



## ***H-industri@*** ***Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina***

Año 4- Nro. 6, primer semestre de 2010

**Claudio Belini y Marcelo Rougier, *El Estado Empresario en la Industria Argentina: Conformación y Crisis*, Buenos Aires, Manantial, 2008 (339 págs).**

No es una exageración decir que este volumen de Claudio Belini y Marcelo Rougier es un libro imprescindible para todos aquellos lectores interesados en entender la historia y también el futuro de las políticas económicas del Estado en Argentina. Además, abre numerosas pistas con respecto a la historia comparada latinoamericana de esta gran temática. No creo equivocarme al decir que es una de las obras más importantes y profundamente reflexivas que se han publicado en los últimos tiempos sobre la historia del Estado como empresario en la Argentina entre 1940 y la década de 1980.

Utilizo la expresión “reflexiva” para describir este trabajo porque no sólo invita a repasar y repensar la relación entre sector público e historia industrial y empresarial, sino por el hecho de que propone una serie de ideas muy sugerentes para analizar tanto los éxitos como los fracasos de dicha experiencia. No se trata, por tanto, de una obra que se dedique a defender o justificar la fuerte participación estatal en la economía argentina en el período. Pero tampoco es un libro que expresa una dogmática o simplista condena ideológica del papel del Estado en la economía, como es frecuente -desde hace mucho- en una literatura económica casi panfletaria en la Argentina y en ciertos órganos de la prensa del país. Al contrario, estamos ante un estudio meditado, que profundiza y analiza de manera equilibrada los complejos problemas de la relación entre Estado y economía en la época más llena de contradicciones y conflictos internos de la Argentina contemporánea.

Analizar el papel del *Estado empresario* en Argentina en este período resulta singular principalmente por dos motivos. En primer lugar, porque pese a los cambios en los sucesivos regímenes políticos -de muy diferente color y características- la intervención pública en la economía y el crecimiento de las empresas estatales en el país fue una constante. Claro está que hubo algunos avances y ligeros retrocesos hasta la instauración de la terrible dictadura militar en marzo de 1976, cuando comenzaron a ponerse en marcha políticas económicas destinadas a desmontar buena parte del Estado empresario, pero sin claridad en la forma de impulsar un nuevo modelo de desarrollo económico sustentable. Recordemos, por

otra parte, la paradoja mayúscula de la estrategia financiera y económica del régimen militar que logró aumentar la deuda externa de manera espectacular a pesar de iniciar un proceso de privatizaciones. En este sentido, otro elemento singular de la experiencia argentina fue el hecho de que las privatizaciones de empresas públicas arrancaron antes que en la mayoría de los demás países latinoamericanos, salvo el caso de Chile, que corrió paralelo al de su vecino.

El libro de Belini y Rougier se compone de una introducción, escrita mano a mano por ambos autores, que traza la trayectoria general de la historia de las empresas públicas en Argentina desde 1940 hasta 1980. Tras este muy útil panorama, siguen tres capítulos de Belini quien se encarga del estudio de los casos de la historia de Fabricaciones Militares entre 1941 y 1962, de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) entre 1947 y 1962, y del grupo Bemberg, durante su etapa estatizada entre 1948 y 1959. Después siguen los ensayos de Rougier sobre la participación financiera del Estado a través de la banca de desarrollo y otras agencias estatales en una multitud de industrias privadas entre 1950 y 1976, sobre el rescate de empresas en el decenio de 1960 y principios de 1970 y, finalmente, sobre el desmantelamiento del sector público industrial con base a una estrategia financiera fallida durante la dictadura militar entre los años 1976 y 1981.

Pero el libro no se ciñe simplemente a una serie de estudios empíricos. Desde un principio, se propone impulsar el debate analítico, señalando que uno de los grandes escollos que existen para ahondar en la temática es la “inexistencia de un cuerpo teórico específico para el análisis de las empresas públicas.” Los autores sustentan dicho argumento en el hecho de que ninguna de las escuelas económicas resulta satisfactoria en este sentido preciso. Para comenzar, los enfoques neoclásicos no tienen respuestas sobre las intervenciones estatales salvo para denunciar y descalificar a virtualmente todas las empresas públicas. Pero tampoco resultan suficientes ni la teoría marxista ni las teorías de la planificación. La primera no ahonda en el funcionamiento de las firmas estatales dentro de una economía de mercado y la segunda tiende a limitarse a observaciones detalladas sobre la organización administrativa de las mismas.

No obstante, es claro que en los últimos decenios se han producido trabajos importantes que remiten a esta problemática. Por una parte, deben recordarse los trabajos de corte teórico de José Ayala Espino, Vicenc Navarro o Ha-Joon Chang, por ejemplo, que debieran tenerse en cuenta. En cambio, si son citados los trabajos de Peter Evans y otros investigadores en este terreno, incluyendo los importantes estudios históricos sobre la trayectoria de las empresas públicas de Martín Aceña y Comín en España, de Toninelli para Italia y Europa, en general, por no hablar de Jorge Schvarzer en Argentina. A este último estudioso está dedicado el libro ya que fue un pionero indiscutible en el análisis de la relación entre Estado y economía en Argentina en el pasado y presente.

En realidad, en el campo de estudio del papel económico del Estado, los problemas teóricos son diversos y complejos ya que requieren ser abordados desde una perspectiva interdisciplinaria. Sin duda son de gran utilidad los enfoques institucionales que explican el marco normativo dentro del cual opera el Estado y las empresas, pero también es fundamental el estudio de la organización de las empresas públicas y de la burocracia técnica que los supervisa, por no hablar de las cambiantes políticas económicas de cada administración, que plantean en sí mismas una multitud de interrogantes y que requieren un acercamiento histórico para lograr una perspectiva detallada y equilibrada. En este último sentido, los autores insisten repetidamente que son indispensables los estudios de casos de empresas estatales para lograr una comprensión de la anatomía diversa de las mismas.

Antes de comenzar con los estudios particulares, Belini y Rougier nos ofrecen una magnífica panorámica del auge y declinación de las empresas públicas en la Argentina a lo largo de casi medio siglo. Se observa que si bien hubo algunas firmas estatales antes de la Gran Depresión, fue en el decenio de 1940 que comenzaron a consolidarse, dando pie a una primera “edad de oro” que duraría hasta 1955 y la caída del gobierno de Perón. Entre los años 1955 y 1963, el papel del Estado en este sentido se redujo ligeramente, lo cual marcaba una especie de pausa, antes de reiniciar su marcha a partir de 1963, continuando hasta 1976, segunda época de oro de las empresas estatales. Luego vino el golpe militar, seguido por un proceso de privatización de empresas, aunque sorprendentemente el primer ministro de Economía de la dictadura, Alfredo Martínez de Hoz, no aprovechó este proceso para reducir la deuda externa sino para incrementarla hasta niveles fabulosos que condenarían al país a la bancarrota de las finanzas públicas y a la hiperinflación en el decenio de los ochentas. He aquí un tema que falta investigar más, ya que este libro abre tantos interrogantes como los que contesta.

En su estudio de la Dirección General de Fabricaciones Militares en los decenios de 1940 y 1950, Claudio Belini demuestra que puede hacerse una historia económica y empresarial seria y fina a pesar de no contar con los archivos de dicho consorcio militar.

Con base a informes de las empresas del conglomerado, documentación oficial, y una cuidadosa revisión de revistas, se logra avanzar en un tema que ha sido casi tabú en la historia política y económica de la Argentina.

Lo mismo puede decirse de los estudios que ofrece Belini de la Dirección Nacional de Industrias del Estado, que nos hace recordar la similitud con esquemas organizativos contemporáneos de los países latinos de Europa, Italia y España, con sus consorcios de empresas estatales denominadas IRI e INI, respectivamente, en las décadas de 1950 hasta 1980. El caso argentino, en este sentido no es excepcional en líneas generales, aunque las diferencias particulares sólo pueden comprenderse a partir de estudios de casos como el presente.

A su vez, el ensayo sobre el grupo Bemberg -tema más frecuentado en la literatura de historia política y económica argentina- nos ofrece una nueva mirada, especialmente al poner énfasis en la importancia de considerar la relativa eficacia o, alternativamente, ineficacia de la burocracia estatal encargada de administrar empresas y agencias estatales. En este caso queda claro que la incompetencia, por no decir corrupción, era demasiado característica de determinadas administraciones. El contraste es notorio, por ejemplo, con el caso de Francia, donde una eficaz y profesional cuerpo de administradores (a nivel alto, mediano y bajo) aseguró que la mayoría de las enormes empresas estatales francesas tuvieran un buen desempeño desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestro días.

Por su parte, una novedad aún mayor del libro que reseñamos es el análisis de la participación financiera del Estado argentino en las más diversas empresas privadas (y no sólo públicas) durante largo tiempo. En este renglón, Marcelo Rougier es indiscutido maestro y experto en tanto ha sido uno de los investigadores que más ha hecho por abrir éste como campo de investigación en trabajos anteriores sobre la banca de desarrollo en el país. Sin embargo, en los nuevos ensayos incluidos en este libro, Rougier va más allá, pues también analiza las demás agencias financieras que contribuyeron a una mayor intervención del Estado en numerosas empresas. Por ejemplo, analiza el papel del IMIM, creado por el gobierno peronista en 1947, siendo una “entidad financiera destinada a regular el mercado de valores y evitar sus fluctuaciones”. Con apoyo del gobierno, esta entidad adquiriría valores mobiliarios de empresas industriales para inducir un alza en este tipo de inversiones. Ello era, en muchos sentidos, una necesidad, ya que las arraigadas costumbres tanto de bancos (oficiales y privados) y de los inversores argentinos tendían a concentrarse en inversiones en bienes raíces, urbanos y rurales, y en la construcción, más que en la manufactura.

Como en toda América Latina, los mercados formales de capitales eran débiles y ello constituía un potencial talón de Aquiles para las nuevas industrias que surgieron desde los años treinta en adelante. El IMIM y el Banco de Nacional de Desarrollo invirtieron en más de un centenar de empresas, aunque ello obedecía a lógicas diversas, a veces económicas, a veces políticas. En todo caso, mucho recuerda esta experiencia a la de Nacional Financiera en México (establecida en 1934) que fue el primer banco de desarrollo en Latinoamérica, y que también invirtió en al menos un centenar de nuevas firmas industriales en sus primeros decenios.

En el segundo ensayo de Rougier sobre financiamiento de las empresas, se subraya el avance del *Estado empresario* desde 1963, en una época en la que se supone no era tan importante. Pero el hecho es que tanto las administraciones civiles de 1963-1966 como las posteriores administraciones militares, favorecieron una intervención y reforzamiento del Estado en múltiples empresas, como en la del gran consorcio SIAM, con objeto de asegurar la supervivencia de la planta industrial en manos nacionales.

Que esta política fuese exitosa o no, es un tema que Rougier no evita sino, al contrario, que plantea y analiza en detalle.

Por último, en el capítulo final del libro se analizan las políticas económicas de la dictadura entre 1976 y 1981. En esa época se produjo un primer gran intento por desmantelar numerosas empresas privadas y estatales en las que el Banco Nacional de Desarrollo tenía acciones: al menos un centenar fueron privatizadas o liquidadas.

No obstante, quedan varias preguntas sin responder en el texto: ¿porqué fueron liquidadas estas empresas? ¿Era la competencia con las empresas transnacionales o las presiones transnacionales las que llevaron a este desmantelamiento? ¿Era un proceso de privatización para favorecer determinados grupos particulares, como lo fue en el Chile de la dictadura de Pinochet?

Por otra parte, queda abierto otro gran interrogante. ¿Cómo es que la privatización de tantas empresas tuviese lugar en medio del mayor aumento de la deuda externa pública de la historia argentina? Se supone que uno de los objetivos de las privatizaciones consiste precisamente en reducir las deudas del Estado y proporcionar recursos financieros para cubrir el déficit. Sin embargo, es evidente que las políticas económicas de los militares y del ministro Martínez de Hoz, estaban plagadas de contradicciones. Se buscó *desindustrializar* grandes sectores de la economía al tiempo que se atraía capital externo a corto plazo que contribuyó a una extraordinaria especulación inmobiliaria y financiera. Al mismo tiempo, en el caso de algunas de las mayores empresas estatales aún en pie, como YPF, Entel o Fabricaciones Militares, se procedió a cargarlas con abultadas deudas con objeto de disponer de dinero fresco para diversos propósitos del gobierno y sus dirigentes. Eventualmente, las contradicciones fueron tan profundas y la bancarrota financiera y política tan honda que el régimen se vendría abajo. Pero ese ya es otro gran tema al que esperamos que los autores nos puedan ofrecer nuevas y meditadas respuestas, como los tratados en el presente libro.

Carlos Marichal  
El Colegio de México