5-35.
- Bouneau, C., & Fernández, A. (2004). *L'entreprise publique en France et en Espagne (18-20 siècles)*. Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- Bremmer, I. (2010). *The end of the free market. Who wins the war between states and corporations?* Portfolio.
- Campero, G. (2010). *Evolución de la administración pública paraestatal, México*. INAP.
- Canelo, P. (2004). La política contra la economía: Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981). En A. Pucciarelli, *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura* (Siglo XXI).
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Prometeo.
- Canelo, P. (2016). La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983. *Historia Crítica*, 62, 57-75. <https://doi.org/10.7440/histcrit62.2016.03>
- Canelo, P. V. (2012). Los desarrollistas de la 'dictadura liberal'. La experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina. *Anos 90*, 19(35). <https://doi.org/10.22456/1983-201X.29241>

- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, 19(76), 453-475.
- Carminati, A. (2011). *Del restablecimiento de la disciplina en el trabajo al fundamento de la república democrática*. 22.
- Carrillo Castro, A. (1976). *Las empresas públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas de su acción*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, A. (1980). *La reforma administrativa de México*. Miguel Ángel Porrúa.
- Casar, M. A., & Pérez, W. (1988). *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* Siglo XXI.
- Castelazo, J. (2015). El rol de la empresa pública en México. En G. Guajardo Soto & A. Labrador, *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el Estado y el mercado* (Primera). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castellani, A. (2006). *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina, 1966-1989* [Tesis de doctorado en Ciencias Sociales]. Universidad de Buenos Aires.
- Castellani, A. (2008). Ámbitos Privilegiados de Acumulación. Notas para el análisis del caso argentino. *Apuntes de investigación del CECyP*, 14, 139-157.
- Castellani, A. G. (2004). *Gestión económica liberal-corporativa y transformaciones en el interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última dictadura militar* (De A. Pucciarelli). Siglo XXI.
- Castellani, A. G. (2009). *Estado, empresas y empresarios: La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo.
- Castellani, A. G., & Iramain, L. D. (2018). El deterioro del Estado-empresario. Transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas durante la última dictadura (1976-1983). *América Latina en la Historia Económica*, 25(2), 46.
- Castellani, A., & Llanpart, F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de trabajo*, 6(9), 155-177.
- Castellani, A., & Serrani, E. (2010). *La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999*. 31.
- Cea D'Ancona, M. Á. (1998). *Metodología cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*. Síntesis sociología.
- CEPAL. (1978). *Las empresas estatales y el proceso de planificación. Conclusiones de un seminario respecto a futuras líneas de investigación*. Instituto latinoamericano de planificación y economía social.
- CEPAL. (1982). *La empresa pública en la economía: La experiencia argentina*.

- Chandler, A. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the american industrial enterprise*. University of Illinois.
- Chaves Casals, J. (2016). La gobernanza ambiental en la gestión del recurso hídrico: El caso del pago por servicios ambientales en la empresa de Servicios Públicos en Heredia. En A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez, & M. J. Cascante (Eds.), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Chavez, D. (2013). *Empresas públicas: Transformaciones, desafíos y oportunidades: Seminario internacional, Montevideo, octubre de 2012*. 17.
- Chavez, D., & Cortés Ramos, A. (2013). Una empresa pública excepcional en una socialdemocracia en crisis: El Instituto Costarricense de Electricidad. *Revista Gestión Pública*, 2(1), 40.
- Chavez, D., & Torres, S. (2013). Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo. En *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnacional.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *The American Journal of Sociology*, 107(4), 951-989.
- Chibber, V. (2003). *Locked in Place. State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton University Press.
- Chibber, V. (2005). ¿Reviviendo el Estado desarrollista?: El mito de la burguesía nacional. En L. Panitch & L. Colin (Eds.), *El imperio recargado*. Socialist Register-CLACSO.
- Christiansen, H. (2011, agosto). The size and composition of the SOE sector in OECD countries. *OECD Corporate Governance Working Papers*, 5.
- Clifton, J., Comín, F., & Diaz Fuentes, D. (2006). La privatización de las empresas públicas en la UE: ¿La vía británica o la senda europea? *Revista de Economía Mundial*, 15, 121-153.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., Fernández-Gutiérrez, M., & Revuelta, J. (2011). Is the market oriented reform producing a «two-track» Europe? Evidence from electricity and telecommunications. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 495-513. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2011.00444.x>
- Cló, S., Ferraris, M., & Florio, M. (2015). *L'impresa pubblica in prospettiva globale nell'ultimo decennio* (N.º 2015-03).
- Comín, F. (1999). Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española. *Revista Asturiana de Economía*, 17(16), 163-190.
- Comín, F. (2008). Public enterprises in Spain: Historical cycles and privatizations. *Análise Social*, 43(4), 693-720.
- Comín, F., & Aceña, P. (1991). *Historia de la empresa pública en España*. Espasa calpe.
- Cortés Ramos, A. (2013). Estado, empresas públicas y desarrollo en Costa Rica: Una mirada de larga duración (1850-2013). En D. Chavez & S. Torres (Eds.), *La reinención del*

- Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo.* Transnacional.
- Cortés Ramos, A. (2016). El desarrollo del poder infraestructural y electricidad en Costa Rica: El caso del ICE. En A. Cortés Ramos, Alpízar Rodríguez, Felipe, & M. J. Cascante (Eds.), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Cortés Ramos, A., Alpízar R., F., & Cascante, M. J. (Eds.). (2016). *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Cuccorese, H. (1972). *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires*.
- Cuervo, Á., & Fernández, Z. (1987). La empresa pública en España (bases de actuación, ordenación y control). *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 0.
- De Castro Esteves, R. (1958). *Historia de las Comunicaciones Argentinas*.
- de Pablo, J. C. (1977). Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en la Argentina. Una omisión preocupante. *Desarrollo Económico*, 17(66), 343. <https://doi.org/10.2307/3466403>
- Díaz Alejandro, C. (1970). *Essays on the economic history of the Argentine republic*. Yale University.
- Díaz Fuentes, D., & Comín, F. (2001). Auge y decadencia de la empresa pública en Europa. *Cuadernos de información económica*, 162, 137-146.
- Díaz Fuentes, D., & Comín, F. (2004). *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Síntesis.
- Dicósimo, D. (2006). Dirigentes sindicales, racionalización y conflictos durante la última dictadura militar. *Entrepasados*, 15(29), 87-105.
- Dicósimo, D. (2016). *Los trabajadores argentinos y la última dictadura militar. Oposición, desobediencia y consentimiento*. UNICEN.
- Echagüe, F. J. (2014). La Junta Reguladora de Granos: Su creación. *Libertad*, 15, 15.
- El ejecutor del plan económico de Videla. (2008, marzo 28). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-101307-2008-03-26.html>
- El embajador de la Ítalo. (2001, marzo 22). *Clarín*. [https://www.clarin.com/politica/embajador-italo\\_0\\_BkpxIF\\_eAYe.html](https://www.clarin.com/politica/embajador-italo_0_BkpxIF_eAYe.html)
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140).
- Falcón, R. (1996). La resistencia obrera a la dictadura militar. Una reescritura de un texto contemporáneo a los acontecimientos. En H. Quiroga & C. Tcach, *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*. Homo Sapiens Ediciones.
- Fernández, R. (1976). *Las empresas públicas en la Argentina* (BA /105). CEPAL.

- Fernández Ruiz, J. (1982). *El Estado empresario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ferrari, C. (2008). Tiempos de incertidumbre. Causas y consecuencias de la crisis mundial. *Revista de Economía Institucional*, 10(19), 55-78.
- Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*. Fundación del Norte y el Sur.
- FIEL. (1976). *Relevamiento de los principales indicadores de empresas públicas y su importancia en la economía argentina*. Consejo Empresario Argentino.
- Florio, M. (2013a). Repensar la empresa pública: La nueva agenda de investigación. En D. Chavez & S. Torres (Eds.), *Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnacional.
- Florio, M. (2013b). Rethinking on public enterprise: Editorial introduction and some personal remarks on the research agenda. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 135-149. <https://doi.org/10.1080/02692171.2013.785664>
- Florio, M. (2014). Contemporary public enterprises: Innovation, accountability, governance. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 201-208. <https://doi.org/10.1080/17487870.2014.913823>
- Florio, M., & Flecher, F. (2011). The future of public enterprises: Contributions to a new discourse. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 361-373.
- Fontanals, G. (2012). Intereses públicos y privados en el origen y desarrollo de la telefonía en la Argentina: Del negocio privado al dominio estatal (1878-1955). *H - Industria. Revista de historia de la industria argentina y latinomericana.*, 6(11), 134-165.
- Foreman Peck, J., & Millward, R. (1994). *Public and Private Ownership of British Industry 1820—1990*. Clarendon press.
- Fumero Paniagua, G. (2016). Apertura del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica y sus consecuencias. En A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez, & M. J. Cascante (Eds.), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (1987). *Sudamericana - Planeta*.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina, 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Edhasa.
- García Lupo, R. (2000, marzo 2). El oscuro caso de la Ítalo. *Clarín*. <https://web.archive.org/web/20180207123136/http://old.clarin.com/suplementos/zona/2000/02/20/i-00603e.htm>
- Gastiazoro, E. (1988). *Ferrocarriles. Historia, actualidad y propuestas*. Agora.
- Gordillo, A. (1975). El estado actual de los regímenes jurídicos de las empresas públicas en la Argentina. En P. Andrieu, *Empresas públicas* (pp. 681-724). El coloquio.
- Guadagni, A. A. (1976). Análisis económico del financiamiento de las empresas del estado. *Desarrollo Económico*, 15(60), 549. <https://doi.org/10.2307/3466652>

- Guadagni, A. A. (1977). Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en la Argentina. Un comentario. *Desarrollo Económico*, 17(65).
- Guajardo Soto, G. (2013). La empresa pública en América Latina: El pasado de un Leviatán que no muere. En D. Chavez & S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnacional.
- Guajardo Soto, G. (2014). La alta dirección de las empresas públicas mexicanas durante el proteccionismo: Jerarquía, tecnología y mercado. 1950-1980. *Revista de Administración Pública*, 49(2), 39.
- Guajardo Soto, G. (2015). La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo. En G. Guajardo Soto & A. Labrador, *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el Estado y el Mercado*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guajardo Soto, G., & Labrador, A. (Eds.). (2015). *La empresa pública en México y América Latina: Entre el mercado y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guajardo Soto, G., & Pech, C. (2015). La investigación y desarrollo en las petroleras públicas de México y Brasil, 1950-2010. En G. Guajardo Soto & A. Labrador, *La empresa pública en México y en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero Orozco, O. (2015). La empresa pública multinacional en Latinoamérica 1970-1980 ¿Un tema olvidado en la administración pública? En G. Guajardo Soto & A. Labrador, *La empresa pública en México y América Latina: Entre el mercado y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hall, D., Lobina, E., & Terhorst, P. (2013). Re-municipalisation in the early twenty-first century: Water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 193-214. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.754844>
- Heredia, M. (2004). El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA. En A. Pucciarelli, *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI.
- Herrero Acosta, F., & Monge Guevara, G. (2016). ¿Es posible regular los monopolios estatales de servicios de infraestructura en Costa Rica? En A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez, & M. J. Cascante (Eds.), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Iramain, L. (2014). *Política económica en la dictadura. La orientación y calidad de la intervención económica del Estado en el sector vial. La actuación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (Argentina, 1976- 1981)* (Documentos de investigación social).
- Iramain, L. D. (2012). *Expansión del complejo económico estatal-privado y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación durante la gestión liberal-corporativa. Los casos del sector vial y de la industria siderúrgica (Argentina, 1976-1981)*. Universidad de Buenos Aires.

- Iramain, L. D. (2015). Privatización periférica, descentralización y regionalización. EL desempeño de ENTEL en la gestión liberal—Corporativa de Martínez de Hoz (1976-1981). *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 24(45), 15.
- Iramain, L., & Pérez, V. (2017). Rieles y política económica durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983). *Sociohistórica*, 39, 021. <https://doi.org/10.24215/18521606e021>
- Kaplan, M. (1965). *Desarrollo Económico y Empresa Pública*. Macchi.
- Kaplan, M. (1967, junio). Significado y crisis de la empresa pública en Argentina. *Revista de derecho público*, 7.
- Kaplan, M. (1969). El Estado empresario en Argentina. *El trimestre económico*, 36(141), 69-111.
- Kaplan, M. (Ed.). (1994). *Crisis y futuro de la empresa pública* (1. ed). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas : Petróleos Mexicanos.
- Kearney, C., Hisrich, R. D., & Antoncic, B. (2013). The mediating role of corporate entrepreneurship for external environment effects on performance. *Journal of Business Economics and Management*, 14(Supplement\_1), S328-S357. <https://doi.org/10.3846/16111699.2012.720592>
- Kowalski, P., Büge, M., Sztajerowska, M., & Egeland, M. (2013). *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications* (OECD Trade Policy Papers N.º 147; OECD Trade Policy Papers, Vol. 147). <https://doi.org/10.1787/5k4869ckqk71-en>
- Kuckertz, A., Kollmann, T., Krell, P., & Stöckmann, C. (2017). Understanding, differentiating, and measuring opportunity recognition and opportunity exploitation. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 23(1), 78-97. <https://doi.org/10.1108/IJEER-12-2015-0290>
- Kulfas, M., & Schorr, M. (2003). *Deuda externa y valorización financiera en la Argentina actual. Factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación* (Documento de trabajo 242). AEYT, FLACSO.
- Lanciotti, N., & Regalsky, A. (2014). Los sistemas de agua potable en Argentina: Gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades. Buenos Aires y Rosario (1880-1950). *Revista de historia. Transporte, servicios y telecomunicaciones*, 26(1), 162-197.
- Leavy, S., & Sáez, F. F. (2008). *Intervención del Estado en el comercio agrario. Los casos de la Junta Nacional de Granos y la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario*. Asociación Argentina de la Economía Agraria.
- León, C. A., & Rossi, C. A. (2003). Aporte para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina: La Junta Nacional de Granos. *Realidad Económica*, 196, 84-101.
- Littlechild, S. (1983). The effect of ownership on telephone concentration. *Telecommunications Policy*, 7(246-7).
- López, E. (1988). *La industria militar argentina*. 11.

- Mallon, R., & Sourrouille, J. (1975). *Economic policy making in a conflict society: The Argentine case*. Harvard University Press.
- Manzanelli, P., Barrera, M., Basualdo, E., Bona, L., & Wainer, A. (2015). *Deuda externa, fuga de capitales, y restricción externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad* (N.º 68; p. 90). CEFIDAR - FLACSO.
- Marichal, C. (2011a). El Estado empresarial en América Latina: Pasado y presente. *H Industria*, 5(9).
- Marichal, C. (2011b). Crisis de deudas soberanas en México: Empresas estatales, bancos y relaciones internacionales 1970-1990. *Historia y política*, 26, 111-133.
- Marichal, C. (2012, noviembre 23). *Auge y declive de las empresas estatales en México: Impactos de largo plazo de la crisis de los años 1980*. V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo.
- Martínez de Hoz, J. A. (1991). *Quince años después*. Emecé.
- Martínez, J. P. (2007). El ciclo de las reformas traumáticas. En M. Justo López & J. E. Waddell, *Nueva historia del ferrocarril en Argentina: 150 años de política ferroviaria*. Lumiere.
- Martínez Noriega, R. (1976). *Las decisiones tecnológicas de las empresas públicas: Los procesos de formulación e implementación de políticas y sus consecuencias sobre las empresas públicas*. Universidad del Salvador.
- Mazzucato, M. (2013). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*. RBA libros.
- Mazzucato, M. (2015). Building the Entrepreneurial State: A New Framework for Envisioning and Evaluating a Mission-Oriented Public Sector. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2544707>
- Menazzi, L. (2017). Entre las expectativas y la desmoralización: La Cámara Argentina de la Construcción ante la última dictadura militar. *H Industria*, 11(20), 22.
- Menazzi, L. (2018a). ¿Una comunidad profesional de la obra pública? Empresarios, ingenieros y funcionarios durante la última dictadura (1976—1981). *Perspectivas de políticas públicas*, 8(15), 28.
- Menazzi, L. (2018b). Conduciendo las áreas técnicas del Estado. Perfiles y trayectorias de funcionarios vinculados a la obra pública durante el gobierno de Videla. *Sociohistórica*, 42, e063. <https://doi.org/10.24215/18521606e063>
- Menazzi, L. (2019). Pequeñas escenas de a vida profesional. Notas sobre ingenieros y Estado durante el Proceso de Reorganización Nacional. En *Saberes urbanos. Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad*. Teopress.
- Menazzi, L., & Jajamovich, G. (2019). *Saberes urbanos. Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad*. Teopress.
- Miller, D. (1983). The Correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms. *Management Science*, 29(7), 770-791. <https://doi.org/10.1287/mnsc.29.7.770>

- Millward, R. (2000). State enterprise in Britain in the twentieth century. En P. A. Toninelli, *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge University Press.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511497124>
- Millward, R. (2011). Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 375-398. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2011.00447.x>
- Millward, R. (2015). *The state and business in the major powers: An economic history 1815–1939*. Routledge.
- Musacchio, A., & Lazzarini, S. (2014). *Reinventing state capitalism. Leviathan in business, Brazil and Beyond*. Harvard University Press.
- Narbondo, P. (2013). Las empresas públicas, el gobierno representativo y la eficiencia sistémica. En D. Chavez & S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnacional.
- Navajas, F., & Porto, A. (1990). La tarifa en dos partes cuasi óptima: Eficiencia, equidad y financiamiento. *El Trimestre Económico*, 57(228(4)), 863-887.
- Núñez Miñana, H., & Porto, A. (1976). Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en argentina. *Desarrollo Económico*, 16(63).
- Núñez Miñana, H., & Porto, A. (1977). Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en argentina. Respuesta. *Desarrollo Económico*, 17(66).
- Núñez Miñana, H., & Porto, A. (1982). Inflación y tarifas públicas: Argentina, 1945-1980. *Desarrollo Económico*, 21(84), 469. <https://doi.org/10.2307/3466610>
- Odisio, J. (2013). *Empresas públicas e industrialización: Petroquímica General Mosconi y el papel del Estado argentino en el desarrollo de la industria básica, 1969-1993* [Tesis doctoral]. Universidad de Buenos Aires.
- Odisio, J. (2015). Del fervor a la desidia: El papel del Estado empresario argentino en la petroquímica básica entre 1970 y 1995. En *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*. EDUNTREF.
- Odisio, J. C. (2011). *Pequeñas anécdotas sobre las instituciones: La articulación de Petroquímica General Mosconi con YPF*. 21.
- Pérez, Verónica. (2010). La gestión del sistema ferroviario urbano de pasajeros. Un terreno fértil para el desborde hostil de los disconformes. (1994-2008). *Revista Transporte y Territorio*, 3, 103-123.
- Pérez, Verónica. (2012). *Generación y sostenimiento de un ámbito privilegiado de acumulación en el transporte ferroviario de pasajeros (1990-2003)*. 21.
- Pérez, Verónica. (2014a). Cambios y continuidades en la organización social de los servicios de trenes del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, 1990-2010. *Revista Transporte y Territorio*, 11, 114-134.

- Pérez, Verónica. (2014b). *Viajar en la ciudad. Movilidad, padecimiento y desconformidad entre los pasajeros de transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires* (Argumentos). Instituto de Investigaciones Gino Germani- UBA.
- Pérez, Verónica. (2013). *Cuando lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer. Los trenes urbanos en la Argentina de la posconvertibilidad*. 26.
- Piglia, M. (2016). La Aeroposta Argentina, el desarrollo de la Patagonia y los orígenes de la política aerocomercial. En M. Rougier & J. Odisio (Eds.), *Estudios sobre planificación y desarrollo* (pp. 27-58). Lenguaje claro.
- Piglia, M. (2018). Aeromovilidad, tecnología y poder. El caso de la modernización de la flota de Aerolíneas Argentinas. *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, 12, 125-148.
- Pignataro, A. (2016). Evaluación de servicios públicos y apoyo político. En A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez, & M. J. Cascante (Eds.), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Porto, A. (1992). Una revisión crítica de las empresas públicas en la Argentina. En P. Gerchunoff, *Las privatizaciones en Argentina* (pp. 166-213). Instituto Torcuato Di Tella.
- Pozzi, P. (1988). *Oposición obrera a la dictadura*. Contrapunto.
- Pucciarelli, A. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En A. Pucciarelli, *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI.
- Quarracino, C. (1986). *Conflictos de objetivos entre precios de empresas públicas y políticas de estabilización. Argentina 1975-1985* (Documento de Trabajo 11). Instituto Di Tella.
- Rebón, J., Quintana, G., Pérez, V., Álvarez, J., & Gamallo, L. (2010). Trenes en llamas. La desconformidad social entre los usuarios del sistema público de transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires. *Revista Theomai Journal*, 22.
- Regalsky, A. (2010). De Buenos Aires a las Provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación 1891-1930. *Desarrollo Económico*, 50(199), 455-483.
- Regalsky, A. (2011). *Estado empresario, Estado promotor, Estado regulador. El Banco de la Nación Argentina, el sistema bancario y las finanzas públicas en la crisis de 1914*. V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo.
- Regalsky, A. (2019). Empresas, Estado y mercado en el sector financiero: El Banco de la Nación Argentina, 1891-1930. *Anuario del Centro de Estudios Económicos de las Empresas y el Desarrollo*, 11, 134-158.
- Regalsky, A., & Rougier, M. (Eds.). (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina*. EDUNTREF.

- Regalsky, A., & Salerno, E. (2008). En los comienzos del Estado empresario: La inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928. *Investigaciones de Historia Económica*, 4(11), 107-136.
- Rentsch, C., & Finger, M. (2015). Yes, no maybe: The ambiguous relationships between state-owned enterprises and the state. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 617-640. <https://doi.org/10.1111/apce.12096>
- Rezk, E. (1982). Inflación y tarifas públicas: Argentina, 1945-1980. Un comentario. *Desarrollo Económico*, 21(84), 549. <https://doi.org/10.2307/3466614>
- Ríos Duarte, R. H. (2016). Infraestructura portuaria y competitividad en Costa Rica. En A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez, & M. J. Cascante (Eds.), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Rogozinski, J. (1993). *La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la Modernización de México*, *La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la Modernización de México*. FCE.
- Rougier, M. (2008). *El estado y sus empresas*. IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia.
- Rougier, M. (2009a). ¿Elefante o mastodonte? Reflexiones sobre el tamaño del Estado empresario en la edad de oro de la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina. En A. Muller (Ed.), *Industria, desarrollo e historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvzarzer*. FCE-UBA.
- Rougier, M. (2009b). La expansión “por defecto” del estado empresario. La política económica frente a la crisis de las empresas industriales en la Argentina, 1960–1976. *Investigaciones de Historia Económica*, 5(15), 75-108. [https://doi.org/10.1016/S1698-6989\(09\)70120-1](https://doi.org/10.1016/S1698-6989(09)70120-1)
- Rougier, M. (2010). El fracaso del «Estado empresario». La Dirección General de Fabricaciones Militares y el desarrollo de la metalurgia del cobre, 1941-1955. *Anuario IEHS*, 25, 431-447.
- Rougier, M. (2015a). *El Complejo Militar-Industrial, el «núcleo duro» del Estado empresario y la industrialización en la Argentina*. EDUNTREF.
- Rougier, M. (2015b). Empresarios de uniforme. La conformación de un complejo militar – industrial en la Argentina. En G. Guajardo Soto & Lab, *La empresa pública en México y América Latina: Entre el mercado y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rougier, M. (2011). Militares, burocracia e industria El desempeño del Complejo militar-industrial en la producción metalúrgica. *V Jornadas de Historia Económica*, 29.
- Salerno, E. (2003). *Los comienzos del Estado empresario: La Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*. FCE-UBA.

- Salerno, E. (2015). Llevando la conectividad hasta los confines de Argentina: Los ferrocarriles del Estado en la primera mitad del siglo XX. En *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*. EDUNTREF.
- Salerno, E. (2019). El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina. *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 13(25), 29-42.
- Saulniers, A. (1980a). Public enterprises in Latin America: An annotated list of recent research papers. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 22(4), 463-470.
- Saulniers, A. (1980b). *State trading organizations: A bias decision model and applications*. Second BAPEG Conference on Public Enterprise in Mixed Economy LDC's, Cambridge.
- Saulniers, A. (1984). The public enterprise sector. En *Latin America and Caribbean Contemporary Record* (Vol. 2, pp. 195-207). Holmes and Meier.
- Saulniers, A. (1985a). *Cuatro mitos sobre las empresas públicas en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert.
- Saulniers, A. (1985b). *Empresas públicas en América Latina: ¿una nueva visión? VIII*, 47.
- Scalabrini Ortiz, J. (1989). Política petrolera. *Realidad Económica*, 90.
- Schorr, M. (2004). *Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004: Análisis socio histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales* [Doctoral]. FLACSO.
- Schorr, M. (2005). *Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales* [Tesis doctoral]. FLACSO.
- Schvarzer, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*, 3, 45-68.
- Schvarzer, J. (1981). *Expansión económica del Estado subsidiario 1976-1981*. Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Schvarzer, J. (1983). *Argentina 1976-81. El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera*. CISEA.
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica.
- Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. AZ Editora.
- Seigel, J. (2012). *The idea of the self*. Cambridge University Press.
- Serrani, E. (2012). *Estado, empresarios y acumulación privilegiada de capital. Análisis de la industria petrolera argentina (1988-2008)* [Doctoral]. Universidad de Buenos Aires.

- Serrani, E. (2020). Modelos de regulación de servicios públicos de gas natural en Argentina, 1967-2017. *América Latina en la Historia Económica*, 27(2). <https://doi.org/10.18232/alhe.1062>
- Serrani, E., & Barrera, M. A. (2018). Efectos estructurales de la política energética en la economía argentina, 1989-2014. *Sociedad y Economía*, 34, 121-142.
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*. Libros del Rojas.
- Sidki, M., & Boll, D. (2019). What do citizens think about public enterprises? Subjective survey data on the legitimacy of the german public sector. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(4), 615-639. <https://doi.org/10.1111/apce.12244>
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 128.
- Sindicatura General de Empresas Públicas. (1985). *Ausentismo en las Empresas Públicas. Período 1975-1984*.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 71-122.
- Sojo, A. (1984). *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. Educa.
- Steinberg, F. (2008). *La crisis financiera mundial: Causas y respuesta política*. 126, 8.
- Thwaites Rey, M. (2001). *Alas rotas*. Temas.
- Thwaites Rey, M. (2016). Estado y empresas públicas en América Latina: Historia y desafíos actuales. En A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez, & M. J. Cascante (Eds.), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Toninelli, P. (2008). From private to public to private again: A long-term perspective on nationalization. *Análise Social*, 43(189), 675-692.
- Toninelli, P. A. (2000). *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world* (Vol. 61). Cambridge University Press.
- Toninelli, P. A. (2004). Between State and Market. The parabola of Italian public enterprise in the 20th century. *Dialnet*, 37, 53-74.
- Tremml, T. (2019). Linking two worlds? Entrepreneurial orientation in public enterprises: a systemic review and research agenda. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(1), 25-51. <https://doi.org/10.1111/apce.12214>
- Ugalde, A. (1979, mayo). *El comportamiento financiero de las empresas públicas en el período 1966/78 y sus perspectivas*. II Convención Nacional de Ejecutivos de Finanzas, Buenos Aires.
- Ugalde, A. (1983, junio 15). *Las empresas públicas en Argentina*. Seminario sobre Planeamiento y Control del Sector de Empresas Públicas, Brasilia. [http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/28187/S8300484\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/28187/S8300484_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Villareal, R., & de Villarreal, R. (1978). Las empresas públicas como instrumento de política económica en México. *El Trimestre Económico*, 45(178(2)), 213-245.
- Waisberg, P. (2014, noviembre 23). Seguirán investigando a la mano derecha de Martínez de Hoz por el caso Ítalo. *Infojus Noticias - Agencia Nacional de Noticias Jurídicas*. <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/seguiran-investigando-a-la-mano-derecha-de-martinez-de-hoz-por-el-caso-italo-6543.html>
- Wallsten, S. (2001). Telecommunications Privatization in Developing Countries: The Real Effects of Exclusivity Periods. *SIEPR Policy Paper*, 99-21.
- Wallsten, S. (2005). Returning to victorian competition, ownership, and regulation: An empirical study of european telecommunications at the turn of the twentieth century. *The Journal of Economic History*, 65(3), 693-722.
- Wright, E. O. (2006). Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista. *New left review*, 41, 81-109.
- Zuleta, M. C. (2011). *Los primeros años de YPF y las encrucijadas de la industria petrolera boliviana en sus orígenes, 1936-1945. Notas preliminares*. 24.
- Zuleta, M. C. (2013). Horizontes, negociaciones y disyuntivas en los tratos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos con Yacimientos PATrolíferos Fiscales FISCALES, 1937-1945. *Revista Gestión Pública*, 2(1), 37.

## 8. Anexo estadístico

### 8.1. Tablas y gráficos correspondientes al apartado sobre ingresos por ventas

**Tabla 28.** Ingresos por ventas del total de empresas públicas de la SIGEP (en millones de pesos de 1960, índice base 1974=100 y porcentajes) \*

Años	Total SIGEP		
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %
1965	882,7	100,0	
1966	969,1	109,8	9,8
1967	1.082,9	122,7	11,7
1968	1.164,6	131,9	7,5
1969	1.168,9	132,4	0,4
1970	1.224,1	138,7	4,7
1971	1.132,0	128,2	-7,5
1972	1.110,8	125,8	-1,9
1973	1.238,9	140,4	11,5
1974	1.629,9	184,6	31,6
1975	1.451,4	164,4	-11,0
1976	1.553,5	103,8	-1,3
1977	1.750,9	92,4	-10,9
1978	1.889,8	85,2	-7,8
1979	1.618,7	82,3	-3,4
1980	1.817,7	76,6	-6,9
1981	1.858,6	73,4	-4,2
1982	1.373,8	71,5	-2,6
1983	1.622,9	74,5	4,2
<b>1973/1965</b>			<b>40,4</b>
1974/1965			84,6
<b>1983/1974</b>			<b>-0,4</b>
1983/1975			<b>11,8</b>

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 3-4.

**Tabla 29.** Ingresos por ventas de las empresas públicas del sector energético SIGEP (en millones de pesos de 1960, índice base 1965=100 y porcentajes)\*

Años	YPF			GE			YCF			SEGBA **			AyEE		
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %
1965	302,6	100,0		63,3	100,0		2,2	100,0		103,0	100,0		49,5	100,0	
1966	343,4	97,3	13,5	82,5	78,6	30,3	3,1	100,0	40,9	128,7	94,7	25,0	54,3	75,6	9,7
1967	353,0	100,0	2,8	105,0	100,0	27,3	3,1	100,0	0,0	135,9	100,0	5,6	71,8	100,0	32,2
1968	414,2	117,3	17,3	104,2	99,2	-0,8	4,8	154,8	54,8	129,6	95,4	-4,6	72,6	101,1	1,1
1969	429,0	121,5	3,6	107,4	102,3	3,1	4,5	145,2	-6,3	141,6	104,2	9,3	76,6	106,7	5,5
1970	407,8	115,5	-4,9	107,6	102,5	0,2	5,2	167,7	15,6	136,2	100,2	-3,8	75,4	105,0	-1,6
1971	407,0	115,3	-0,2	101,9	97,0	-5,3	5,2	167,7	0,0	131,8	97,0	-3,2	68,0	94,7	-9,8
1972	384,6	109,0	-5,5	103,2	98,3	1,3	6,2	200,0	19,2	115,4	84,9	-12,4	66,5	92,6	-2,2
1973	457,9	129,7	19,1	110,8	105,5	7,4	6,0	193,5	-3,2	149,1	109,7	29,2	66,1	92,1	-0,6
1974	704,6	199,6	53,9	120,1	114,4	8,4	7,7	248,4	28,3	167,8	123,5	12,5	83,2	115,9	25,9
1975	642,1	181,9	-8,9	100,0	95,2	-16,7	7,6	245,2	-1,3	141,1	103,8	-15,9	70,3	97,9	-15,5
1976	691,6	63,9	7,7	166,8	47,3	66,8	8,1	7,7	6,6	120,9	3900,0	-14,3	95,8	70,5	36,3
1977	676,9	62,5	-2,1	197,4	55,9	18,3	8,5	8,1	4,9	127,6	4116,1	5,5	156,2	114,9	63,0
1978	731,1	67,5	8,0	216,9	61,4	9,9	5,1	4,9	-40,0	153,4	4948,4	20,2	178,1	131,1	14,0
1979	610,1	56,3	-16,6	175,3	49,7	-19,2	3,3	3,1	-35,3	131,0	4225,8	-14,6	157,5	115,9	-11,6
1980	599,9	55,4	-1,7	195,4	55,4	11,5	2,1	2,0	-36,4	185,0	5967,7	41,2	148,9	109,6	-5,5
1981	663,6	61,3	10,6	199,7	56,6	2,2	2,7	2,6	28,6	214,0	6903,2	15,7	111,1	81,8	-25,4
1982	689,9	63,7	4,0	530,4	150,3	165,6	2,2	2,1	-18,5	143,1	4616,1	-33,1	61,8	45,5	-44,4
1983	724,1	66,9	5,0	206,3	58,4	-61,1	2,9	2,8	31,8	182,1	5874,2	27,3	65,9	48,5	6,6
<b>1973/1965</b>			<b>51,3</b>			<b>75,0</b>			<b>172,7</b>			<b>44,8</b>			<b>33,5</b>
1974/1965			132,8			89,7			250,0			62,9			68,1
<b>1983/1974</b>			<b>2,8</b>			<b>71,8</b>			<b>-62,3</b>			<b>8,5</b>			<b>-20,8</b>
1983/1975			12,8			106,3			-61,8			29,1			-6,3

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

\*\* A partir de 1979 comprende datos de la Administración Servicios Eléctricos ex – Compañía Italo Argentina de Electricidad.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 3-4.

**Tabla 30.** Ingresos por ventas de las empresas públicas del transporte, comunicaciones y OSN (en millones de pesos de 1960, índice base 1965=100 y porcentajes)\*

Años	FA			AA			ENTEL ***			ENCOTEL *****			OSN*****		
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a. %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a. %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a. %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a. %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a. %
1965	156,7	100,0		18,8	100,0		74,0	100,0		20,3	100,0		38,7	100,0	
1966	129,3	180,1	-17,5	19,3	102,7	2,7	79,3	107,2	7,2	29,5	24,4	45,3	40,1	19,6	3,6
1967	146,8	204,5	13,5	30,7	163,3	59,1	89,3	120,7	12,6	40,9	33,9	38,6	39,9	19,5	-0,5
1968	154,9	215,7	5,5	37,4	198,9	21,8	93,2	125,9	4,4	48,0	39,8	17,4	38,6	18,9	-3,3
1969	167,6	233,4	8,2	48,1	255,9	28,6	96,3	130,1	3,3	55,9	46,3	16,5	48,1	23,5	24,6
1970	153,5	213,8	-8,4	51,2	272,3	6,4	124,8	168,6	29,6	44,6	37,0	-20,2	53,0	25,9	10,2
1971	116,2	161,8	-24,3	50,1	266,5	-2,1	119,0	160,8	-4,6	38,3	31,7	-14,1	37,3	18,2	-29,6
1972	113,0	157,4	-2,8	61,4	326,6	22,6	114,4	154,6	-3,9	26,4	21,9	-31,1	32,6	15,9	-12,6
1973	119,8	166,9	6,0	54,8	291,5	-10,7	132,8	179,5	16,1	26,8	22,2	1,5	34,5	16,9	5,8
1974	125,5	174,8	4,8	72,6	386,2	32,5	159,4	215,4	20,0	47,1	39,0	75,7	35,0	17,1	1,4
1975	99,8	139,0	-20,5	75,7	402,7	4,3	133,9	180,9	-16,0	47,7	39,5	1,3	42,7	20,9	22,0
1976	97,1	135,2	-2,7	89,1	473,9	17,7	125,8	170,0	-6,0	28,0	23,2	-41,3	30,9	15,1	-27,6
1977	101,8	141,8	4,8	93,5	497,3	4,9	175,2	236,8	39,3	41,8	34,6	49,3	45,4	22,2	46,9
1978	110,4	153,8	8,4	100,7	535,6	7,7	200,2	270,5	14,3	60,2	49,9	44,0	45,9	22,4	1,1
1979	101,0	140,7	-8,5	98,1	521,8	-2,6	148,2	200,3	-26,0	45,8	38,0	-23,9	48,4	23,7	5,4
1980	110,4	153,8	9,3	116,8	621,3	19,1	224,5	303,4	51,5	59,4	49,2	29,7	61,0	29,8	26,0
1981	96,2	134,0	-12,9	126,2	671,3	8,0	217,8	294,3	-3,0	63,1	52,3	6,2	47,6	23,3	-22,0
1982	63,9	89,0	-33,6	120,8	642,6	-4,3	138,5	187,2	-36,4	37,0	30,7	-41,4	32,4	15,8	-31,9
1983	91,8	127,9	43,7	113,3	602,7	-6,2	128,1	173,1	-7,5	34,9	28,9	-5,7	s/d	s/d	s/d
<b>1973/1965</b>			<b>-23,5</b>			<b>191,5</b>			<b>79,5</b>			<b>32,0</b>			<b>-10,9</b>
1974/1965			-19,9			286,2			115,4			132,0			-9,6
<b>1983/1974</b>			<b>-26,9</b>			<b>56,1</b>			<b>-19,6</b>			<b>-25,9</b>			<b>-7,4</b>
1983/1975			-8,0			49,7			-4,3			-26,8			-24,1

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

\*\*\* Los datos correspondientes a 1979 son estimados

\*\*\*\* La variación porcentual corresponde al período 1965-1982

\*\*\*\*\* Los datos correspondientes a 1979 son estimados

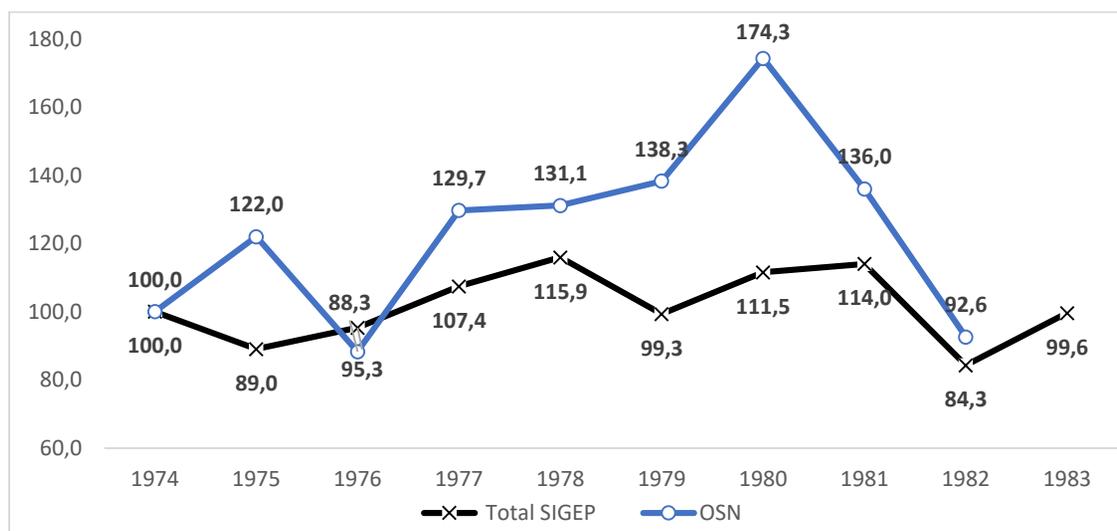
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 3-4.

**Tabla 31.** Evolución del PBI global de la economía argentina. Años 1974-1983 (en miles de pesos argentinos de 1970 a precios de mercado, índice base 1974=100 y porcentajes)

Años	PBI	Índice base 1974=100	Var. Interanual %
1974	10144,3	100	
1975	10105,3	99,6	-0,4%
1976	10058,4	99,2	-0,5%
1977	10699,5	105,5	6,4%
1978	10388,8	102,4	-2,9%
1979	11032,2	108,8	6,2%
1980	11114,2	109,6	0,7%
1981	10421,2	102,7	-6,2%
1982	9868,6	97,3	-5,3%
1983	10144,4	100	2,8%

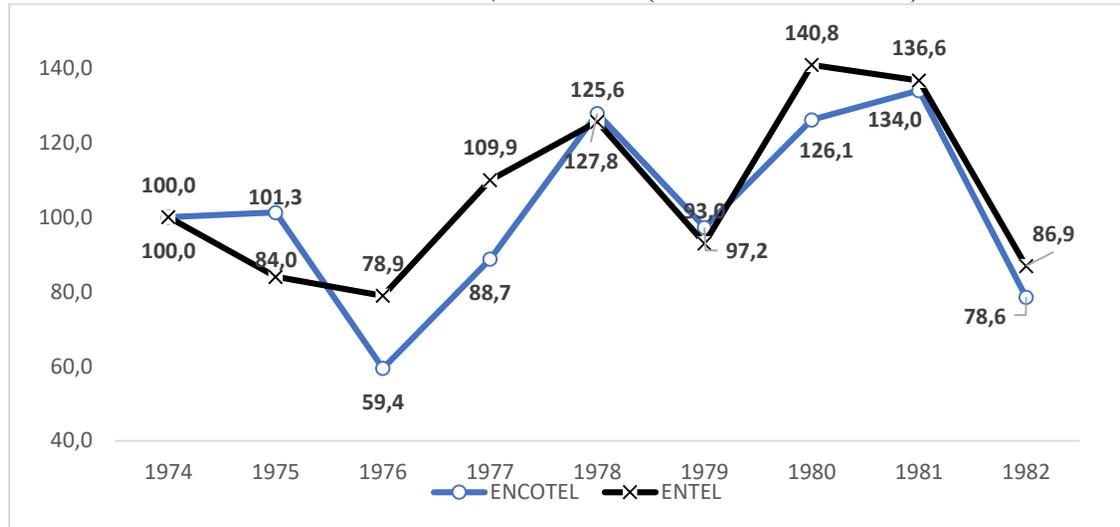
Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por FIDE (1984), p. 3.

**Gráfico 19.** Ingresos por ventas del total de empresas públicas de la SIGEP y OSN (índice base 1974=100)



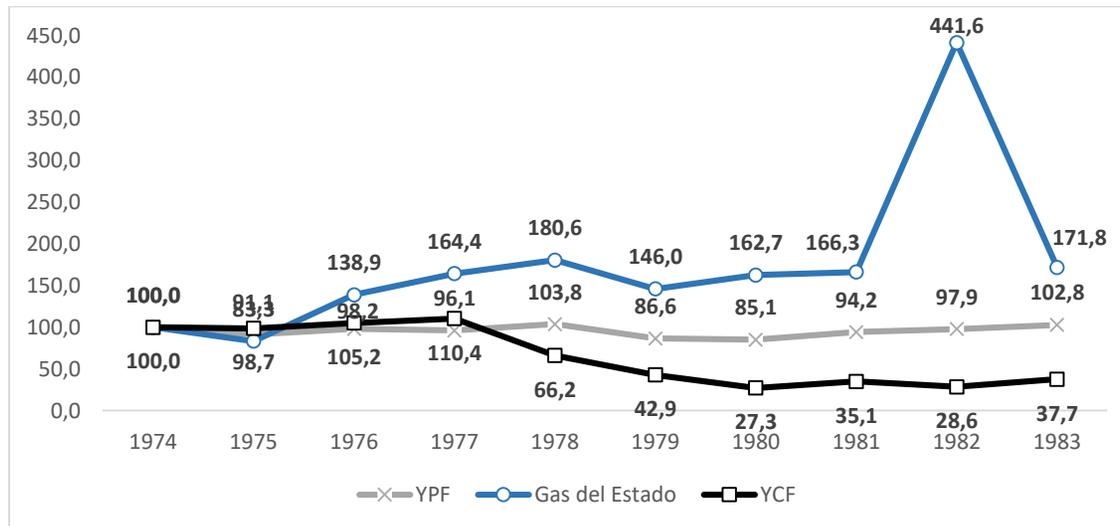
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 3-4.

**Gráfico 20.** Ingresos por ventas del subsector telecomunicaciones ENTEL, ENCOTEL (índice base 1974=100)



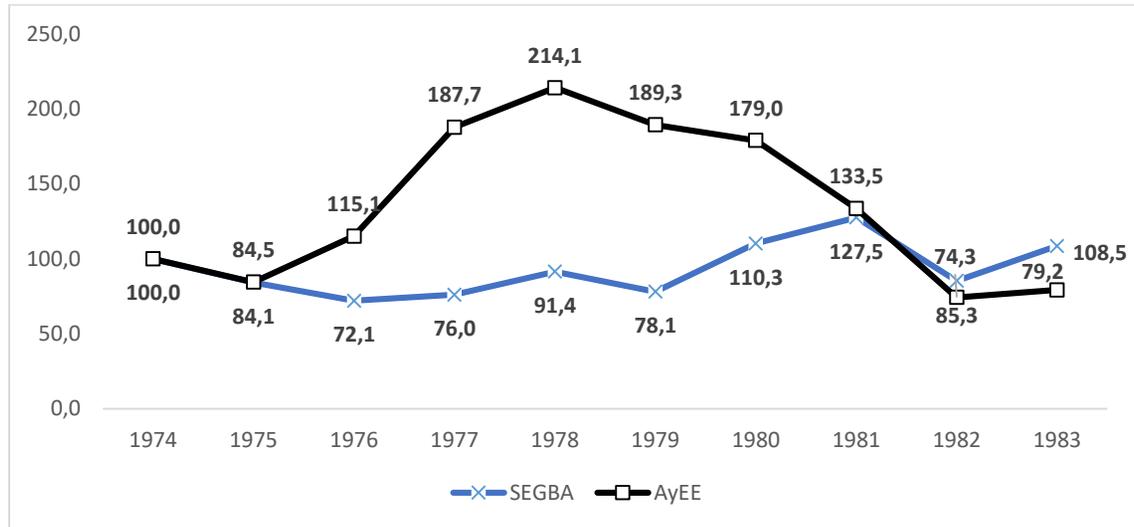
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 3-4.

**Gráfico 21.** Ingresos por ventas de las empresas del subsector energético YPF, YCF y GE (índice base 1974=100) \*



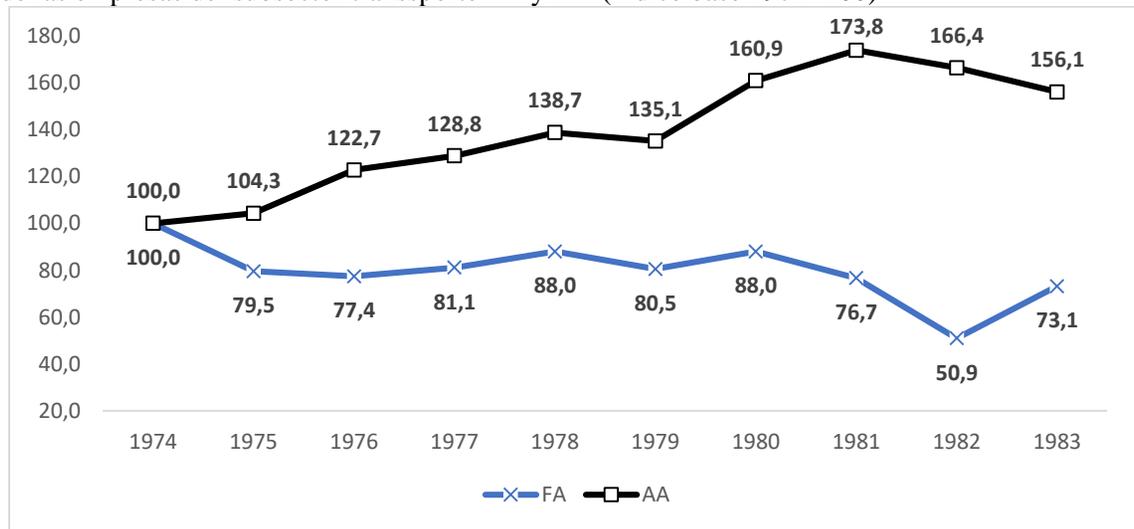
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 3-4.

**Gráfico 22.** Ingresos por ventas de las empresas del subsector eléctrico SEGBA y AyEE (índice base 1974=100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 3-4.

**Gráfico 23.** Ingresos por ventas de las empresas del subsector transporte FA y AA (índice base 1974=100)\*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 3-4.

## 8.2. Tablas y gráficos correspondientes al apartado sobre precios y tarifas

**Tabla 32.** Precios y tarifas de las empresas públicas seleccionadas y total empresas públicas SIGEP, 1965-1983 (Índice base 1960=100)\*

Empresa	YPF **	GE	YCF	SEGBA ****	AyEE	FA	ENTEL	OSN	AA	ENCOTEL	Total SIGEP
	Índice base 1960=100										
1965	71,7	83,7	57,5	89,5	71,7	77,3	87,9	68,6	67,9	203,9	80,3
1966	80,3	94,7	67,8	104,6	90,5	89,3	88,3	68,9	77,9	224,2	90,0
1967	75,9	102,9	61,8	112,0	110,6	120,7	107,2	66,1	71,1	342,1	96,9
1968	97,6	99,5	56,4	108,0	110,4	110,3	107,4	58,4	84,9	340,4	106,2
1969	98,8	94,9	53,7	100,9	99,8	111,3	102,3	53,9	81,7	324,4	104,0
1970	93,1	83,8	47,5	88,5	87,0	113,9	110,6	47,6	84,8	286,5	98,6
1971	87,8	74,5	48,0	86,4	73,5	100,9	99,8	45,3	69,8	250,5	91,0
1972	78,7	70,4	46,4	90,2	61,5	94,1	97,9	44,8	59,8	179,9	84,2
1973	99,3	68,3	53,3	96,3	55,2	103,7	105,5	39,8	72,0	181,3	97,0
1974	159,8	67,2	55,9	99,3	62,7	104,9	121,5	39,3	76,6	259,5	130,7
1975	159,7	50,6	83,3	66,4	48,0	84,9	95,4	51,5	63,9	302,6	122,9
1976	115,4	87,9	125,1	67,2	67,4	81,2	72,1	30,4	54,4	187,6	98,5
1977	114,9	127,4	124,2	78,3	93,1	86,8	129,0	52,1	58,2	215,7	110,4
1978	115,3	141,8	106,3	86,4	99,9	107,6	145,6	55,0	70,6	359,5	120,1
1979	93,8	108,1	76,9	78,3	80,0	93,1	105,5	47,7	60,3	276,0	97,2
1980	98,2	115,8	73,1	83,1	83,8	102,3	109,1	58,9	66,7	291,1	103,9
1981	114,6	136,5	66,3	93,0	96,2	98,6	134,0	60,2	66,2	313,0	117,6
1982	98,4	111,1	54,2	64,5	70,5	66,2	91,9	36,2	50,7	199,1	91,9
1983	119,6	117,2	71	68,5	72,6	71,1	68,4	26,9	64,7	158,3	100,4
1973-1965	<b>38,5</b>	<b>-18,4</b>	<b>-7,3</b>	<b>7,6</b>	<b>-23,0</b>	<b>34,2</b>	<b>20,0</b>	<b>-42,0</b>	<b>6,0</b>	<b>-11,1</b>	<b>20,8</b>
1974-1965	122,9	-19,7	-2,8	10,9	-12,6	35,7	38,2	-42,7	12,8	27,3	62,8
1983-1974	<b>-25,2</b>	<b>74,4</b>	<b>27,0</b>	<b>-31,0</b>	<b>15,8</b>	<b>-32,2</b>	<b>-43,7</b>	<b>-31,6</b>	<b>-15,5</b>	<b>-39,0</b>	<b>-23,2</b>
1983-1975	-25,2	74,4	27,0	-31,0	15,8	-32,2	-43,7	-31,6	-15,5	-39,0	-23,2

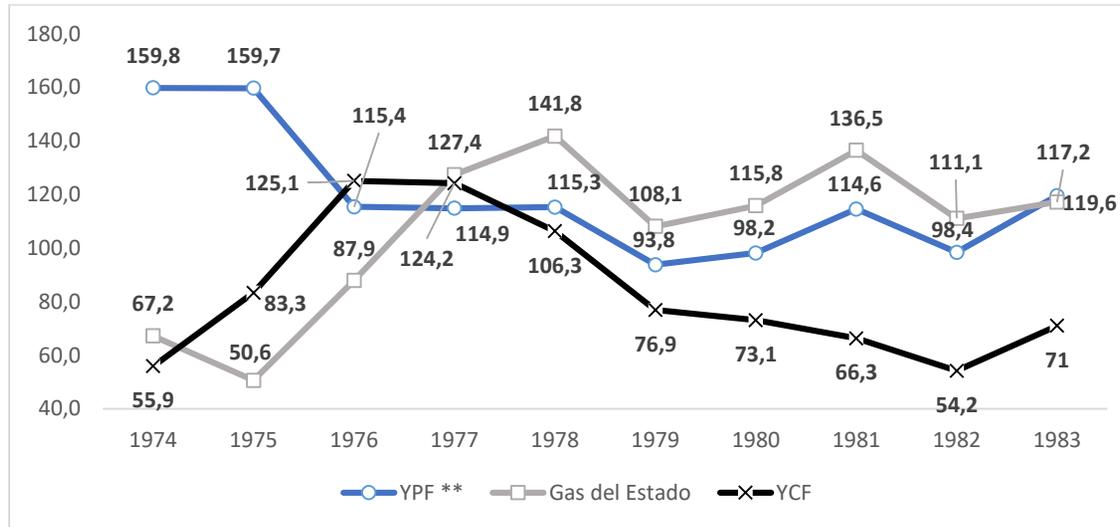
\* En valores constantes - Deflactado por el Índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios

\*\* Precio de venta

\*\*\*\* A partir de 1981 incluye datos de la Administración de Servicios Eléctricos (Ex CIAE)

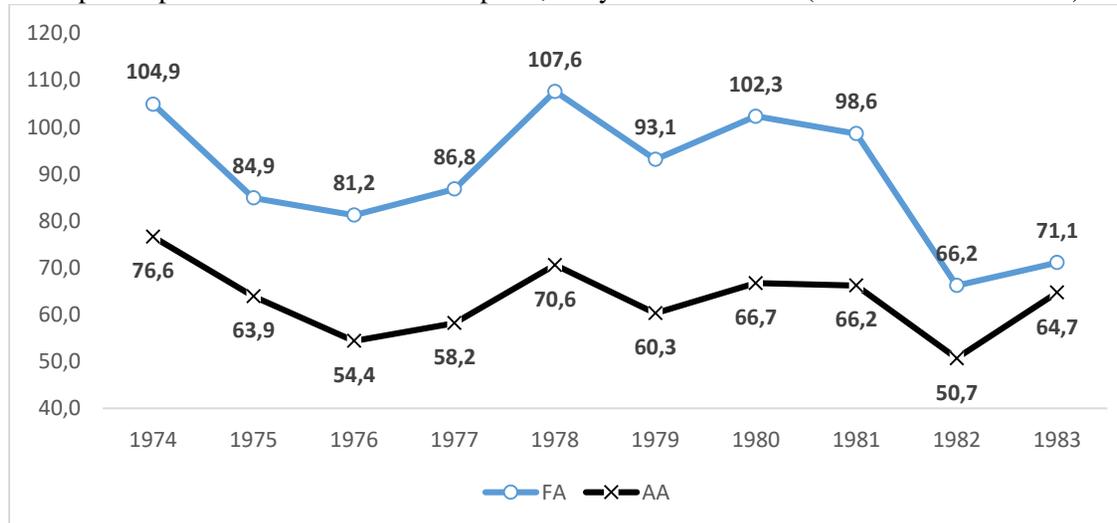
Fuente: SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 12-13; y SIGEP reproducido en Secretaría de Comercio, Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales, Boletín Nacional N° 20-Anuario 1981, Buenos Aires, junio, 1982, p. 188.

**Gráfico 24.** Precios y tarifas de las empresas públicas del subsector energético YPF, YCF y GE 1974-1983 (Índice base 1960=100)



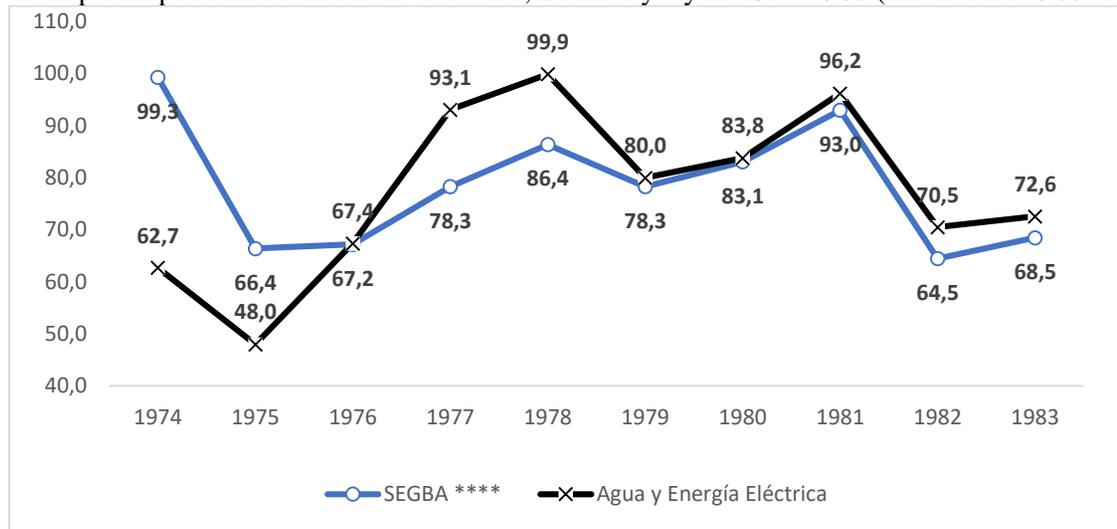
Fuente: SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 12-13; y SIGEP reproducido en Secretaría de Comercio, Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales, Boletín Nacional N° 20-Anuario 1981, Buenos Aires, junio, 1982, p. 188.

**Gráfico 25.** Precios y tarifas de las empresas públicas del subsector transporte, FA y AA 1974-1983 (Índice base 1960=100)



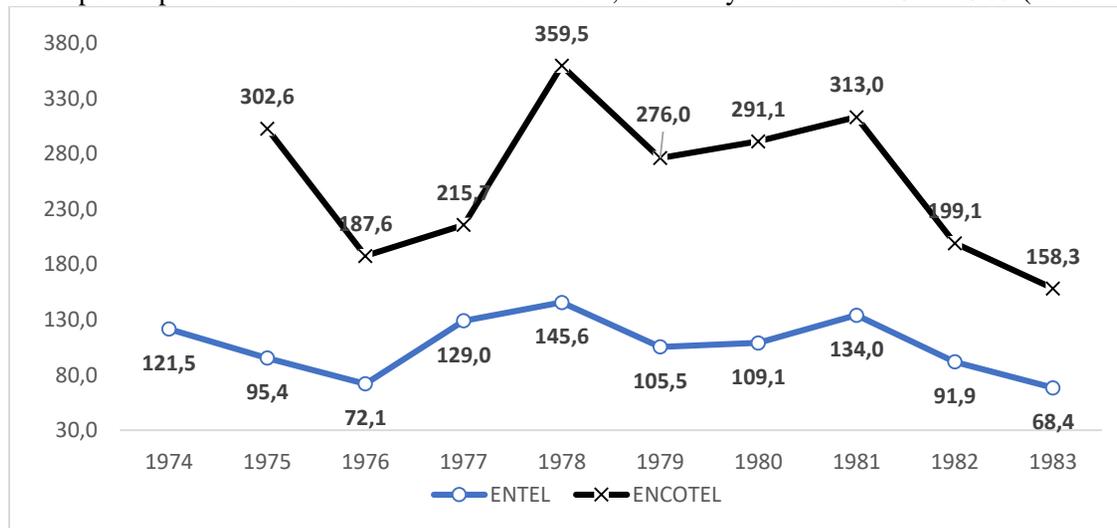
Fuente: SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 12-13; y SIGEP reproducido en Secretaría de Comercio, Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales, Boletín Nacional N° 20-Anuario 1981, Buenos Aires, junio, 1982, p. 188.

**Gráfico 26.** Precios y tarifas de las empresas públicas del subsector eléctrico, SEGBA y AyEE 1974-1983 (Índice base 1960=100)



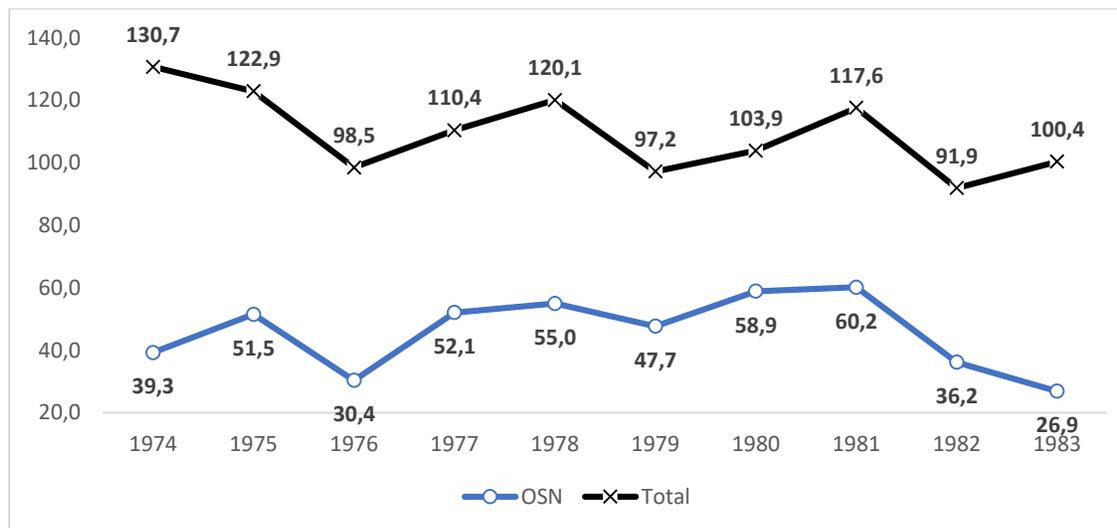
Fuente: SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 12-13; y SIGEP reproducido en Secretaría de Comercio, Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales, Boletín Nacional N° 20-Anuario 1981, Buenos Aires, junio, 1982, p. 188.

**Gráfico 27.** Precios y tarifas de las empresas públicas del subsector comunicaciones, ENTEL y ENCOTEL 1974-1983 (Índice base 1960=100)



Fuente: SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 12-13; y SIGEP reproducido en Secretaría de Comercio, Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales, Boletín Nacional N° 20-Anuario 1981, Buenos Aires, junio, 1982, p. 188.

**Gráfico 28.** Precios y tarifas del total de empresas públicas de la SIGEP y OSN 1974 -1983 (Índice base 1960=100)



Fuente: SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 12-13; y SIGEP reproducido en Secretaría de Comercio, Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales, Boletín Nacional N° 20-Anuario 1981, Buenos Aires, junio, 1982, p. 188.

### 8.3. Tablas y gráficos correspondientes al apartado sobre inversión real fija

**Tabla 33.** Inversión real fija (en millones de pesos de 1960, índice base 1965=100 y porcentajes)\*

Años	Total empresas públicas SIGEP		
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. interanual %
1965	293,4	100,0	
1966	279,9	95,4	-4,6
1967	370,1	126,1	32,2
1968	406,2	138,4	9,8
1969	449,5	153,2	10,7
1970	516,5	176,0	14,9
1971	504,8	172,1	-2,3
1972	497,7	169,6	-1,4
1973	522,1	177,9	4,9
1974	659,3	224,7	26,3
1975	725,7	247,3	10,1
1976	729,2	248,5	0,5
1977	679,1	231,5	-6,9
1978	703,4	239,7	3,6
1979	619,5	211,1	-11,9
1980	711,7	242,6	14,9
1981	576,3	196,4	-19,0
1982	502,4	171,2	-12,8
1983	468,6	159,7	-6,7
<b>1973/1965</b>			<b>77,9</b>
1974/1965			124,7
<b>1983/1974</b>			<b>-28,9</b>
1983/1975			-35,4

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 24-25.

**Tabla 34.** Inversión real fija de las empresas energéticas (en millones de pesos de 1960, índice base 1965=100 y porcentajes)\*

Años	YPF			GE			YCF			SEGBA			AyEE		
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %
1965	92,2	100,0		48,4	100,0		2,1	100,0		41,0	100,0		33,8	100,0	
1966	101,2	27,3	9,8	35,7	73,8	-26,2	2,0	5,9	-4,8	36,7	32,5	-10,5	27,1	342,5	-19,8
1967	126,3	34,1	24,8	54,7	113,0	53,2	2,7	7,9	35,0	39,6	35,0	7,9	32,9	415,8	21,4
1968	129,9	35,1	2,9	27,5	56,8	-49,7	3,0	8,8	11,1	50,7	44,9	28,0	51,2	647,1	55,6
1969	131,6	35,6	1,3	31,4	64,9	14,2	1,6	4,7	-46,7	72,0	63,7	42,0	52,8	667,4	3,1
1970	129,0	34,9	-2,0	46,0	95,0	46,5	2,5	7,3	56,3	52,8	46,7	-26,7	66,7	843,0	26,3
1971	126,0	34,0	-2,3	51,4	106,2	11,7	5,3	15,5	112,0	58,0	51,3	9,8	51,9	656,0	-22,2
1972	133,5	36,1	6,0	60,1	124,2	16,9	4,8	14,1	-9,4	39,7	35,1	-31,6	61,6	778,6	18,7
1973	142,2	38,4	6,5	25,1	51,9	-58,2	6,7	19,6	39,6	50,2	44,4	26,4	84,4	1066,8	37,0
1974	217,1	58,7	52,7	44,6	92,1	77,7	11,0	32,2	64,2	49,1	43,4	-2,2	146,2	1847,9	73,2
1975	213,9	57,8	-1,5	86,9	179,5	94,8	36,6	107,2	232,7	51,1	45,2	4,1	187,6	2371,1	28,3
1976	277,2	74,9	29,6	30,2	62,4	-65,2	17,6	51,6	-51,9	46,4	41,1	-9,2	151,8	1918,6	-19,1
1977	244,1	66,0	-11,9	21,8	45,0	-27,8	16,6	48,6	-5,7	44,9	39,7	-3,2	136,7	1727,8	-9,9
1978	301,1	81,4	23,4	58,7	121,3	169,3	9,8	28,7	-41,0	34,7	30,7	-22,7	84,4	1066,8	-38,3
1979	277,6	75,0	-7,8	35,9	74,2	-38,8	8,7	25,5	-11,2	29,3	25,9	-15,6	74,5	941,6	-11,7
1980	244,7	66,1	-11,9	35,9	74,2	0,0	9,9	29,0	13,8	47,5	42,0	62,1	145,1	1834,0	94,8
1981	177,6	48,0	-27,4	28,6	59,1	-20,3	6,4	18,8	-35,4	39,8	35,2	-16,2	112,1	1416,9	-22,7
1982	199,6	53,9	12,4	21,5	44,4	-24,8	4,0	11,7	-37,5	33,9	30,0	-14,8	80,1	1012,4	-28,5
1983	175,8	47,5	-11,9	30,5	63,0	41,9	4,5	13,2	12,5	29,5	26,1	-13,0	65,5	827,9	-18,2
<b>1973/1965</b>			<b>54,2</b>			<b>-48,1</b>			<b>219,0</b>			<b>22,4</b>			<b>149,7</b>
1974/1965			135,5			-7,9			423,8			19,8			332,5
<b>1983/1974</b>			<b>-89,7</b>			<b>-31,6</b>			<b>-59,1</b>			<b>-39,9</b>			<b>-55,2</b>
1983/1975			-17,8			-6,5			-87,7			-42,3			-65,1

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 24-25.

**Tabla 35.** Inversión real fija de las empresas de transporte, comunicaciones y OSN (en millones de pesos de 1960, índice base 1965=100 y porcentajes)\*

Años	FA			ENTEL			OSN**			AA			ENCOTEL ***		
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1965=100	Var. i.a %
1965	35,3	100,0		17,7	100,0		10,6	100,0		2,5	100,0		0,9	100,0	
1966	32,5	92,8	-7,9	21,2	5,1	19,8	14,2	134,0	34,0	1,6	5,8	-36,0	1,6	5,6	77,8
1967	41,5	118,4	27,7	27,3	6,6	28,8	26,9	253,8	89,4	6,3	22,8	293,8	3,0	10,4	87,5
1968	71,1	202,9	71,3	28,7	6,9	5,1	30,8	290,6	14,5	1,2	4,3	-81,0	4,8	16,7	60,0
1969	63,1	180,1	-11,3	49,3	11,9	71,8	34,1	321,7	10,7	0,3	1,1	-75,0	4,3	14,9	-10,4
1970	53,6	153,0	-15,1	91,6	22,0	85,8	35,0	330,2	2,6	19,1	69,0	6266,7	6,0	20,9	39,5
1971	32,3	92,2	-39,7	108,9	26,2	18,9	38,0	358,5	8,6	8,6	31,1	-55,0	4,9	17,0	-18,3
1972	63,9	182,4	97,8	73,2	17,6	-32,8	30,6	288,7	-19,5	1,2	4,3	-86,0	4,8	16,7	-2,0
1973	68,9	196,6	7,8	59,8	14,4	-18,3	37,7	355,7	23,2	4,1	14,8	241,7	6,6	22,9	37,5
1974	65,9	188,1	-4,4	47,7	11,5	-20,2	44,5	419,8	18,0	9,2	33,2	124,4	4,7	16,3	-28,8
1975	24,8	70,8	-62,4	39,7	9,5	-16,8	52,5	495,3	18,0	2,9	10,5	-68,5	2,3	8,0	-51,1
1976	50,4	143,8	103,2	46,6	11,2	17,4	52,6	496,2	0,2	34,5	124,6	1089,7	1,6	5,6	-30,4
1977	37,4	106,7	-25,8	85,1	20,5	82,6	49,0	462,3	-6,8	4,1	14,8	-88,1	4,4	15,3	175,0
1978	50,5	144,1	35,0	64,4	15,5	-24,3	43,2	407,5	-11,8	26,6	96,1	548,8	3,2	11,1	-27,3
1979	56,0	159,8	10,9	60,5	14,5	-6,1	33,9	319,8	-21,5	24,4	88,1	-8,3	3,1	10,8	-3,1
1980	66,8	190,6	19,3	88,5	21,3	46,3	32,4	305,7	-4,4	15,5	56,0	-36,5	2,0	7,0	-35,5
1981	50,8	145,0	-24,0	110,9	26,7	25,3	13,4	126,4	-58,6	18,9	68,3	21,9	4,8	16,7	140,0
1982	55,7	159,0	9,6	74,7	18,0	-32,6	8,8	83,0	-34,3	14,6	52,7	-22,8	2,5	8,7	-47,9
1983	65,0	185,5	16,7	84,9	20,4	13,7	s/d	s/d	s/d	4,9	17,7	-66,4	2,2	7,6	-12,0
<b>1973/1965</b>			<b>95,2</b>			<b>237,9</b>			<b>255,7</b>			<b>64,0</b>			<b>633,3</b>
1974/1965			86,7			169,5			319,8			268,0			422,2
<b>1983/1974</b>			<b>-1,4</b>			<b>78,0</b>			<b>-80,2</b>			<b>-46,7</b>			<b>-53,2</b>
1983/1975			162,1			113,9			-83,2			69,0			-4,3

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

\*\* La variación porcentual corresponde al período 1965-1982

\*\*\* Los datos correspondientes a 1979 son estimados

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 24-25.

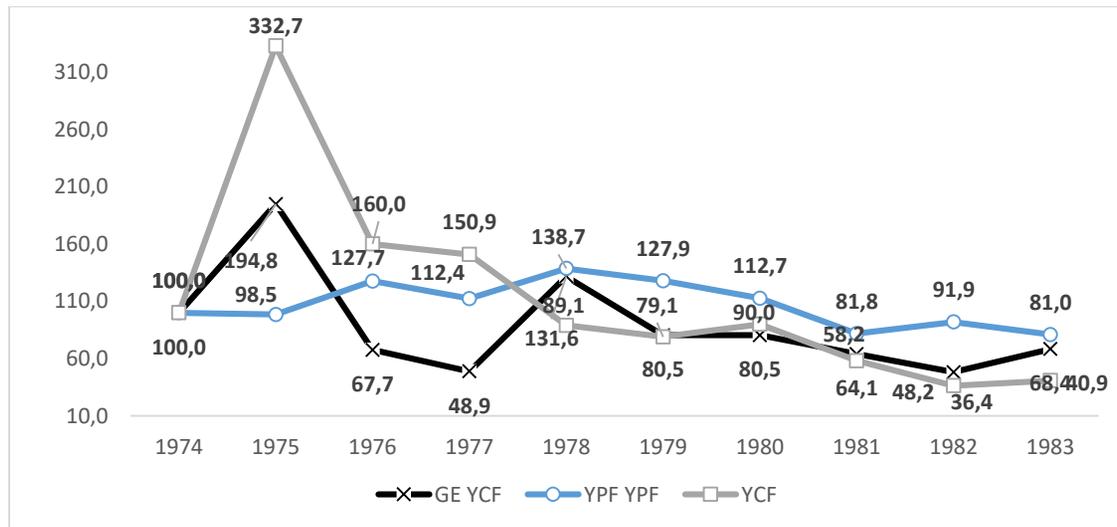
**Tabla 36.** PBI, erogaciones de capital del Tesoro Nacional. En miles de \$ de 1970 y variación interanual (%)\*

Años	PBI*	Var. i..a. (%)	IRF del Tesoro Nacional*	Var. i.a (%)
1974	8987,7		61,5	
1975	8953,2	-0,4	51,4	-16,4
1976	8911,6	-0,5	69,7	35,5
1977	9479,4	6,4	94,9	36,1
1978	9160,1	-3,4	87,3	-8,0
1979	9774,5	6,7	81,8	-6,3
1980	9847,1	0,7	77,5	-5,2
1981	9233,1	-6,2	110,2	42,1
1982	8743,5	-5,3	50,9	-53,8
1983	8987,9	2,8	30,8	-39,5

\*Deflactado por el Índice de Precios Mayoristas No Agropecuarios

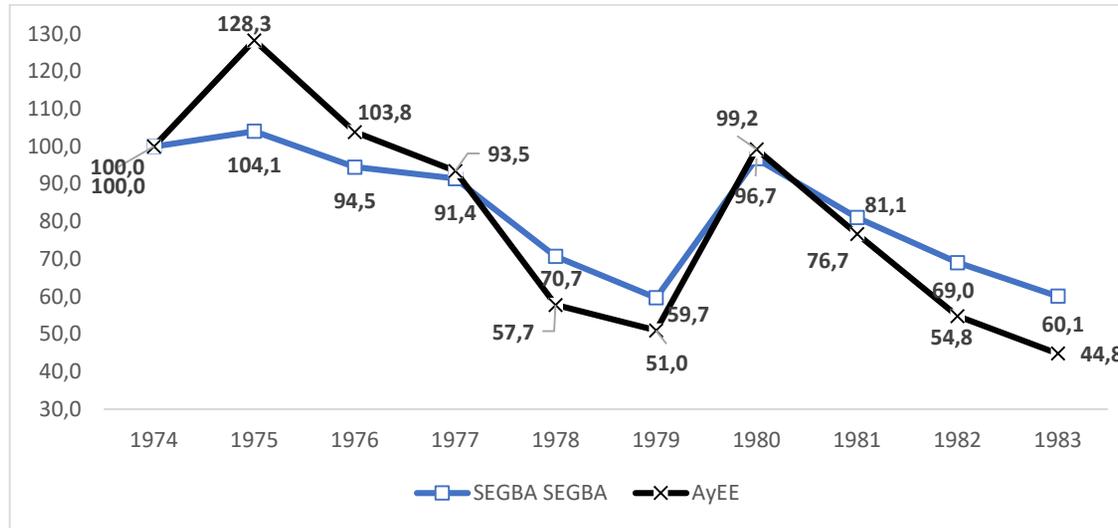
Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por FIDE (1984), p. 3. y SIGEP (1984), Síntesis estadística anual, año 1983.

**Gráfico 29.** Inversión real fija de las empresas públicas del subsector combustible YPF, YCF, GE (índice base 1965=100)



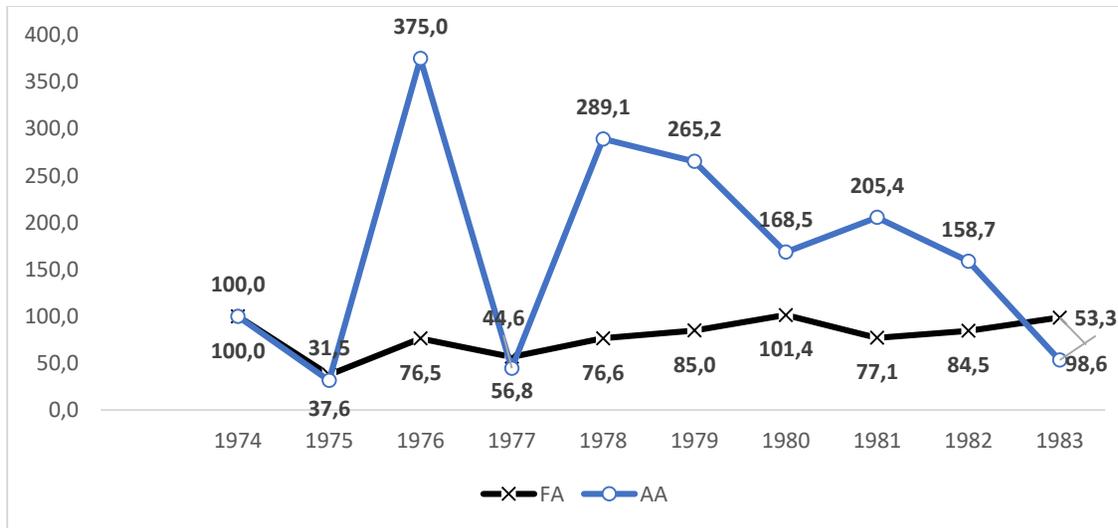
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 24-25.

**Gráfico 30.** Inversión real fija de las empresas públicas del subsector eléctrico SEGBA y AyEE (índice base 1965=100)



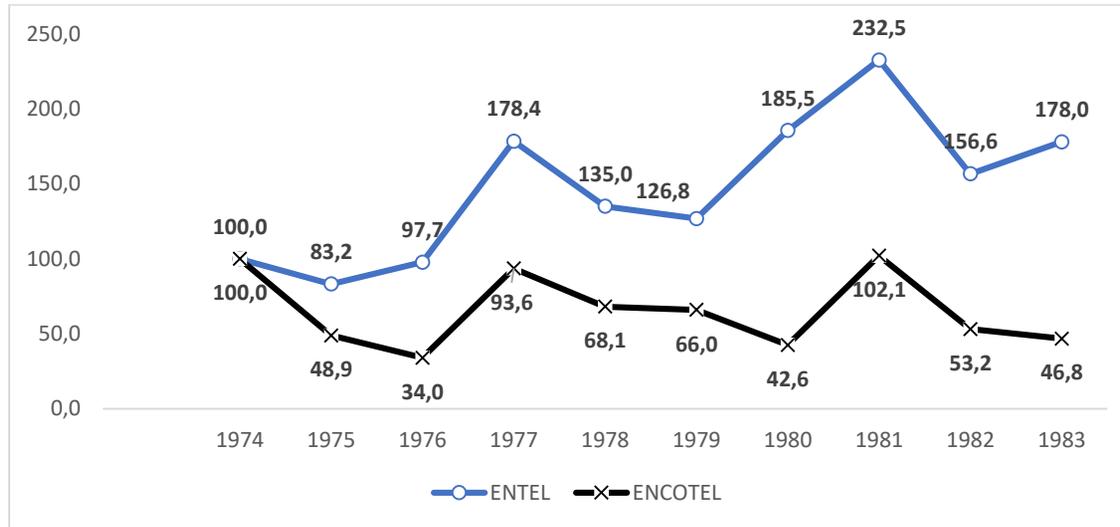
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 24-25.

**Gráfico 31.** Inversión real fija de las empresas públicas del subsector transporte FA y AA (índice base 1965=100)



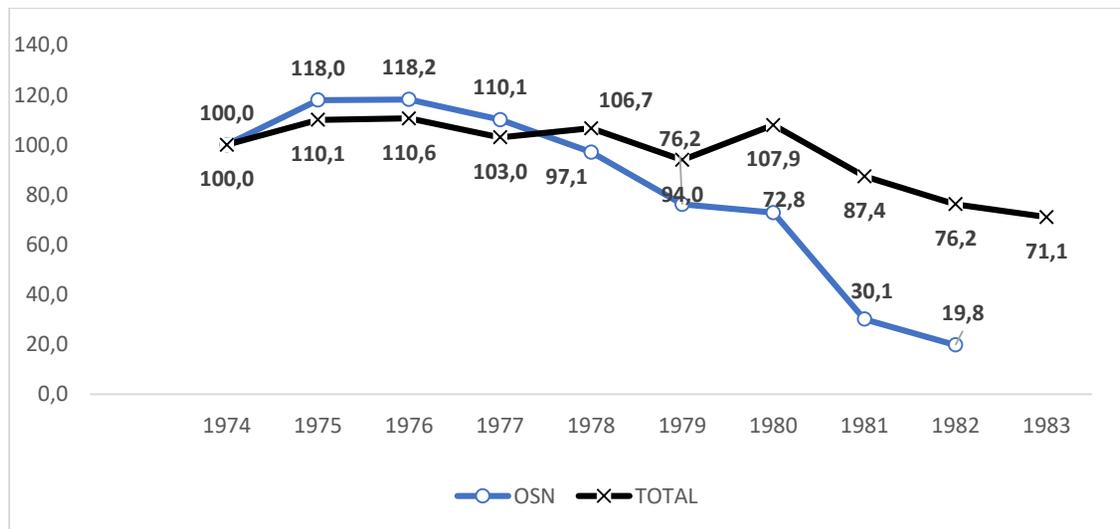
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 24-25.

**Gráfico 32.** Inversión real fija de las empresas públicas del subsector comunicaciones ENTEL y ENCOTEL (índice base 1965=100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 24-25.

**Gráfico 33.** Inversión real fija de las empresas públicas de OSN y el total (índice base 1965=100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 24-25.

#### 8.4. Tablas y gráficos correspondientes al apartado sobre endeudamiento interno y externo

**Tabla 37.** Evolución del endeudamiento interno del total de empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP, 1978-1982 (en miles de pesos de 1960\*\*, índice 1978=100 y porcentajes)

<b>Total SIGEP</b>		
Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. interanual %
116.989	100,0	
239.425	204,7	104,7
262.488	224,4	9,6
264.303	225,9	0,7
401.718	343,4	52,0
		<b>243,4</b>

\* Saldos de deuda con instituciones financieras (excluida línea especial del Banco Nacional de Desarrollo), a fin de cada período, en el mercado interno, de acuerdo con la Resolución del Ministerio de Economía N° 170/80.

\*\* En base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales no Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, p. 31.

**Tabla 38.** Evolución del endeudamiento interno de las empresas del subsector energético YPF, GE, YCF, SEGBA, AyEE 1978-1982 (en miles de pesos de 1960\*\*, índice 1978=100 y porcentajes)

Años *	YPF			GE			YCF			SEGBA			Agua y EE		
	Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. i.a %	Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. i.a. %	Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. i.a %	Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. i.a %	Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. i.a %
1978	27.824	100,0		0	-	0	18.599	100,0		8.845	100,0		18.189	100,0	
1979	38.774	139,4	39,4	0	-	0	23.617	127,0	27,0	23.426	264,9	164,9	56.206	309,0	209,0
1980	30.929	111,2	-20,2	0	-	0	23.875	128,4	1,1	46.681	527,8	99,3	67.602	371,7	20,3
1981	2.257	8,1	-92,7	0	-	0	31.633	170,1	32,5	65.032	735,2	39,3	49.534	272,3	-26,7
1982	36.012	129,4	1495,6	33.933	-		26.199	140,9	-17,2	119.181	1.347,4	83,3	77.043	423,6	55,5
<b>1978-1982</b>			<b>29,4</b>						<b>40,9</b>			<b>1.247,4</b>			<b>323,6</b>

\* Saldos de deuda con instituciones financieras (excluida línea especial del Banco Nacional de Desarrollo), a fin de cada período, en el mercado interno, de acuerdo con la Resolución del Ministerio de Economía N° 170/80.

\*\* En base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales no Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, p. 31.

**Tabla 39.** Evolución del endeudamiento interno de las empresas de los subsectores transporte (FA, AA), subsector telecomunicaciones (ENTEL y ENCOTEL) y OSN 1978-1982 (en miles de pesos de 1960\*\*, índice 1978=100 y porcentajes)

Años *	FA			AA			ENTEL ***			ENCOTEL			OSN		
	Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. i.a %	Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. i.a %	Miles de \$ de 1960	Índice 1979=100	Var. i.a %	Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. i.a %	Miles de \$ de 1960	Índice 1978=100	Var. i.a %
1978	16.020	100,0		0	0	0	0	0	0	379	100,0		17.382	100,0	
1979	50.664	316,3	216,3	0	0	0	10.872	100,0		161	42,5	-58	27.005	155,4	55,4
1980	61.934	386,6	22,2	0	0	0	16.517	151,9	51,9	615	162,3	282	s/d	s/d	s/d
1981	69.270	432,4	11,8	0	0	0	32.160	295,8	94,7	194	51,2	-68	s/d	s/d	s/d
1982	68.743	429,1	-0,8	0	0	0	31.639	291,0	-1,6	0	0,0	-100	s/d	s/d	s/d
<b>1978-1982</b>			<b>329,1</b>						<b>191,0</b>						

\* Saldos de deuda con instituciones financieras (excluida línea especial del Banco Nacional de Desarrollo), a fin de cada período, en el mercado interno, de acuerdo con la Resolución del Ministerio de Economía N° 170/80.

\*\* En base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales no Agropecuarios

\*\*\* La variación porcentual corresponde al período 1979-1982

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, p. 31.

**Tabla 40.** Evolución del endeudamiento externo del total de empresas públicas bajo la órbita de la SIGEP 1978-1983 (en millones de dólares estadounidenses, índice 1978=100 y porcentajes)

Años *	Total SIGEP		
	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %
1978	4.302	100,0	
1979	5.537	128,7	28,7
1980	7.839	182,2	41,6
1981	10.737	249,6	37,0
1982	12.117	281,7	12,9
1983	11.701	272,0	-3,4
<b>1983/ 1978</b>			<b>172,0</b>

\* Saldo de endeudamiento en moneda extranjera al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, p. 32; YPF (1984), Memoria y balance 1983, p. 13.

**Tabla 41.** Evolución del endeudamiento externo de las empresas públicas del subsector combustibles y subsector eléctrico 1978-1983 (en millones de dólares estadounidenses, índice 1978=100 y porcentajes)

Años *	YPF			GE			YCF			SEGBA			AyEE		
	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %
1978	1.322	100,0		222	100,0		46	100,0		465	100,0		843	100,0	
1979	1.995	150,9	50,9	283	127,5	27,5	72	156,5	56,5	519	111,6	11,6	1.185	140,6	40,6
1980	2.934	221,9	47,1	360	162,2	27,2	123	267,4	70,8	822	176,8	58,4	1.506	178,6	27,1
1981	4.045	306,0	37,9	580	261,3	61,1	188	408,7	52,8	897	192,9	9,1	2.170	257,4	44,1
1982	4.644	351,3	14,8	998	449,5	72,1	183	397,8	-2,7	865	186,0	-3,6	2.287	271,3	5,4
1983	4.451	336,7	-4,2	1.221	550,0	22,3	180	391,3	-1,6	822	176,8	-5,0	2.221	263,5	-2,9
<b>1983/1978</b>		-0,3	<b>236,7</b>			<b>450,0</b>			<b>291,3</b>			<b>76,8</b>			<b>163,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, p. 32; YPF (1984), Memoria y balance 1983, p. 13.

**Tabla 42.** Evolución del endeudamiento externo de las empresas públicas del subsector transporte, telecomunicaciones y OSN 1978-1983 (en millones de dólares estadounidenses, índice 1978=100 y porcentajes)

Años *	FA **			AA ****			ENTEL ***			ENCOTEL			OSN		
	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %	Mill. U\$S	Índice 1978=100	Var. i.a %
1978	193	100,0		244	100,0		125	100,0		s/d	s/d	s/d	54,0	s/d	s/d
1979	257	133,2	33,2	338	138,5	38,5	138	110,4	10,4	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1980	440	228,0	71,2	517	211,9	53,0	379	303,2	174,6	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1981	683	353,9	55,2	713	292,2	37,9	709	567,2	87,1	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1982	698	361,7	2,2	798	327,0	11,9	865	692,0	22,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1983	712	368,9	2,0	712	291,8	-10,8	576	460,8	-33,4	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
<b>1983-1978</b>			<b>268,9</b>			<b>191,8</b>			<b>360,8</b>						

\* Saldo de endeudamiento en moneda extranjera al 31 de diciembre de cada año.

\*\* La cifra correspondiente a 1983 es estimada.

\*\*\* Las cifras correspondientes a los años 1980, 1981, 1982 y 1983 son estimadas.

\*\*\*\* La cifra correspondiente a 1983 es estimada.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, p. 32; YPF (1984), Memoria y balance 1983, p. 13.

## 8.5. Tablas correspondientes al apartado sobre la dinámica de la producción

**Tabla 43.** Nivel de actividad del total empresas públicas de la SIGEP 1970-1983.

Años	Total SIGEP		
	Miles de \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a. %
1970	6.752.291	100,0	6,8
1971	7.715.238	114,3	14,3
1972	8.088.149	119,8	4,8
1973	8.569.285	126,9	5,9
1974	8.745.935	129,5	2,1
1975	8.674.802	128,5	-0,8
1976	8.994.349	133,2	3,7
1977	9.125.808	135,2	1,5
1978	9.351.495	138,5	2,5
1979	10.427.319	154,4	11,5
1980	10.949.221	162,2	5,0
1981	10.662.599	157,9	-2,6
1982	10.415.212	154,2	-2,3
1983	10.882.190	161,2	4,5
<b>1973/1965</b>			<b>60,3</b>
1974/1965			63,6
<b>1983/1974</b>			<b>24,4</b>
1983/1975			25,4

Fuente: SIGEP (1984): *Síntesis estadística de las empresas públicas*, año 1983

**Tabla 44.** Nivel de actividad de las empresas públicas del sector energético, 1970-1983

Años	YPF			GE			YCF			SEGBA			AyEE		
	Miles de \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a. %	Miles de \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a. %	Miles de \$ de 1971	Índice base 1970=100	Var. i.a. %	Miles de \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a. %	Miles de \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a. %
1970	2.612.373	100,0	8,0	680.900	100,0	10,1	30.538	100,0	11,1	946.664	100,0	9,6	470.580	100,0	12,6
1971	3.357.300	128,5	28,5	751.071	110,3	10,3	35.839	117,4	17,4	1.010.572	106,8	6,8	523.341	111,2	11,2
1972	3.505.925	134,2	4,4	793.685	116,6	5,7	34.756	113,8	-3,0	1.075.355	113,6	6,4	605.120	128,6	15,6
1973	3.728.897	142,7	6,4	864.908	127,0	9,0	27.177	89,0	-21,8	1.103.163	116,5	2,6	677.750	144,0	12,0
1974	3.634.611	139,1	-2,5	926.341	136,0	7,1	33.652	110,2	23,8	1.161.334	122,7	5,3	721.214	153,3	6,4
1975	3.497.622	133,9	-3,8	930.872	136,7	0,5	38.095	124,7	13,2	1.229.012	129,8	5,8	748.262	159,0	3,8
1976	3.613.848	138,3	3,3	980.806	144,0	5,4	41.468	135,8	8,9	1.220.569	128,9	-0,7	927.563	197,1	24,0
1977	3.723.064	142,5	3,0	964.527	141,7	-1,7	44.360	145,3	7,0	1.255.882	132,7	2,9	946.777	201,2	2,1
1978	3.860.563	147,8	3,7	984.288	144,6	2,0	19.446	63,7	-56,2	1.325.962	140,1	5,6	1.023.473	217,5	8,1
1979	4.106.149	157,2	6,4	1.058.889	155,5	7,6	23.207	76,0	19,3	1.664.882	175,9	25,6	1.274.533	270,8	24,5
1980	4.247.498	162,6	3,4	1.129.068	165,8	6,6	13.562	44,4	-41,6	1.786.606	188,7	7,3	1.413.964	300,5	10,9
1981	4.215.956	161,4	-0,7	1.131.874	166,2	0,2	15.940	52,2	17,5	1.765.237	186,5	-1,2	1.246.206	264,8	-11,9
1982	3.956.845	151,5	-6,1	1.117.638	164,1	-1,3	16.444	53,8	3,2	1.715.045	181,2	-2,8	1.227.556	260,9	-1,5
1983	3.912.870	149,8	-1,1	1.215.132	178,5	8,7	15.643	51,2	-4,9	1.784.346	188,5	4,0	1.362.263	289,5	11,0
<b>19831974</b>			<b>7,7</b>			<b>31,2</b>			<b>-53,5</b>			<b>53,6</b>			<b>88,9</b>

Fuente: SIGEP (1984): Síntesis estadística de las empresas públicas, año 1983

**Tabla 45.** Nivel de actividad de las empresas públicas de los subsectores transporte y comunicaciones 1970-1983

Años	FA			AA			ENTEL			ENCOTEL			OSN		
	Miles de \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a. %	Miles de \$ de 1975	Índice base 1970=100	Var. i.a. %	Miles de \$ de 1976	Índice base 1970=100	Var. i.a. %	Miles de \$ de 1977	Índice base 1970=100	Var. i.a. %	Miles de \$ de 1978	Índice base 1970=100	Var. i.a. %
1970	909.440	100,0	-2,7	76.917	100,0	-4,0	615.404	100,0	11,0	255.308	100,0	2,6	108.721	100,0	5,2
1971	872.292	95,9	-4,1	107.198	139,4	39,4	637.903	103,7	3,7	271.219	106,2	6,2	111.492	102,5	2,5
1972	850.366	93,5	-2,5	130.067	169,1	21,3	672.290	109,2	5,4	273.745	107,2	0,9	114.599	105,4	2,8
1973	869.161	95,6	2,2	130.628	169,8	0,4	703.896	114,4	4,7	302.253	118,4	10,4	118.246	108,8	3,2
1974	885.747	97,4	1,9	182.215	236,9	39,5	720.320	117,0	2,3	295.122	115,6	-2,4	123.229	113,3	4,2
1975	869.366	95,6	-1,8	217.326	282,5	19,3	738.526	120,0	2,5	222.009	87,0	-24,8	134.954	124,1	9,5
1976	869.865	95,6	0,1	214.484	278,9	-1,3	752.613	122,3	1,9	191.882	75,2	-13,6	130.339	119,9	-3,4
1977	793.872	87,3	-8,7	252.872	328,8	17,9	762.141	123,8	1,3	192.143	75,3	0,1	130.800	120,3	0,4
1978	748.548	82,3	-5,7	265.660	345,4	5,1	768.956	125,0	0,9	172.078	67,4	-10,4	132.064	121,5	1,0
1979	778.319	85,6	4,0	338.766	440,4	27,5	796.137	129,4	3,5	182.054	71,3	5,8	131.331	120,8	-0,6
1980	741.629	81,5	-4,7	397.692	517,0	17,4	829.536	134,8	4,2	200.414	78,5	10,1	132.088	121,5	0,6
1981	655.439	72,1	-11,6	393.026	511,0	-1,2	875.997	142,3	5,6	188.370	73,8	-6,0	130.232	119,8	-1,4
1982	721.864	79,4	10,1	380.393	494,5	-3,2	936.173	152,1	6,9	178.557	69,9	-5,2	130.449	120,0	0,2
1983	861.007	94,7	19,3	376.078	488,9	-1,1	1.001.724	162,8	7,0	177.347	69,5	-0,7	129.689	119,3	-0,6
<b>1983/ 1974</b>			<b>-2,8</b>			<b>106,4</b>			<b>39,1</b>			<b>-39,9</b>			<b>5,2</b>

Fuente: SIGEP (1984): Síntesis estadística de las empresas públicas, año 1983

**Tabla 46.** Evolución del PBI de las empresas públicas del sector energético 1970-1983, valores constantes, a costo de factores (en millones de pesos de 1970, índice base 1970=100 y porcentajes)

Años	YPF			GE			YCF			SEGBA *			AyEE		
	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. ia %	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a %
1970	1796,0	100,0		359,2	100,0		34,8	100,0		536,8	100,0		301,0	100,0	
1971	1993,6	111,0	11,0	396,2	110,3	10,3	38,6	110,9	10,9	596,2	111,1	11,1	351,6	116,8	16,8
1972	2051,4	114,2	2,9	418,8	116,6	5,7	42,1	121,0	9,1	621,4	115,8	4,2	394,5	131,1	12,2
1973	2020,6	112,5	-1,5	456,5	127,1	9,0	26,3	75,6	-37,5	646,3	120,4	4,0	437,1	145,2	10,8
1974	1982,2	110,4	-1,9	488,9	136,1	7,1	33,3	95,7	26,6	573,8	106,9	-11,2	427,0	141,9	-2,3
1975	1914,8	106,6	-3,4	489,4	136,2	0,1	35,5	102,0	6,6	558,8	104,1	-2,6	474,0	157,5	11,0
1976	1939,7	108,0	1,3	517,8	144,2	5,8	43,1	123,9	21,4	547,9	102,1	-2,0	499,1	165,8	5,3
1977	2085,2	116,1	7,5	509,0	141,7	-1,7	37,7	108,3	-12,5	656,5	122,3	19,8	554,5	184,2	11,1
1978	2181,1	121,4	4,6	519,1	144,5	2,0	30,5	87,6	-19,1	688,8	128,3	4,9	570,0	189,4	2,8
1979	2283,7	127,2	4,7	558,6	155,5	7,6	50,6	145,4	65,9	896,0	166,9	30,1	690,3	229,3	21,1
1980	2368,0	131,8	3,7	595,5	165,8	6,6	27,4	78,7	-45,8	831,0	154,8	-7,3	701,3	233,0	1,6
1981	2382,3	132,6	0,6	597,2	166,3	0,3	34,8	100,0	27,0	850,1	158,4	2,3	608,1	202,0	-13,3
1982	2325,1	129,5	-2,4	597,8	166,4	0,1	35,8	102,9	2,9	754,9	140,6	-11,2	605,0	201,0	-0,5
1983	2317,0	129,0	-0,3	640,7	178,4	7,2	34,1	98,0	-4,7	735,4	137,0	-2,6	627,0	208,3	3,6
<b>1974/1983</b>			<b>16,9</b>			<b>31,0</b>			<b>2,4</b>			<b>28,2</b>			<b>46,8</b>
<b>TVAA 1973/1970</b>			<b>4,0</b>			<b>8,3</b>			<b>-8,9</b>			<b>6,4</b>			<b>13,2</b>
<b>TVAA 1983/1974</b>			<b>1,7</b>			<b>3,1</b>			<b>0,3</b>			<b>2,8</b>			<b>4,4</b>

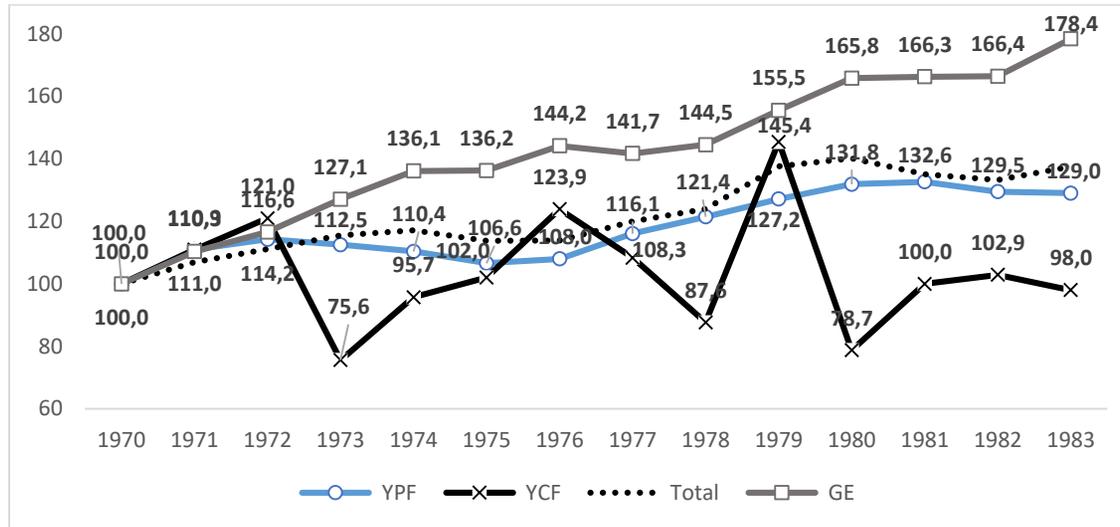
Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): *Síntesis estadística anual de las empresas públicas* año 1983

**Tabla 47.** Evolución del PBI de las empresas públicas de los subsectores transporte y telecomunicaciones 1970-1983, valores constantes, a costo de factores (en millones de pesos de 1970, índice base 1970=100 y porcentajes)

Años	FA			AA			ENTEL			ENCOTEL			OSN		
	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1970	Índice base 1970=100	Var. i.a %
1970	986,1	100,0		154,0	100,0		627,4	100,0		316,5	100,0		158,6	100,0	
1971	945,7	95,9	-4,1	179,6	116,6	16,6	655,3	104,4	4,4	336,1	106,2	6,2	162,7	102,6	2,6
1972	922,0	93,5	-2,5	206,0	133,8	14,7	694,8	110,7	6,0	339,1	107,1	0,9	167,3	105,5	2,8
1973	942,3	95,6	2,2	226,8	147,3	10,1	731,7	116,6	5,3	374,4	118,3	10,4	172,6	108,8	3,2
1974	960,2	97,4	1,9	293,7	190,7	29,5	763,3	121,7	4,3	365,4	115,5	-2,4	179,9	113,4	4,2
1975	942,0	95,5	-1,9	304,8	197,9	3,8	745,8	118,9	-2,3	274,8	86,8	-24,8	188,0	118,5	4,5
1976	943,9	95,7	0,2	285,3	185,3	-6,4	734,1	117,0	-1,6	237,4	75,0	-13,6	188,9	119,1	0,5
1977	860,8	87,3	-8,8	339,5	220,5	19,0	744,9	118,7	1,5	250,5	79,1	5,5	192,1	121,1	1,7
1978	811,7	82,3	-5,7	389,4	252,9	14,7	819,0	130,5	9,9	212,9	67,3	-15,0	193,5	122,0	0,7
1979	844,2	85,6	4,0	487,9	316,8	25,3	849,8	135,4	3,8	225,3	71,2	5,8	195,2	123,1	0,9
1980	804,5	81,6	-4,7	592,9	385,0	21,5	930,3	148,3	9,5	248,0	78,4	10,1	110,9	69,9	-43,2
1981	711,2	72,1	-11,6	529,4	343,8	-10,7	952,1	151,8	2,3	233,1	73,6	-6,0	109,3	68,9	-1,4
1982	783,0	79,4	10,1	443,1	287,7	-16,3	1039,9	165,7	9,2	221,0	69,8	-5,2	109,5	69,0	0,2
1983	933,8	94,7	19,3	447,8	290,8	1,1	1112,7	177,4	7,0	219,5	69,4	-0,7	108,9	68,7	-0,5
<b>1974-1983</b>			<b>-2,7</b>			<b>52,5</b>			<b>45,8</b>			<b>-39,9</b>			<b>-39,5</b>
<b>TVAA 1973/1970</b>			<b>-1,5</b>			<b>13,8</b>			<b>5,3</b>			<b>5,8</b>			<b>2,9</b>
<b>TVAA 1983/1974</b>			<b>-0,3</b>			<b>4,8</b>			<b>4,3</b>			<b>-5,5</b>			<b>-5,4</b>

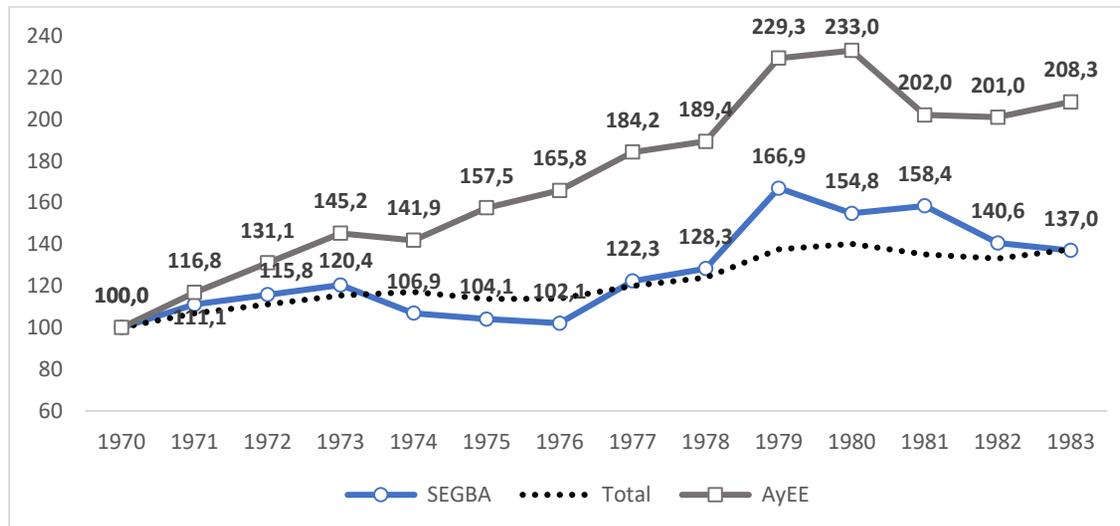
Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): Síntesis estadística anual de las empresas públicas año 1983

**Gráfico 34.** Evolución del PBI de las empresas públicas del subsector combustible (YPF, GE, YCF) y total SIGEP, índice 1970=100



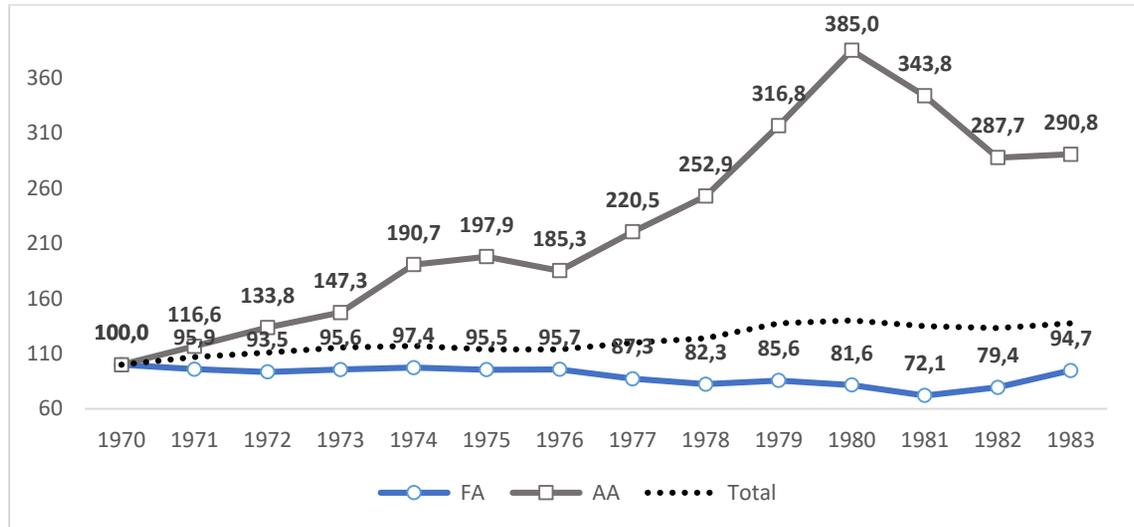
Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): Síntesis estadística anual de las empresas públicas año 1983

**Gráfico 35.** Evolución del PBI de las empresas públicas del subsector eléctrico (SEBA y AyEE) y total SIGEP, índice 1970=100



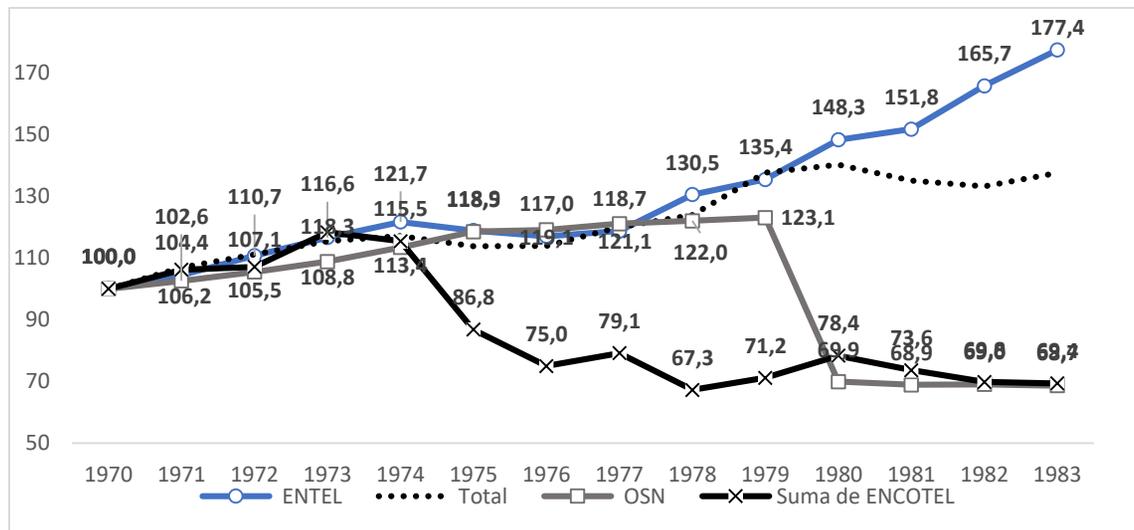
Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): Síntesis estadística anual de las empresas públicas año 1983

**Gráfico 36.** Evolución del PBI de las empresas públicas del subsector transporte (FA y AA) y total SIGEP, índice 1970=100



Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): Síntesis estadística anual de las empresas públicas año 1983

**Gráfico 37.** Evolución del PBI de las empresas públicas del subsector telecomunicación (ENTEL y ENCOTEL), OSN y total SIGEP, índice 1970=100



Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): Síntesis estadística anual de las empresas públicas año 1983

## 8.6. Tablas correspondientes al apartado sobre la “racionalización” de los planteles laborales

**Tabla 48.** Ocupación de las empresas públicas del sector energético (en cantidades, índice base 1966=100 y porcentajes)

Años	YPF			GE			YCF			SEGBA *			AyEE		
	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a%	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a%	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a %
1966	40.779	100,0		8.777	100,0		3.651	100,0		25.771	100,0		14.812	100,0	
1967	39.170	96,1	-3,9	8.720	99,4	-0,6	3.111	85,2	-14,8	25.519	99,0	-1,0	14.584	98,5	-1,5
1968	35.116	86,1	-10,3	8.652	98,6	-0,8	2.837	77,7	-8,8	25.190	97,7	-1,3	14.135	95,4	-3,1
1969	34.100	83,6	-2,9	8.865	101,0	2,5	2.862	78,4	0,9	24.105	93,5	-4,3	13.721	92,6	-2,9
1970	33.615	82,4	-1,4	8.844	100,8	-0,2	2.735	74,9	-4,4	23.809	92,4	-1,2	13.834	93,4	0,8
1971	35.841	87,9	6,6	9.017	102,7	2,0	3.204	87,8	17,1	23.530	91,3	-1,2	15.210	102,7	9,9
1972	37.474	91,9	4,6	9.300	106,0	3,1	3.200	87,6	-0,1	23.567	91,4	0,2	17.268	116,6	13,5
1973	39.630	97,2	5,8	9.438	107,5	1,5	3.252	89,1	1,6	24.482	95,0	3,9	19.026	128,4	10,2
1974	42.736	104,8	7,8	10.436	118,9	10,6	4.674	128,0	43,7	26.140	101,4	6,8	18.904	127,6	-0,6
1975	50.555	124,0	18,3	10.906	124,3	4,5	5.249	143,8	12,3	26.334	102,2	0,7	26.044	175,8	37,8
1976	48.783	119,6	-3,5	10.367	118,1	-4,9	5.593	153,2	6,6	24.815	96,3	-5,8	25.611	172,9	-1,7
1977	43.488	106,6	-10,9	10.035	114,3	-3,2	5.679	155,5	1,5	23.355	90,6	-5,9	23.254	157,0	-9,2
1978	37.623	92,3	-13,5	9.984	113,8	-0,5	4.225	115,7	-25,6	21.205	82,3	-9,2	21.496	145,1	-7,6
1979	35.521	87,1	-5,6	10.443	119,0	4,6	4.087	111,9	-3,3	22.734	88,2	7,2	20.317	137,2	-5,5
1980	33.602	82,4	-5,4	10.469	119,3	0,2	3.949	108,2	-3,4	21.774	84,5	-4,2	19.468	131,4	-4,2
1981	32.265	79,1	-4,0	10.299	117,3	-1,6	3.856	105,6	-2,4	21.080	81,8	-3,2	12.207	82,4	-37,3
1982	31.363	76,9	-2,8	9.749	111,1	-5,3	3.397	93,0	-11,9	20.301	78,8	-3,7	10.967	74,0	-10,2
1983	32.772	80,4	4,5	9.791	111,6	0,4	3.722	101,9	9,6	20.130	78,1	-0,8	10.567	71,3	-3,6
<b>1973/1966</b>			<b>-2,8</b>			<b>7,5</b>			<b>-10,9</b>			<b>-5,0</b>			<b>28,4</b>
1974/1966			4,8			18,9			28,0			1,4			29,6
<b>1983/1974</b>			<b>-23,3</b>			<b>-6,2</b>			<b>-20,4</b>			<b>-23,0</b>			<b>-44,1</b>
1983/1975			-35,2			-10,2			-29,1			-23,6			-59,9

\* A partir de 1979 comprende datos de la Administración Servicios Eléctricos ex – Compañía Italo Argentina de Electricidad.

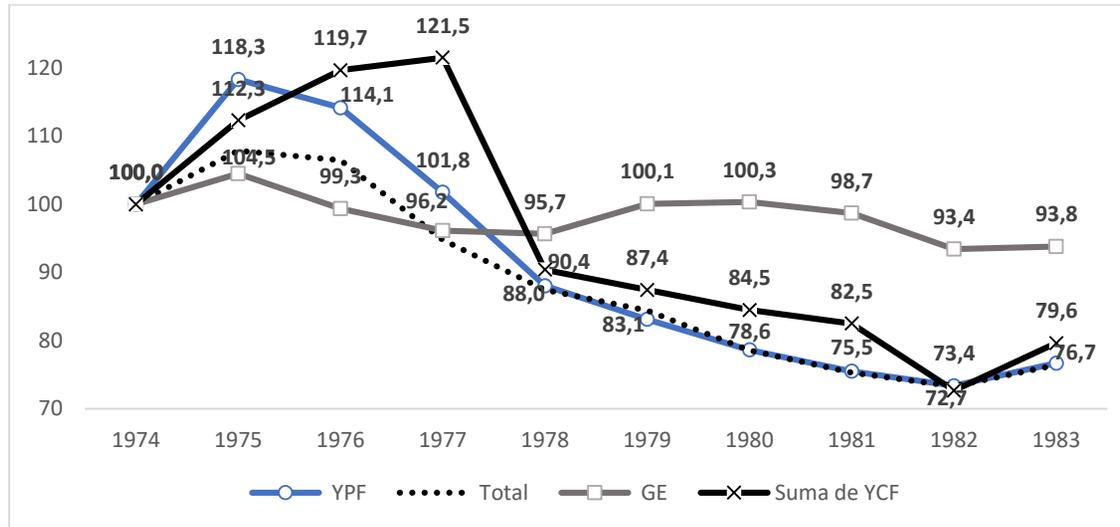
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 18-19.

**Tabla 49.** Ocupación de las empresas públicas de los subsectores de transporte y comunicaciones y OSN (en cantidades, índice base 1966=100 y porcentajes)

Años	FA			AA			ENTEL			ENCOTEL			OSN		
	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Cant.	Índice base 1966=100	Var. i.a %
1966	172.903	100,0		6.544	100,0		41.960	100,0		50.379	100,0		21.729	100,0	
1967	168.401	97,4	-2,6	6.354	97,1	-2,9	41.093	97,9	-2,1	50.096	99,4	-0,6	23.166	106,6	6,6
1968	160.811	93,0	-4,5	6.298	96,2	-0,9	41.936	99,9	2,1	49.560	98,4	-1,1	24.710	113,7	6,7
1969	152.949	88,5	-4,9	6.471	98,9	2,7	42.353	100,9	1,0	49.691	98,6	0,3	23.714	109,1	-4,0
1970	147.475	85,3	-3,6	6.586	100,6	1,8	44.395	105,8	4,8	50.426	100,1	1,5	21.593	99,4	-8,9
1971	145.052	83,9	-1,6	6.791	103,8	3,1	46.658	111,2	5,1	52.334	103,9	3,8	21.679	99,8	0,4
1972	141.651	81,9	-2,3	6.892	105,3	1,5	48.415	115,4	3,8	52.632	104,5	0,6	21.130	97,2	-2,5
1973	141.758	82,0	0,1	7.158	109,4	3,9	51.143	121,9	5,6	53.835	106,9	2,3	22.406	103,1	6,0
1974	141.016	81,6	-0,5	7.800	119,2	9,0	48.667	116,0	-4,8	52.233	103,7	-3,0	26.712	122,9	19,2
1975	153.308	88,7	8,7	8.233	125,8	5,6	50.543	120,5	3,9	54.506	108,2	4,4	26.296	121,0	-1,6
1976	154.949	89,6	1,1	8.219	125,6	-0,2	48.786	116,3	-3,5	51.237	101,7	-6,0	26.410	121,5	0,4
1977	126.039	72,9	-18,7	7.973	121,8	-3,0	45.880	109,3	-6,0	48.381	96,0	-5,6	24.167	111,2	-8,5
1978	111.339	64,4	-11,7	8.571	131,0	7,5	46.414	110,6	1,2	46.248	91,8	-4,4	23.288	107,2	-3,6
1979	106.393	61,5	-4,4	9.314	142,3	8,7	44.547	106,2	-4,0	46.024	91,4	-0,5	22.323	102,7	-4,1
1980	96.935	56,1	-8,9	10.096	154,3	8,4	45.280	107,9	1,6	44.507	88,3	-3,3	13.644	62,8	-38,9
1981	95.804	55,4	-1,2	10.176	155,5	0,8	45.761	109,1	1,1	43.016	85,4	-3,4	10.396	47,8	-23,8
1982	96.095	55,6	0,3	9.835	150,3	-3,4	45.441	108,3	-0,7	41.138	81,7	-4,4	9.537	43,9	-8,3
1983	103.102	59,6	7,3	9.822	150,1	-0,1	47.833	114,0	5,3	42.968	85,3	4,4	9.434	43,4	-1,1
<b>1966-1973</b>			<b>-18,0</b>			<b>9,4</b>			<b>21,9</b>			<b>6,9</b>			<b>3,1</b>
1966-1974			-18,4			19,2			16,0			3,7			22,9
<b>1974-1983</b>			<b>-26,9</b>			<b>25,9</b>			<b>-1,7</b>			<b>-17,7</b>			<b>-64,7</b>
1975-1983			-32,7			19,3			-5,4			-21,2			-64,1

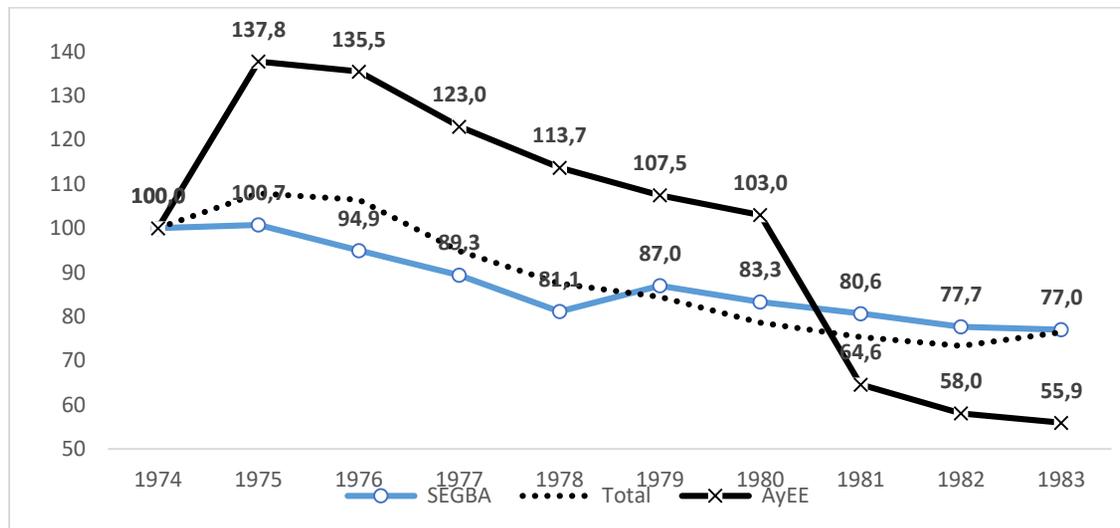
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas*. Año 1983, pp. 18-19.

**Gráfico 38.** Ocupación de las empresas públicas del subsector combustible (en cantidades, índice base 1966=100 y porcentajes)



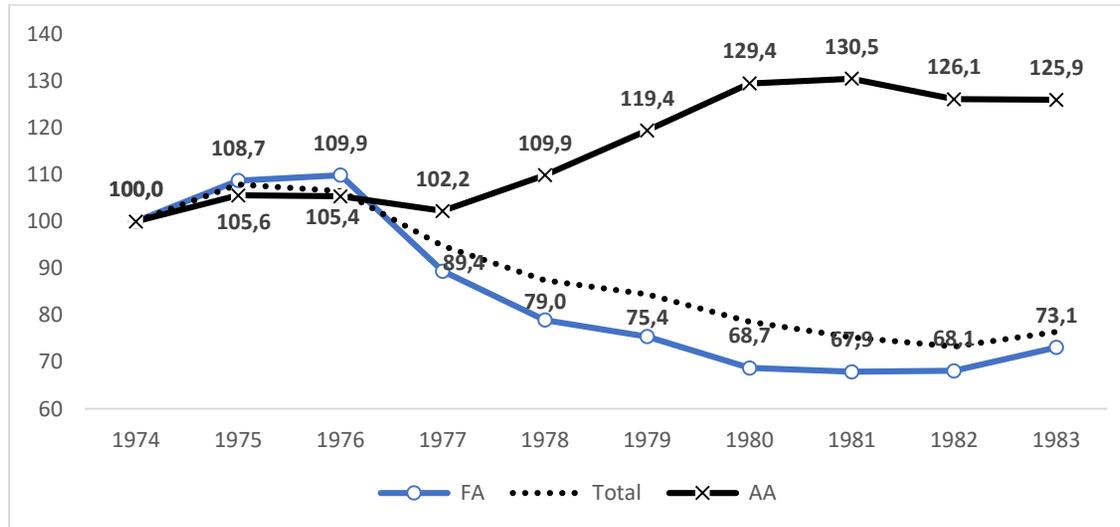
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 18-19.

**Gráfico 39.** Ocupación de las empresas públicas del subsector electricidad (en cantidades, índice base 1966=100 y porcentajes)



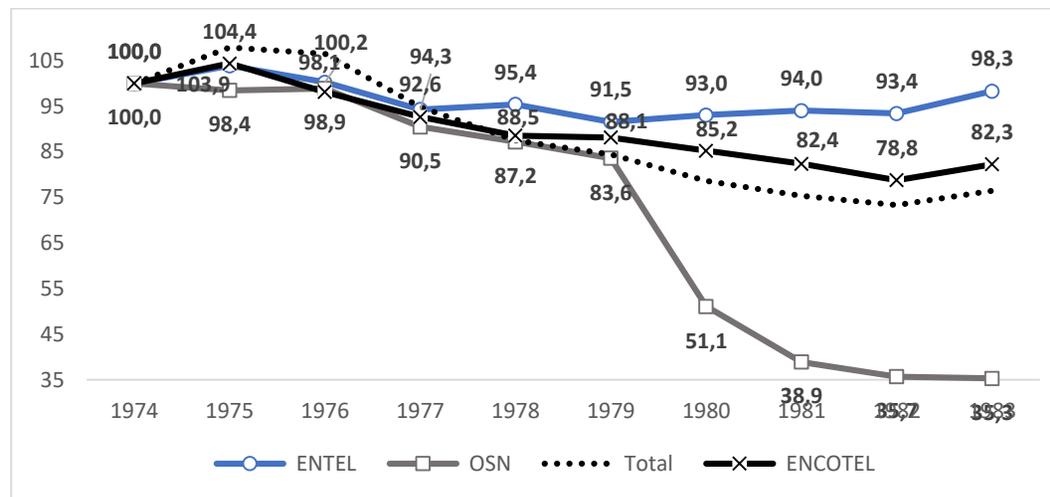
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 18-19.

**Gráfico 40.** Ocupación de las empresas públicas del subsector transporte (en cantidades, índice base 1966=100 y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 18-19.

**Gráfico 41.** Ocupación de las empresas públicas del subsector comunicaciones y OSN (en cantidades, índice base 1966=100 y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 18-19.

## 8.7. Tablas correspondientes al apartado sobre salario real como costo laboral y como poder adquisitivo

**Tabla 50.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas, 1966-1983 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966=100 y porcentajes) \*

Años	Total empresas públicas SIGEP				
	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. interanual %
1966	581,4	404.097	0,001439	100,0	
1967	539,2	395.916	0,001362	94,7	-5,3
1968	492,3	383.777	0,001283	89,2	-5,8
1969	516,9	372.713	0,001387	96,4	8,1
1970	510,5	366.178	0,001394	96,9	0,5
1971	580,1	371.686	0,001561	108,5	11,9
1972	539,4	374.044	0,001442	100,2	-7,6
1973	668,8	385.038	0,001737	120,7	20,4
1974	797,6	393.942	0,002025	140,7	16,6
1975	808,9	424.923	0,001904	132,3	-6,0
1976	529,7	419.371	0,001263	87,8	-33,6
1977	497,6	373.472	0,001332	92,6	5,5
1978	557,4	344.478	0,001618	112,5	21,4
1979	625,4	332.594	0,001880	130,7	16,2
1980	733,2	309.554	0,002369	164,6	26,0
1981	599,6	296.623	0,002021	140,5	-14,7
1982	365,2	288.828	0,001264	87,9	-37,4
1983	483,4	301.043	0,001606	111,6	27,0
<b>1966-1973</b>					<b>20,7</b>
1966-1974					40,7
<b>1974-1983</b>					<b>-20,7</b>
1975-1983					-15,6

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

**Tabla 51.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas del subsector combustible, 1966-1983 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966=100 y porcentajes) \*

Años	YPF					GE					YCF				
	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. i.a %
1966	90,5	40.779	0,002219	100,0		15,2	8.777	0,001732	100,0		5,1	3.651	0,001397	100,0	
1967	85,9	39.170	0,002193	98,8	-1,2	15,7	8.720	0,001800	104,0	4,0	4,6	3.111	0,001479	105,9	5,9
1968	80,4	35.116	0,002290	103,2	4,4	17,9	8.652	0,002069	119,5	14,9	4,4	2.837	0,001551	111,0	4,9
1969	75,9	34.100	0,002226	100,3	-2,8	20,4	8.865	0,002301	132,9	11,2	4,6	2.862	0,001607	115,1	3,6
1970	69,3	33.615	0,002062	92,9	-7,4	20,0	8.844	0,002261	130,6	-1,7	4,1	2.735	0,001499	107,3	-6,7
1971	91,6	35.841	0,002556	115,2	24,0	20,1	9.017	0,002229	128,7	-1,4	5,6	3.204	0,001748	125,1	16,6
1972	82,6	37.474	0,002204	99,3	-13,8	21,4	9.300	0,002301	132,9	3,2	6,3	3.200	0,001969	140,9	12,6
1973	85,7	39.630	0,002163	97,4	-1,9	22,5	9.438	0,002384	137,7	3,6	6,5	3.252	0,001999	143,1	1,5
1974	142,4	42.736	0,003332	150,1	54,1	26,0	10.436	0,002491	143,9	4,5	8,7	4.674	0,001861	133,3	-6,9
1975	125,1	50.555	0,002475	111,5	-25,7	23,8	10.906	0,002182	126,0	-12,4	19,9	5.249	0,003791	271,4	103,7
1976	78,0	48.783	0,001599	72,0	-35,4	15,9	10.367	0,001534	88,6	-29,7	9,1	5.593	0,001627	116,5	-57,1
1977	64,8	43.488	0,001490	67,1	-6,8	18,1	10.035	0,001804	104,2	17,6	9,8	5.679	0,001726	123,5	6,1
1978	86,8	37.623	0,002307	104,0	54,8	18,9	9.984	0,001893	109,3	5,0	9,6	4.225	0,002272	162,7	31,7
1979	100,0	35.521	0,002815	126,9	22,0	20,9	10.443	0,002001	115,6	5,7	8,9	4.087	0,002178	155,9	-4,2
1980	122,5	33.602	0,003646	164,3	29,5	27,6	10.46912,6	0,002636	152,2	31,7	10,7	3.949	0,002710	194,0	24,4
1981	103,2	32.265	0,003199	144,1	-12,3	23,2	10.299	0,002253	130,1	-14,6	7,3	3.856	0,001893	135,5	-30,1
1982	64,5	31.363	0,002057	92,7	-35,7	14,7	9.749	0,001508	87,1	-33,1	4,0	3.397	0,001178	84,3	-37,8
1983	91,3	32.772	0,002786	125,5	35,5	18,4	9.791	0,001879	108,5	24,6	6,9	3.722	0,001854	132,7	57,4
<b>1966/1973</b>					<b>-2,6</b>					<b>37,7</b>					<b>43,1</b>
1966/1974					50,1					43,9					33,3
<b>1974/1983</b>					<b>-16,4</b>					<b>-24,6</b>					<b>-0,4</b>
1975/1983					12,6					-13,9					-51,7

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

**Tabla 52.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas del subsector eléctrico, 1966-1983 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966=100 y porcentajes) \*

Años	SEGBA					AyEE				
	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. i.a %
1966	38,8	25.771	0,001506	100,0		21,4	14.812	0,001445	100,0	
1967	46,1	25.519	0,001806	120,0	20,0	23,7	14.584	0,001625	112,5	12,5
1968	43,3	25.190	0,001719	114,2	-4,8	20,5	14.135	0,001450	100,4	-10,8
1969	44,4	24.105	0,001842	122,3	7,2	24,9	13.721	0,001815	125,6	25,1
1970	48,2	23.809	0,002024	134,5	9,9	26,2	13.834	0,001894	131,1	4,4
1971	60,2	23.530	0,002558	169,9	26,4	30,5	15.210	0,002005	138,8	5,9
1972	50,2	23.567	0,002130	141,5	-16,7	30,1	17.268	0,001743	120,6	-13,1
1973	74,2	24.482	0,003031	201,3	42,3	41,3	19.026	0,002171	150,2	24,5
1974	85,9	26.140	0,003286	218,3	8,4	50,3	18.904	0,002661	184,2	22,6
1975	73,7	26.334	0,002799	185,9	-14,8	65,5	26.044	0,002515	174,1	-5,5
1976	44,0	24.815	0,001773	117,8	-36,6	36,3	25.611	0,001417	98,1	-43,6
1977	41,3	23.355	0,001768	117,5	-0,3	39,2	23.254	0,001686	116,7	18,9
1978	43,8	21.205	0,002066	137,2	16,8	39,2	21.496	0,001824	126,2	8,2
1979	48,5	22.734	0,002133	141,7	3,3	45,7	20.317	0,002249	155,7	23,3
1980	60,8	21.774	0,002792	185,5	30,9	49,8	19.468	0,002558	177,1	13,7
1981	59,1	21.080	0,002804	186,2	0,4	30,0	12.207	0,002458	170,1	-3,9
1982	37,3	20.301	0,001837	122,0	-34,5	10,0	10.967	0,000912	63,1	-62,9
1983	41,7	20.130	0,002072	137,6	12,7	17,4	10.567	0,001647	114,0	80,6
<b>1966-1973</b>				<b>101,3</b>					<b>50,2</b>	
1966-1974				118,3					84,2	
<b>1974-1983</b>				<b>-37,0</b>					<b>-38,1</b>	
1975-1983				-26,0					-34,5	

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

**Tabla 53.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas del subsector transporte 1966-1983 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966=100 y porcentajes) \*

Años	FA					AA				
	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. ia. %	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. i.a %
1966	224,2	172.903	0,001297	100,0		12,1	6.544	0,001849	100,0	
1967	199,5	168.401	0,001185	91,4	-8,6	13,5	6.354	0,002125	114,9	14,9
1968	170,5	160.811	0,001060	81,8	-10,5	13,2	6.298	0,002096	113,4	-1,4
1969	172,8	152.949	0,001130	87,1	6,6	16,8	6.471	0,002596	140,4	23,9
1970	163,5	147.475	0,001109	85,5	-1,9	19,7	6.586	0,002991	161,8	15,2
1971	181,1	145.052	0,001249	96,3	12,6	22,6	6.791	0,003328	180,0	11,3
1972	157,1	141.651	0,001109	85,5	-11,2	22,0	6.892	0,003192	172,6	-4,1
1973	193,2	141.758	0,001363	105,1	22,9	24,6	7.158	0,003437	185,9	7,7
1974	216,7	141.016	0,001537	118,5	12,8	23,3	7.800	0,002987	161,6	-13,1
1975	233,2	153.308	0,001521	117,3	-1,0	24,7	8.233	0,003000	162,3	0,4
1976	168,7	154.949	0,001089	84,0	-28,4	22,4	8.219	0,002725	147,4	-9,2
1977	145,4	126.039	0,001154	89,0	6,0	19,8	7.973	0,002483	134,3	-8,9
1978	138,1	111.339	0,001240	95,7	7,5	21,0	8.571	0,002450	132,5	-1,3
1979	172,6	106.393	0,001622	125,1	30,8	23,0	9.314	0,002469	133,6	0,8
1980	199,2	96.935	0,002055	158,5	26,7	28,0	10.096	0,002773	150,0	12,3
1981	152,0	95.804	0,001587	122,4	-22,8	25,8	10.176	0,002535	137,1	-8,6
1982	92,7	96.095	0,000965	74,4	-39,2	18,9	9.835	0,001922	103,9	-24,2
1983	126,9	103.102	0,001231	94,9	27,6	21,7	9.822	0,002209	119,5	15,0
<b>1966-1973</b>			<b>5,1</b>					<b>85,9</b>		
<b>1966-1974</b>			<b>18,5</b>					<b>61,6</b>		
<b>1974-1983</b>			<b>-19,9</b>					<b>-26,0</b>		
<b>1975-1983</b>			<b>-19,1</b>					<b>-26,4</b>		

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

**Tabla 54.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas del subsector comunicaciones 1966-1983 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966=100 y porcentajes) \*

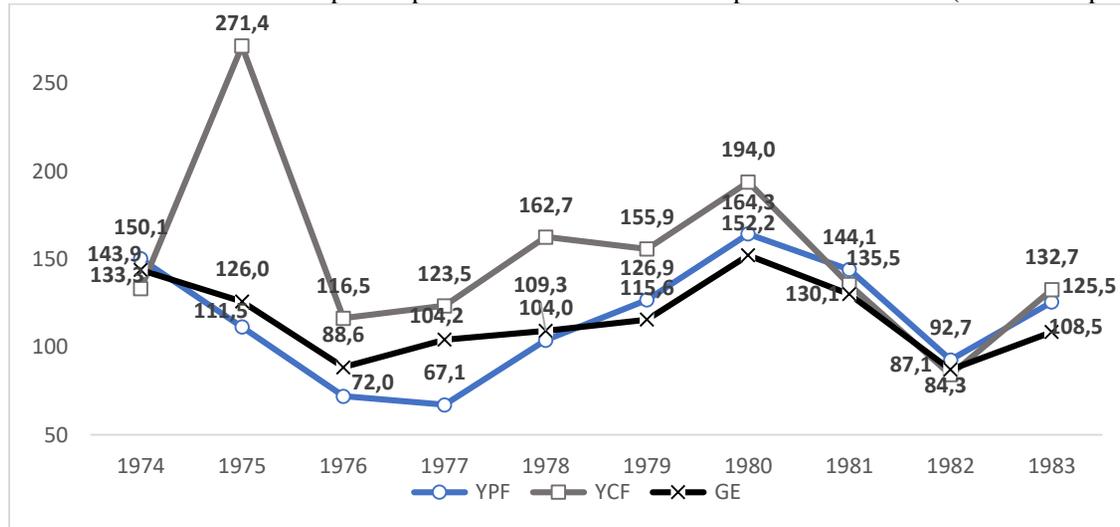
Años	ENTEL					ENCOTEL					OSN **				
	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. i.a %	Mill. \$ de 1960	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1966=100	Var. i.a %
1966	46,3	41.960	0,001103	100,0		57,2	50.379	0,001135	100,0		21,9	21.729	0,001008	100,0	
1967	44,3	41.093	0,001078	97,7	-2,3	55,5	50.096	0,001108	97,6	-2,4	20,8	23.166	0,000898	89,1	-10,9
1968	43,6	41.936	0,001040	94,2	-3,6	50,8	49.560	0,001025	90,3	-7,5	21,7	24.710	0,000878	87,1	-2,2
1969	48,9	42.353	0,001155	104,6	11,1	55,0	49.691	0,001107	97,5	8,0	22,4	23.714	0,000945	93,7	7,6
1970	49,3	44.395	0,001110	100,6	-3,8	56,8	50.426	0,001126	99,2	1,8	23,1	21.593	0,001070	106,1	13,3
1971	58,9	46.658	0,001262	114,4	13,7	57,6	52.334	0,001101	96,9	-2,3	20,9	21.679	0,000964	95,7	-9,9
1972	67,5	48.415	0,001394	126,4	10,4	53,3	52.632	0,001013	89,2	-8,0	20,5	21.130	0,000970	96,3	0,6
1973	78,4	51.143	0,001533	138,9	10,0	80,0	53.835	0,001486	130,9	46,7	25,8	22.406	0,001151	114,2	18,7
1974	82,0	48.667	0,001685	152,7	9,9	91,0	52.233	0,001742	153,4	17,2	33,5	26.712	0,001254	124,4	8,9
1975	79,5	50.543	0,001573	142,5	-6,6	87,5	54.506	0,001605	141,4	-7,9	34,5	26.296	0,001312	130,2	4,6
1976	52,7	48.786	0,001080	97,9	-31,3	51,0	51.237	0,000995	87,7	-38,0	24,3	26.410	0,000920	91,3	-29,9
1977	51,4	45.880	0,001120	101,5	3,7	55,1	48.381	0,001139	100,3	14,4	22,0	24.167	0,000910	90,3	-1,1
1978	73,4	46.414	0,001581	143,3	41,2	65,3	46.248	0,001412	124,4	24,0	22,6	23.288	0,000970	96,3	6,6
1979	75,0	44.547	0,001684	152,6	6,5	69,5	46.024	0,001510	133,0	6,9	22,7	22.323	0,001017	100,9	4,8
1980	98,3	45.280	0,002171	196,7	28,9	76,2	44.507	0,001712	150,8	13,4	17,6	13.644	0,001290	128,0	26,9
1981	90,6	45.761	0,001980	179,4	-8,8	62,4	43.016	0,001451	127,8	-15,3	11,4	10.396	0,001097	108,8	-15,0
1982	55,1	45.441	0,001213	109,9	-38,8	41,9	41.138	0,001019	89,7	-29,8	7,9	9.537	0,000828	82,2	-24,5
1983	74,8	47.833	0,001564	141,7	29,0	59,7	42.968	0,001389	122,4	36,4	s/d	9.434	s/d	s/d	s/d
<b>1966/1973</b>		<b>38,9</b>					<b>30,9</b>					<b>14,2</b>			
1966-1974		52,7					53,4					24,4			
<b>1974-1983</b>		<b>-7,2</b>					<b>-20,2</b>					<b>-33,9</b>			
1975-1983		-0,6					-13,5					-36,9			

\*Deflactado en base al Índice de Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios

\*\* La variación porcentual corresponde al período 1966-1982

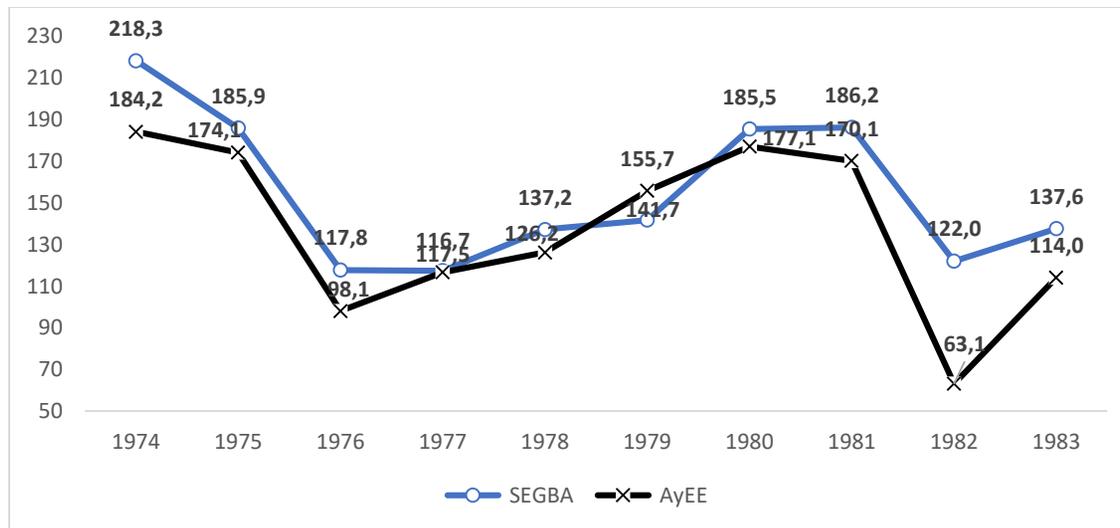
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

**Gráfico 42.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas del subsector combustible (deflactado por IPMNA)



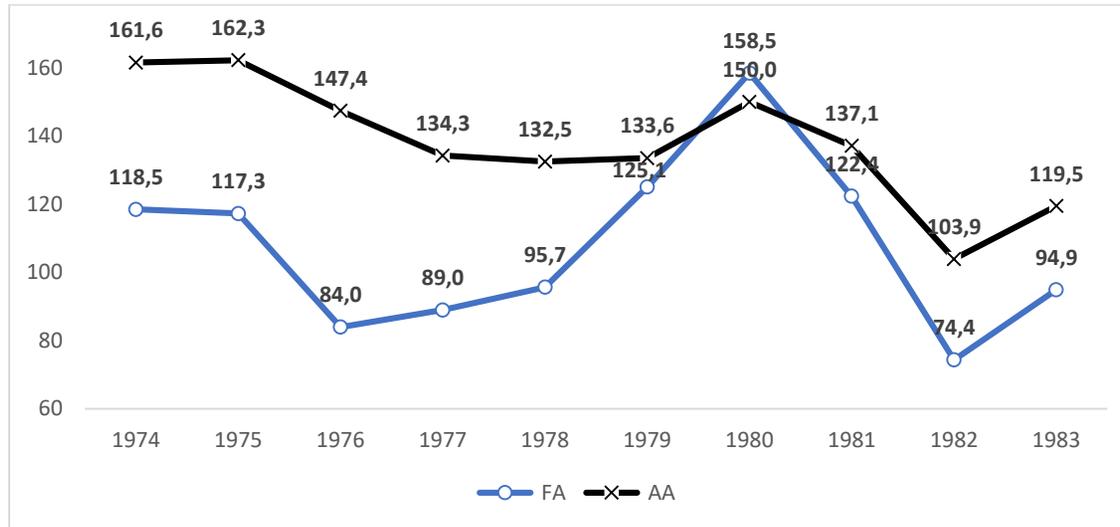
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

**Gráfico 43.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas del subsector eléctrico (deflactado por IPMNA)



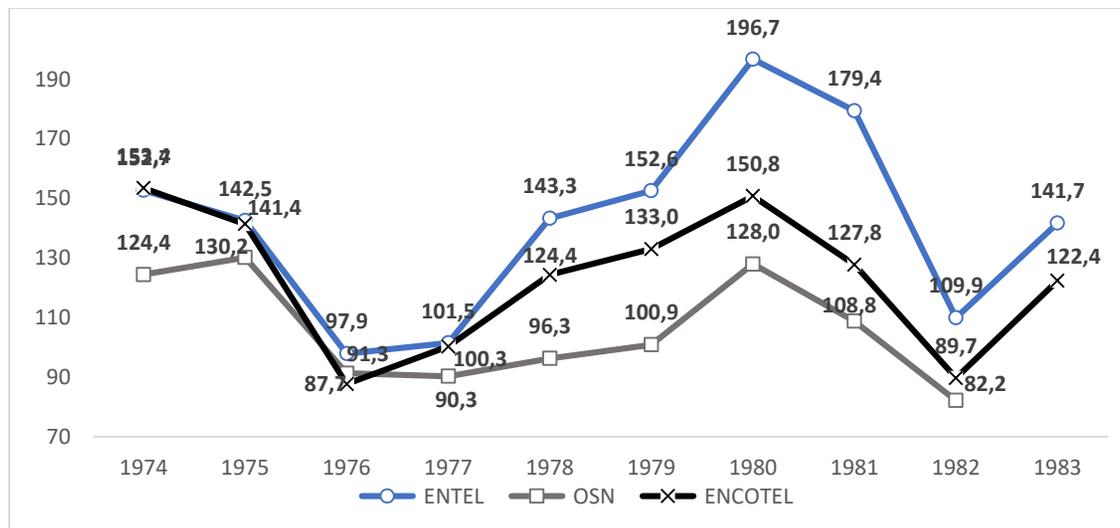
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

**Gráfico 44.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas del subsector transporte (deflactado por IPMNA)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

**Gráfico 45.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas del subsector comunicaciones y OSN (deflactado por IPMNA)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), *Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983*, pp. 16-19.

**Tabla 55.** Evolución del salario real bruto medio de las empresas públicas, 1974-1983 (en pesos argentinos, índice base 1974=100 y porcentajes)\*

Años	Total empresas públicas SIGEP					
	Pesos ley 18188	Deflactor	Cantidad de agentes	Salario real bruto medio	Índice base 1974=100	Var. interanual %
1974	19.569.400.000	19.569.400.000	393.942	49.675,840606	100,0	
1975	61.258.700.000	21.948.656.396	424.923	51.653,255756	104,0	4,0
1976	228.332.800.000	15.334.640.698	419.371	36.565,810937	73,6	-29,2
1977	529.740.200.000	13.040.721.776	373.472	34.917,535388	70,3	-4,5
1978	1.522.531.500.000	13.599.130.924	344.478	39.477,501971	79,5	13,1
1979	4.331.532.700.000	14.908.404.952	332.594	44.824,635899	90,2	13,5
1980	9.162.370.000.000	15.707.575.230	309.554	50.742,601389	102,1	13,2
1981	15.896.021.000.000	13.327.448.505	296.623	44.930,597103	90,4	-11,5
1982	32.420.370.000.000	10.265.896.997	288.828	35.543,288729	71,6	-20,9
1983	197.420.000.000.000	14.085.555.157	301.043	46.789,180140	94,2	31,6
<b>1983/1973</b>						<b>-5,8</b>

\*Deflactado en base al Índice de Precios al Consumidor base 1974=100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1984), Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983, pp. 16-19; FIDE (1984), Coyuntura y desarrollo.

## 8.8. Tablas correspondientes al apartado sobre productividad

**Tabla 56.** Evolución de la productividad\* y el salario\*\* en las empresas públicas de la SIGEP 1974-1983. Índice base 1974=100

Años	YPF		GE		YCF		SEGBA		AyEE		FA		AA		ENTEL		ENCOTEL		OSN	
	Prod.	Sal.	Prod.	Sal.	Prod.	Sal.														
1974	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1975	81,7	74,3	95,8	87,6	94,9	203,7	96,7	85,2	80,6	94,5	90,2	99,0	98,3	100,4	94,1	93,4	72,1	92,1	106,2	104,6
1976	85,7	48,0	106,6	61,6	108,2	87,4	100,6	54,0	86,3	53,3	89,5	70,8	92,2	91,2	95,9	64,1	66,2	57,1	106,2	73,4
1977	103,4	44,7	108,3	72,4	93,2	92,7	128,1	53,8	105,6	63,4	100,3	75,1	113,1	83,1	103,5	66,5	74,0	65,4	118,0	72,6
1978	125,0	69,2	111,0	76,0	101,3	122,1	148,0	62,9	117,4	68,5	107,1	80,7	120,7	82,0	112,5	93,9	65,8	81,0	123,4	77,4
1979	138,6	84,5	114,2	80,3	173,8	117,0	179,5	64,9	150,4	84,5	116,5	105,6	139,1	82,7	121,6	99,9	70,0	86,7	129,8	81,1
1980	151,9	109,4	121,4	105,8	97,4	145,6	173,9	85,0	159,5	96,1	121,9	133,7	156,0	92,8	131,0	128,8	79,7	98,3	120,7	102,9
1981	159,2	96,0	123,8	90,4	126,7	101,7	183,7	85,3	220,5	92,4	109,0	103,2	138,2	84,9	132,7	117,5	77,5	83,3	156,1	87,4
1982	159,8	61,7	130,9	60,5	147,9	63,3	169,4	55,9	244,2	34,3	119,7	62,8	119,7	64,3	145,9	72,0	76,8	58,5	170,5	66,1
1983	152,4	83,6	139,7	75,4	128,6	99,6	166,4	63,0	262,7	61,9	133,0	80,1	121,1	74,0	148,3	92,8	73,0	79,8	171,4	s/d

\* En base al producto (en millones de pesos de 1970) por ocupado (cantidad de agentes).

\*\* Millones de pesos de 1970 deflactados en base al IPMNA

Fuente: Sindicatura general de empresas públicas (1984): Síntesis estadística anual de las empresas públicas año 1983.

**Tabla 57.** Evolución del ausentismo total en las empresas públicas SIGEP, 1975-1983

Años	YPF			GE			YCF			SEGBA			AyEE		
	Tasa de ausentismo %	Índice base 1975=100	Var. i.a %	Tasa de ausentismo %	Índice base 1975=100	Var. i.a %	Tasa de ausentismo %	Índice base 1975=100	Var. i.a %	Tasa de ausentismo %	Índice base 1975=100	Var. i.a %	Tasa de ausentismo %	Índice base 1975=100	Var. i.a %
1975	19,31	100,0		16,65	100,0		20,37	100,0		18,03	100,0		15,31	100,0	
1976	19,22	99,5	-0,5	15,90	95,5	-4,5	19,02	93,4	-6,6	17,35	96,2	-3,8	16,42	107,3	7,3
1977	15,04	77,9	-21,7	12,66	76,0	-20,4	20,48	100,5	7,7	16,12	89,4	-7,1	14,90	97,3	-9,3
1978	14,28	74,0	-5,1	11,58	69,5	-8,5	12,97	63,7	-36,7	14,25	79,0	-11,6	13,42	87,7	-9,9
1979	13,11	67,9	-8,2	10,46	62,8	-9,7	12,73	62,5	-1,9	14,41	79,9	1,1	14,07	91,9	4,8
1980	10,91	56,5	-16,8	10,75	64,6	2,8	13,29	65,2	4,4	13,23	73,4	-8,2	14,22	92,9	1,1
1981	10,08	52,2	-7,6	10,24	61,5	-4,7	15,40	75,6	15,9	12,48	69,2	-5,7	13,70	89,5	-3,7
1982	10,81	56,0	7,2	10,27	61,7	0,3	16,27	79,9	5,6	13,10	72,7	5,0	12,55	82,0	-8,4
1983	10,89	56,4	0,7	10,40	62,5	1,3	13,28	65,2	-18,4	13,21	73,3	0,8	12,67	82,8	1,0
<b>1975-1983</b>	<b>8,42</b>	<b>43,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>6,25</b>	<b>37,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>7,09</b>	<b>34,8</b>	<b>18,4</b>	<b>4,82</b>	<b>26,7</b>	<b>-0,8</b>	<b>2,64</b>	<b>17,2</b>	<b>-1,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SIGEP (1985), *Ausentismo en las Empresas Públicas*. Período 1975-1984, p. 47.