



H-industri@

***Revista de historia de la industria,
los servicios y las empresas en América Latina***

ISSN 1851-703X

<p><i>Revista H-industri@</i> Año 4 - Nro. 6, 1er. semestre de 2010</p>
Índice
Políticas tecnológicas e innovación en la empresa
Guillermo Guajardo Soto La industria de equipos ferroviarios en México: de los talleres a la producción transnacional.
-
Políticas públicas y promoción industrial
Ana Castellani y Esteban Serrani La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999.
Lucas Daniel Iramain Intervención estatal, desempeño empresario y ámbitos privilegiados de acumulación. El caso del sector vial durante la última dictadura militar, Argentina (1976-1981).
Estudios Sectoriales
Juan Kornblihtt Los empresarios molineros argentinos ante los límites de las exportaciones harineras a principios de siglo XX.
Eventos
Segundas Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios “La industria frente a la crisis actual, perspectivas y desafíos”
Disertaciones de: Lic. Matías Kulfas, Dr. Aldo Ferrer y Lic. Bernardo Kosacoff
Reseñas
Claudio Belini y Marcelo Rougier, <i>El Estado Empresario en la Industria Argentina: Conformación y Crisis</i>, Buenos Aires, Manantial, 2008. Carlos Marichal Daniel Azpiazu y Martín Schorr (2010), <i>Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007</i>, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010. Mario Raccanello

Diego Roldán, *Chimeneas de carne. Una historia del frigorífico Swift de Rosario. 1907-1943*, Rosario, Prohistoria ediciones, 2008.

Cecilia Pascual

Hernán Thomas y Alfonso Buch (coordinadores), *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2008.

Claudio Castro



La industria de equipos ferroviarios en México: de los talleres a la producción transnacional

Guillermo Guajardo Soto

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH)

Universidad Nacional Autónoma de México

guillermo.guajardo@unam.mx

Resumen

En este artículo se presenta una visión de largo plazo sobre cómo se conformó la producción y la industria de equipo ferroviario en México desde fines del siglo XIX hasta el año 2008. La producción arrancó y transcurrió débilmente en los talleres de las compañías ferroviarias hasta que en 1952 el gobierno mexicano creó una firma de construcción de furgones para eliminar las fugas de divisas por la renta e importación de vagones de carga desde los Estados Unidos. La fábrica estatal fue privatizada en la década de 1990 junto con el monopolio estatal ferroviario, con lo cual se abrió un período de llegada de inversiones privadas que conformaron un nuevo sector de firmas productoras y operadoras integradas a la economía de América del Norte.

Palabras claves: MÉXICO - INDUSTRIA - FERROCARRILES -

Abstract

This article provides a long-term view of how the production and industry of railroad equipment in Mexico was shaped between the late 19th century and 2008. Production began and evolved slowly in railroad company workshops until 1952 when the Mexican government created a goods van construction firm to eliminate the foreign currency drain due to the rental and import of boxcars from the United States. The state factory was privatized in the 1990s, together with the state railroad monopoly, ushering in a period of private investment that created a new sector of production and operating firms integrated into the North American economy.

Keywords: MÉXICO – INDUSTRY - RAILWAYS

Recibido: 30 de julio de 2009

Aprobado: 15 de octubre de 2009

Introducción

En México la producción de equipo rodante ferroviario como vagones de carga, locomotoras y trenes metropolitanos tiene su origen en los talleres de las compañías ferroviarias que para 1900 eran grandes complejos laborales y técnicos en una economía que tenía una débil base industrial. Esas condiciones de atraso se agudizaron por el impacto de la Revolución Mexicana entre 1910 y 1920, el deterioro económico posterior así como los cambios institucionales en el sector ferroviario debido a expropiaciones, falta de inversión y caída en la productividad de la mano de obra. Por ello la construcción de equipo rodante se mantuvo confinada en los talleres ferroviarios, cubriendo una pequeña fracción de las necesidades hasta que en 1952 el gobierno federal creó la firma Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF o Concarril). Los motivos para crearla fueron por una parte para eliminar los altos costos en que incurrían los ferrocarriles estatales por la renta e importación de vagones de carga desde los Estados Unidos; la otra razón fue crear un polo industrial de desarrollo en una región pobre del país, Ciudad Sahagún en el estado de Hidalgo. Concarril, después de cumplir un largo ciclo de sustitución de importaciones y formación de una mano de obra industrial, en 1992 fue vendida a la corporación canadiense Bombardier que la integró a una red global de producción, a la vez que la privatización desde 1995 del monopolio ferroviario estatal abrió un mercado al cual concurrieron inversiones estadounidenses, canadienses y mexicanas que conformaron un nuevo sector de firmas productoras y operadoras. Todo esto ha definido a México como un importante productor de vagones de carga en América del Norte, sin descuidar la construcción de trenes metropolitanos y de locomotoras diesel-eléctricas.

Al respecto, en el presente artículo presentamos una visión de largo plazo sobre cómo se conformó primero la producción y luego la industria. Planteamos que la formación de una industria mexicana de material ferroviario fue un proceso fragmentado y discontinuo por factores de orden institucional y político. Si bien el Estado creó la industria impidió que surgiera un empresariado local ligado a esta actividad hasta que la privatización y la apertura comercial crearon las condiciones y sinergias transnacionales que permitieron desarrollar innovación y nuevos negocios.

Debe precisarse que la producción de equipo ferroviario no ha sido un rubro estable en la estadística mexicana por lo que hemos construido una base de datos mediante diversas fuentes, incluso para el período de operación de Concarril entre 1955 y 1991 se presentan discrepancias entre lo que registraba el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y los informes anuales de la compañía. Esto nos permite presentar una visión de largo plazo sobre la magnitud de los ciclos y de las unidades de producción de la historia económica e industrial de este sector, sobre lo cual hemos entregado resultados para el periodo anterior a 1950 (Guajardo 1996, 1998, 2001). En esta oportunidad avanzamos en presentar resultados entre 1952 hasta 2008 gracias a un proyecto financiado por el Conacyt y

con el apoyo del CEIICH.¹ Actualmente también estamos llevando a cabo una revisión de las cifras anteriores a 1930 que nos remontan en algunas décadas del siglo XIX el origen de la producción mexicana, crece el volumen pero se mantiene nuestra tesis que la producción de equipo rodante se dio en los talleres ferroviarios, que fue pequeña en relación al tamaño de la red y con respecto a otros países (como Chile) y que no fue la base para establecer una industria especializada hasta que en 1952 se creó Conccarril.²

Nuestra exposición se divide en cinco grandes partes y periodos. El primer período, los orígenes, abarca desde fines del siglo XIX hasta 1950 y se caracteriza por una producción esporádica, artesanal y escasa de vagones de carga y de unas pocas locomotoras de vapor que en un primer momento logramos determinar en un total cercano a las novecientas unidades; estas cifras como hemos indicado cambiarán de acuerdo a la revisión que estamos llevando a cabo. El segundo período cubre la sustitución de importaciones y va desde 1952, con la creación de Conccarril para cubrir las necesidades de los Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) y que más tarde se diversificó hacia otros clientes del sector público mexicano, compañías privadas y mercados de exportación. Hasta 1991 construyó más de 50 mil vehículos, incluyendo trenes para ferrocarriles metropolitanos y locomotoras ensambladas bajo licencia.

En 1992 Conccarril fue vendida a la corporación canadiense Bombardier Transportation (BT) con sede en Québec con lo cual se abrió un tercer período por el ingreso de nuevos fabricantes a México, acelerándose desde 1995 con el inicio de la privatización de FNM. Esto último dio paso al cuarto período que se inició hacia 1998 con la conformación de un nuevo sector de industrias de vagones de carga, trenes metropolitanos y locomotoras diesel a través de varias alianzas e inversiones. BT llevó a cabo un *joint venture* con el grupo estadounidense The Greenbrier Companies para formar Gunderson-Conccarril en Ciudad Sahagún y producir vagones. También BT se asoció con Electro-Motive Diesel Inc (EMD) para fabricar partes y ensamblar locomotoras diesel en Sahagún. En tanto que en 1998 Trinity Industries inauguró dos plantas en Coahuila, cercanas a la frontera con los Estados Unidos para fabricar carros tanque. Un quinto y actual período se inauguró en el 2006 cuando Greenbrier se asoció con el Grupo Industrial Monclova (GIMSA), con sede en Frontera, Coahuila, para formar Gunderson-GIMSA y fabricar vagones tolva.

¹ Corresponde a los resultados de los proyectos del autor “Innovación, empresa y estado en México y América Latina: teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias” que se lleva a cabo en el CEIICH-UNAM y “El taller ferroviario y los orígenes de la industria en México y Chile, 1850-1950: un estudio histórico de la transferencia tecnológica y de la innovación”. Fondo Institucional / Ciencia Básica, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2007-2008) ya concluido.

² Esta revisión es parte de las actividades de la estancia sabática del autor en el Centro de Documentación e Investigación Ferroviarias (CEDIF) del Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos en la Ciudad de Puebla, que cuenta con el apoyo del proyecto de investigación “Movilidad, tecnología y transportes en México: vehículos e infraestructuras en perspectiva histórica y comparada” clave IN401510 financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) Convocatoria 2010 - Universidad Nacional Autónoma de México (Aprobado para 2010-2011) dirigido por el autor.

El estímulo industrial del ferrocarril

Desde mediados del siglo XIX la inserción de América Latina al comercio e inversión internacional se acompañó de la transferencia de tecnologías para darle movilidad a la economía con la instalación de una infraestructura tecnológica de mantenimiento que creó los primeros núcleos de industrias de maquinaria. En ese marco el ferrocarril a través de la operación de locomotoras, vagones y talleres contribuyó a la industrialización. Sin embargo, la historia de la producción del material ferroviario es un tema poco abordado en los estudios históricos sobre el ferrocarril, la industrialización y la empresa en América latina. El origen de la producción se encuentra en la misma actividad del ferrocarril debido a que fue no sólo un transportador sino también un complejo industrial que combinó tecnología con capital humano, encadenando recursos económicos y naturales.

La importancia del ferrocarril como factor industrial fue destacada por Albert Fishlow y Nathan Rosenberg, quienes plantearon que en la economía estadounidense anterior a la guerra civil (1861-1865), los talleres de reparación ubicados en comarcas agrarias contribuyeron a darle dirección y velocidad al conocimiento técnico hacia otros sectores de la economía. Más recientemente el trabajo de Atack, Haines y Margo indica el positivo efecto que tuvo el ferrocarril hasta la década de 1870 para el tránsito de la producción artesanal estadounidense hacia la producción industrial.³ Fenómenos de este tipo también se detectan en América latina en donde el ferrocarril para 1900 ya había estimulado bases de mantenimiento y de alguna producción de vagones y locomotoras en Argentina, Brasil, Chile y México.⁴

En trabajos anteriores hemos demostrado que el ferrocarril en México y Chile desde fines del siglo XIX generó una reacción industrial que creó una capacidad productiva, laboral y empresarial.⁵ En México la respuesta industrial al estímulo ferroviario fue débil en lo que se refiere a la producción de equipos a pesar de la masiva construcción de vías desde la década de 1880 que para 1910 alcanzó poco más de 19.000 kilómetros. La explicación de este fenómeno se encuentra en la falta de una base industrial desarrollada y también por el fácil acceso al mercado de renta de vagones y venta de material usado en los Estados Unidos, que degradó las posibilidades locales de producción de bienes metálicos a pesar que desde 1903 el país contó con la producción de acero en Monterrey. Habría que esperar hasta mediados del siglo XX para integrar la producción siderúrgica con la manufactura, aunque la renta de vagones se mantuvo por varios motivos, entre ellos la corrupción en FNM.⁶

³ Fishlow (1965), pp. 154-155; Rosenberg (1972), p. 97; Atack, Haines y Margo (2008), pp. 2-6.

⁴ Lewis (1985, 1991); Miller (1986).

⁵ Guajardo (1992, 1996, 1998, 2000, 2001, 2002A; 2002B, 2005).

⁶ Villaseñor (1976), vol. 2; Ortiz Hernán (1988), Tomo II.

La reclusión en el taller ferroviario

Una explicación recurrente sobre la falta de producción de equipo de transporte ferroviario en México ha sido la poderosa vinculación comercial con los Estados Unidos, que desde el decenio de 1880 se reforzó mediante los consorcios ferroviarios que especializaron al país en la exportación de materias primas e importación de tecnología. Para John Coatsworth los ferrocarriles durante la larga dictadura del general Porfirio Díaz (1876-1880/1884-1911) -también llamada “Porfiriato”- no proporcionó “casi ningún estímulo al desarrollo industrial de México” y las actividades como las que emprendió desde 1903 la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey (en adelante Fundidora de Monterrey) no inclinaron la balanza en contra de las importaciones.⁷ Pero la producción siderúrgica mexicana sí encontró su estímulo en el ferrocarril que demandó rieles, estructuras metálicas y accesorios para vías: entre 1909 y 1912 cerca del 50% a 60% de su producción fue de rieles y accesorios.⁸

En 1907 con la participación del gobierno federal se crearon los FNM que unieron a las dos grandes compañías de capital estadounidense y británico que unían al centro de México con los Estados Unidos y el Golfo de México. FNM pasó a constituirse en el principal mercado para el acero local, ya que entre 1910 y 1913 la compañía compró entre el 49% y el 74% de sus rieles a la Fundidora de Monterrey que ocupó entre el 30% y el 100% de la producción de la planta.⁹ En ese sentido para el acero la tesis de Coatsworth no sería válida, pero sí se mantiene vigente en lo que se refiere a la producción de equipo rodante: la importación predominó, las fugas de recursos fueron cuantiosas y hasta la década de 1950 no hubo una industria que absorbiera el estímulo industrial de su construcción y operación.

Para lo anterior debe considerarse que desde el siglo XIX la red ferroviaria mexicana quedó sujeta a las normas tecnológicas de las compañías americanas, que manejaban un *pool* de patentes e información tecnológica con el fin de lograr homogeneidad y cubrir mayores mercados eliminando rupturas entre una compañía y otra.¹⁰ Esto brindó una ventaja para el aprendizaje tecnológico de México en el siglo XX aunque la absorción de innovaciones quedó sujeta a los ciclos de competencia e inversión de las compañías, que para enfrentar el tráfico importaban grandes volúmenes de material. Por ejemplo los FNM entre enero y julio de 1910 compraron 13 locomotoras “Mallet Compound”, 46 coches de pasajeros y 2.550 carros de carga en los Estados Unidos que se entregaron en septiembre del mismo año.¹¹ Sin embargo no todo podía importarse, por lo que algunas compañías implementaron algunas líneas de producción de refacciones y de reconstrucción de equipo rodante en los talleres. Esa producción de vagones y locomotoras en los talleres hasta la década de 1950 se presenta en términos muy globales

⁷ Coatsworth (1984), pp. 108-110.

⁸ Cerutti (1992), pp. 189-191.

⁹ Elaboración propia con base en: FNM.INA, 3°, 4° y 5° informes de 1910-11, 1911-12 y 1912-13.

¹⁰ Usselman (1991), pp. 1050-1060.

¹¹ FNM.INA, 2° informe al 30 de junio de 1910, p. 20.

desde fines del siglo XIX en el gráfico 1. Al respecto debemos precisar que sólo recoge referencias precisas ya que en casos de compañías como el Ferrocarril de Veracruz al Pacífico, que en 1906 tenía sus talleres principales en Tierra Blanca, en el estado de Veracruz., existen referencias de que construía carros plataforma pero no hay cifras precisas sobre la cantidad;¹² otro caso fue el del Ferrocarril Sud Pacífico de México que en sus talleres de Guaymas, Sonora, fabricó en 1910 una partida de equipo por un valor de \$3.471,52 en moneda mexicana, equivalente al 1,64% del capital activo de la compañía correspondiente a equipo rodante.¹³ Dicha producción no alcanzó mayor nivel ya que la compañía empezó a rentar equipo en los Estados Unidos: en 1919 poseía 937 carros de carga y rentaba otros 352.¹⁴

Cuadro 1: México: producción de material ferroviario, 1954-2008

Años	Vagones de carga y otros tipos para servicios de correo y express	Coches de pasajeros y otros tipos para el transporte de personas	Locomotoras	Producción total de vehículos
1954-1958	5291	0	0	5291
1959-1963	7032	224	0	7256
1964-1968	5277	71	0	5348
1969-1973	6583	116	0	6699
1974-1978	11360	462	0	11822
1979-1983	13646	650	0	14108
1984-1988	2830	524	0	3354
1989-1993	285	0	0	285
1994-1998	0	11	77	188
1999-2003	4614	54	740	5408
2004-2008	23733	0	129	23862

Fuente: Base de datos integrada por los proyectos “Innovación, empresa y estado en México y América Latina: Teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias” Programa de Investigación Ciencia y tecnología, CEIICH-UNAM; “El taller ferroviario y los orígenes de la industria en México y Chile, 1850-1950: un estudio histórico de la transferencia tecnológica y de la innovación” financiado entre 2007 y 2008 por el Fondo Institucional/Ciencia Básica 2006/Clave nro. 52635 del CONACYT finalizado en Octubre de 2008.

La evidencia anterior nos indica varios problemas de esa producción. En el caso de FNM lo que se construyó en sus talleres entre 1908 a 1914 equivalió a tan sólo el 4,5% de los vagones adquiridos por la compañía en ese período y al 2,5% de los coches. En la década de 1930 la situación mejoró un poco al llegar en 1936 a 1,4% para los carros y a 4,9% para los coches con un mejor desempeño al cu-

¹² *El Ferrocarrilero* (México D.F.), Tomo II, nro. 42, 18 de marzo de 1906.

¹³ Ferrocarril Sud Pacífico de México: “Hoja del balance del libro mayor en 31 de diciembre de 1910 (en moneda mexicana)”; Informe correspondiente a 1910. AGNM.SCOP, Exp. 288/87-3, f. 29, 30, 55.

¹⁴ Ferrocarril Sud Pacífico de México: Informe correspondiente a 1914. AGNM.SCOP, Exp. 288/365-1, f. 8; Informe correspondiente a 1915. AGNM.SCOP, Exp. 288/366-1, f. 12; Informe correspondiente a 1919. AGNM.SCOP, Exp. 288/87-8, f. 19-20.

brir el 11% de los carros nuevos y el 34% de los coches, pero seguía siendo baja con respecto al equipo total en operación y al rentado en los Estados Unidos.¹⁵

Otra característica de esta primera producción fue escasa a pesar del gran tamaño que tenían los talleres de ferrocarriles dentro de la economía mexicana. Para 1930 las 1.782 fábricas de maquinaria, herramientas y similares existentes en el país empleaban a 19.174 personas, de los cuales un 90% trabajaba en talleres con un promedio de diecisiete empleados por establecimiento. Frente a éstos, los talleres del departamento de fuerza motriz y maquinaria de FNM ocupaban a más de 12 mil personas, es decir un equivalente a cerca del 60% de los obreros de la industria de maquinaria del país. Para 1952 todavía los ferrocarriles eran tan importantes como la planta industrial mexicana: en ese año de las 940 locomotoras en servicio de FNM tenían una potencia mayor que el total de las plantas de energía eléctrica del país, incluyendo los servicios públicos y privados, pues generaban 1,6 millones de HP. La inversión total en locomotoras, vagones, coches, maquinaria de talleres, grúas, calderas, plantas eléctricas era de un valor similar al de todas las industrias de la ciudad de Monterrey, equivalente a 1.655 millones de pesos y sus talleres empleaban cerca de 20 mil obreros.¹⁶ Pero de ahí no surgió una industria de vagones aunque hubo talleres de una notable capacidad industrial como los de la ciudad de Aguascalientes de FNM.

La Revolución mexicana y la externalización de las reparaciones

La escasa producción de material ferroviario decayó durante la Revolución Mexicana (1910-20) que trajo severos daños al equipo, mantenimiento inadecuado, alteración de los puestos de trabajo en los talleres y baja productividad; expresión de ello es que para 1918 el 56% del equipo tractivo de FNM estaba fuera de servicio.¹⁷ No obstante, desde 1916 los talleres de Piedras Negras (Coahuila), Monterrey (Nuevo León), Aguascalientes (Aguascalientes) y Ciudad de México empezaron a reparar vagones con grandes dificultades por la falta de materiales de importación que estaban restringidos por el gobierno de Estados Unidos debido a la guerra en Europa. Una solución que implementó FNM fue establecer contratos con sus principales clientes para reparar cerca de 3 mil vagones, los contratistas recibieron el 50% de lo que gastaran abonado en fletes junto con la franquicia de usar los carros para sus transportes durante un año.¹⁸

Gracias a este último mecanismo entre 1917 y 1918 se repararon 1.552 vagones de carga y treinta y tres locomotoras, concentrándose el 60% de los vagones y el 42% de las locomotoras en las siguientes firmas: Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey; American Smelting and Refining Co;

¹⁵ Elaborado con base en FNM.INA, 1º al 6º informe del 30 de junio de 1909 al 30 de junio de 1914. FNM.INA, 25º informe de 1933, pp. 15, 43; FNM.INA, 27º informe de 1935, pp. 24, 52, 53; FNM.INA, 28º informe de 1936, pp. 53-55.

¹⁶ Ramírez 1952, pp. 11-13.

¹⁷ Ortiz Hernán (1988), Tomo II p. 112.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 113.

Compañía de Combustible Nacional y Transportes; Compañía de Cemento Portland “La Tolteca”; Teziutlán Cooper Co; Compañía Maderera de la Sierra de Durango; El Oro Mining and Railway Co. También se repararon tres locomotoras en los Estados Unidos por un contrato con la Grant Locomotive and Car Works.¹⁹ Entre 1920 y 1921 se repararon otros 1.559 vagones de carga y treinta y una locomotoras, cifras que irían decreciendo hasta llegar en 1923 a convenios para mover el equipo de particulares, consistente en 1.834 vagones de carga y ochenta y tres locomotoras.²⁰

La transferencia de la reparación hacia industrias, minas y contratistas fue posible porque la planta industrial mexicana no fue arrasada por la Revolución lo que está en sintonía con la tesis de Haber,²¹ pero el principal botín de los bandos en pugna fueron las líneas ferroviarias, lo que propició el ingreso de trabajadores menos calificados a los talleres deteriorando su productividad y organización.

El bloqueo sindical al potencial industrial

La transferencia de las reparaciones hacia talleres externos y la posibilidad de desarrollar proveedores privados tuvo límites por dos factores, el primero fue la escasa claridad institucional de los contratos, y el segundo fue la oposición de los sindicatos ferrocarrileros que bajo argumentos nacionalistas querían conservar el monopolio de las actividades de mantenimiento.

Por ejemplo, en 1920 International Sash & Door Company ofreció a FNM reparar vagones y coches en sus talleres de Piedras Negras, Coah., para lo cual firmó un contrato con el secretario de Comunicaciones y Obras públicas, Pascual Ortiz Rubio, especificándose que sería válido durante cinco años y que los trabajos se ajustarían a las normas técnicas del manual del Masters Builders de los Estados Unidos para que los equipos fueran intercambiados entre ambos países. Se detalló que el 50% de los vagones reparados podrían ser usados por International Sash para usos comerciales ordinarios y por un solo viaje al sur de Piedras Negras, pagando los fletes normales. Pero el contrato no pudo llevarse a cabo porque no se redujo a escritura pública y sólo había sido autorizado por Ortiz Rubio.²²

Lo mismo ocurrió con otra compañía, la Eagle Pass Huber Co, para reparar carros y coches que no se concretó por problemas de costos, condiciones que puso el proponente y porque tal como lo informaba el director de FNM en 1920, de llevarse a cabo daría lugar a críticas “severísimas” por las or-

¹⁹ FNM.INA, 10° Informe al 30 de junio de 1918, pp. 95-97.

²⁰ FNM.INA, 13° Informe al 30 de junio de 1921, p. 127; FNM.INA, 15° Informe al 30 de junio de 1923, p. 91.

²¹ Haber (1992), pp. 155-186.

²² Contrato que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la International Sash & Door Company, 30 de diciembre de 1920. AGNM.SCOP, exp. 10/3315, f. 1-3; Memorandum del Director de Ferrocarriles de la SCOP al Secretario, 25 de enero de 1921. AGNM.SCOP, exp. 10/3314-1, f. 9.

ganizaciones ferrocarrileras lo que “hizo que desistiéramos de nuestro propósito” optándose por reparar en los talleres de la empresa.²³

Así, el bloqueo sindical y la falta de claridad institucional impidieron establecer nuevos mecanismos para reparar el abundante y deteriorado material rodante a pesar de que los talleres de FNM no estaban bien organizados.

No obstante desde la década de 1930 se experimentó un incremento en la producción de equipo aunque dentro de un contexto abrumador de renta de carros a compañías estadounidenses.²⁴ En 1936 FNM había logrado incrementar la reparación de vagones y locomotoras para enfrentar el aumento del tráfico, esfuerzo dentro del cual se fabricaron doscientos carros jaulas que no compensaron la adquisición en los Estados Unidos de equipo usado y en renta, tal como ocurrió en 1936 cuando se compró a Peter E. Meagler, de Minnesota, 350 furgones usados, a National Machinery & Supply Co una grúa usada y cuarenta coches usados al Atchinson, Topeka & Santa Fe.²⁵

Nacionalismo e industrialización

Frente a la compra de equipo usado y rentado podría pensarse que la expropiación en 1937 de las acciones en manos privadas de FNM habría marcado el paso hacia una sustitución de importaciones en el ferrocarril, pero no ocurrió así. Poco después de la expropiación el gobierno federal entregó la dirección de la principal empresa ferroviaria del país a una Administración Obrera (AO) que debió enfrentar problemas financieros, de tráfico, laborales y cumplir con los compromisos pendientes con las empresas estadounidenses por arrendamiento y compra de carros. Esta estrategia del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) para lidiar con la baja productividad laboral y combatividad sindical, que Roman la denominó “incorporativa”, dio a los trabajadores el poder bajo tales condiciones de gravedad que se pensaba que éstos se verían compelidos a llevar a cabo economías en contra de los empleados.²⁶ En el plano estrictamente político fue muy hábil pero en la realidad económica y del servicio demostró una falta de responsabilidad del gobierno federal que tuvo repercusiones de largo plazo.

La AO no pudo enfrentar el deterioro técnico y financiero durante el período de su vigencia entre el 1° de mayo de 1938 y el 31 de diciembre de 1940 ya que careció de capacidades de dirección, no trazó objetivos claros al mantener una difusa línea entre ser administradores y trabajadores, además el gobierno no aportó los recursos necesarios porque seguía una política conservadora en materia de gasto pú-

²³ F. Pérez, director general de los Ferrocarriles Nacionales de México a M. Alessio Robles, secretario particular del Presidente de la República, 17 de septiembre de 1920. AGNM.SCOP, exp. 10/3314-1, f. 8.

²⁴ “Breve ensayo sobre la situación de los Ferrocarriles Nacionales de México al primero de enero de 1947 y su reorganización”. AGNM.MAV, Exp. 513/6, f. 31-32, f. 32.

²⁵ FNM.INA, 28° informe, 31 de diciembre de 1936, p. 25-26.

²⁶ Roman (1991), pp. 345-346.

blico.²⁷ Dentro de esa situación no hubo planteamientos industriales a pesar que algunos analistas estimaban que se podía eliminar la renta de carros en los Estados Unidos, empleando los talleres de Aguascalientes en donde se podían fabricar cerca de noventa vagones al mes, capacidad también disponible en los talleres ferroviarios de Monterrey y Ciudad de México.²⁸

La Segunda Guerra agravó los problemas dándose una caída en las fabricaciones de material rodante durante la década de 1940, hubo algunos ejemplos de mayor complejidad como la construcción de dos locomotoras en 1942 y 1943 en Acámbaro, Estado de Guanajuato, pero fueron ejemplos artesanales desplegados por los obreros para evitar que se desmantelaran los talleres de ese lugar. Un caso similar se dio en el Ferrocarril Mexicano -estatizado en 1946- por los obreros de los talleres de Orizaba, en el estado de Veracruz, quienes en 1948 construyeron un tren de pasajeros con cinco coches y una locomotora.²⁹ Pero estas acciones obreras no constituyeron una política de fabricaciones, en cambio fue paradójicamente la misión asesora de los Estados Unidos en México durante la Segunda Guerra la que planteó fabricar vagones en los talleres de Aguascalientes. A inicios de 1945 se iniciaron los trabajos para construir cerca de mil furgones, pero la finalización de la guerra lo detuvo y esos materiales posteriormente fueron aprovechados para fabricar en 1954 el primer lote de Concarril.³⁰

La Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y la ISI

En la década de 1950, ante los problemas que planteaba la economía mexicana, las soluciones planteadas establecían medidas de mayor intervención, planificación y creación de una nueva generación de agencias y de empresas públicas.³¹ La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) desde la década de 1930 se había caracterizado por la protección del mercado interno y por el intervencionismo estatal. Esto había contribuido a la expansión de la industria manufacturera y a la formación de las grandes empresas industriales, comerciales y financieras, pero también a nuevos organismos públicos. La fuerte devaluación del peso ocurrida en 1954 agregó un margen de maniobra para controlar la inflación conformándose lo que hasta 1970 se denominó el “desarrollo estabilizador”,³² es decir, una política macroeconómica destinada a lograr una alta tasa de crecimiento y de ahorro con bajo déficit público,

²⁷ Ortiz Hernán (1988), Tomo II, pp. 204, 208, 209. Cárdenas (1994).

²⁸ Peña (1938), p. 602.

²⁹ “Locomotora construida en los talleres de Orizaba”, *Ferrolas*, Tomo XIX, nro. 2, febrero, 1948, p. 12; “Ferrocarril Mexicano. Informe de la Gerencia”, *Ferrolas*, Tomo XXI, nro. 9, septiembre, 1950, p. 22-26. Yanes 1991.

³⁰ Ortiz Hernán (1988), Tomo II, p. 243.

³¹ Escobar y Cassaigne (1995), p. 215.

³² El término fue acuñado por el economista Antonio Ortiz Mena, ex secretario de hacienda y ex presidente del BID. Para referencias véase: Ortiz M. (2000), anexo II, pp. 365-393.

baja inflación y estabilidad en el tipo de cambio. Esta política dio origen a una nueva generación de grandes empresas industriales y financieras tanto privadas como públicas.³³

En ese contexto, en 1948 el Banco de México por razones fiscales dirigidas a disminuir las fugas de divisas por la renta de vagones para FNM propuso montar una fábrica de furgones, concepto con el cual trabajó la consultora estadounidense Ford Bacon & Davis en colaboración con FNM y el Banco.³⁴ El resultado fue la constitución el 8 de abril de 1952 de Concarril como sociedad mercantil con un capital social integrado en 87,5% por Nacional Financiera (NAFINSA) y el Banco de México y el 12,5% por firmas privadas como Fundidora de Monterrey. La planta se inauguró en diciembre de 1954 y la primera entrega de vagones se hizo el 18 de febrero de 1955 con una partida de quince furgones integrados en un 18% por materiales mexicanos.³⁵

Concarril inició la industria mexicana de material ferroviario. Su planta se instaló en el complejo industrial de Ciudad Sahagún, en el Estado de Hidalgo, y para 1958 completó los primeros 5 mil vagones equivalentes a la mitad del inventario de FNM (cuadro 2).

Los primeros años fueron de un rápido aprendizaje en un país que partió de cero en este rubro, diversificando lentamente su producción y clientes, ya que además de FNM vendió a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, a Altos Hornos de México SA (AHMSA), a Petróleos Mexicanos (PEMEX), a otros ferrocarriles públicos y también exportó. Dentro del contexto mexicano Concarril fue un emprendimiento bastante radical, logrando la integración del núcleo industrial de Ciudad Sahagún. Desde 1961 inició la manufactura de partes automotrices para un autobús de fabricación nacional y para 1964 entregó 250 carrocerías de autobús urbano y al año siguiente se iniciaron los estudios y diseños para construir locomotoras Diesel eléctricas para FNM, también se empezó a proyectar la producción de vagones tanque de 10 mil galones.³⁶ Su trayectoria productiva se indica en el cuadro 2.

³³ Garrido (2002), pp. 233, 234.

³⁴ "Informe sobre una planta para la construcción de carros-caja de ferrocarril en México", AGNM.GR, Caja 55, exp. 12, f. 1-6.

³⁵ Ortiz Hernán (1988), Tomo II, pp. 242-244. Carta de Víctor Manuel Villaseñor, director general, y José Antonio Monge, contador general, al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público. México, DF, octubre 20 de 1955. AGNM.CNCF). Caja 84, expediente 1/3/155"55"/3. "1965-Síntesis histórica de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril". AGNM.CNCF, Caja 527, expediente 1-8/210.10 "65""69"/9, folio 2.

³⁶ *Ibíd.*, folios 4 y 6.

Cuadro 2: Concarril: producción de carros, coches y unidades para Metro (Excluye el ensamble de locomotoras), 1955-1991

Años	Caja o Furgones	Tolvas	Góndolas	Plataformas	Tanques	Jaulas	Carros Express y Correo	Cabús	Coches de Pasajeros	Carros del Metro	Total
1955-1959	7.046							6			7.052
1960-1964	3.943	364	1.039	264		518	150	218			6.496
1965-1969	3.409	422	1.368	522		233	62	63	15		6.094
1970-1974	5.548	55	1.990	178				109			7.880
1975-1979	2.567	695	6.604	387	879			139		352	11.623
1980-1984	5.437	1.200	4.748	211	150			45	90	671	12.552
1985-1989	478	905	95	100	314				10	329	2.231
1990-1991			151								151
Total											54.079

Fuente: Base de datos integrada por los proyectos “Innovación, empresa y estado en México y América Latina: Teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias” Programa de Investigación Ciencia y tecnología, CEIICH-UNAM; “El taller ferroviario y los orígenes de la industria en México y Chile, 1850-1950: un estudio histórico de la transferencia tecnológica y de la innovación” financiado entre 2007 y 2008 por el Fondo Institucional/Ciencia Básica 2006/Clave nro. 52635 del CONACYT finalizado en Octubre de 2008.

Figura clave en el arranque y desarrollo de Concarril fue su primer director general, el abogado Víctor Manuel Villaseñor, destacado intelectual de la posrevolución y de la izquierda mexicana, quien en las décadas de 1920 y 1930 militó activamente en el comunismo; era un ferviente admirador de la Unión Soviética que visitó en los años treinta. Proveniente de una familia cercana al presidente Madero durante la Revolución, hizo sus estudios en los Estados Unidos y después de varios intentos por levantar una alternativa de izquierda independiente del régimen oficial se dio por derrotado y aceptó el apoyo de un ex compañero de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, Miguel Alemán Valdés, primer presidente civil de la posrevolución (1946-1952) quien le encargó el proyecto de Concarril. Dentro de las opciones que ofrecía el régimen, Villaseñor inició una nueva etapa en donde su educación, experiencia política de base, un marxismo moderado cercano a la corriente británica y su admiración por el industrialismo soviético, fueron empleados para crear una industria de material ferroviario mutando de activista a ejecutivo estatal, dirigiendo Concarril hasta 1970.³⁷

Reclutamiento y aprendizaje de la fuerza de trabajo

Cuando se inició la planeación del proyecto hubo ofertas de empresas estadounidenses para asesorar el emprendimiento, pero la visión nacionalista y casi autárquica que predominaba en los sectores dirigentes de la época -contraria a la cooperación o los *joint venture*- llevó a Villaseñor a tomar el camino difícil, ya que para montar las líneas de producción y entrenar al personal rechazó un programa de asistencia

³⁷ Lombardo y Villaseñor (1936); Villaseñor (1976), vol. 2; Fuentes (2007).

técnica ofrecido por la American Car and Foundry.³⁸ Prefirió contratar en 1953 al ingeniero estadounidense Norman Shipley, quien se había jubilado como gerente de la misma American Car; Shipley implantó toda la línea de producción, estableció las normas y las calidades de la Association of American Railroads (AAR), entrenó a los ingenieros y trabajadores mexicanos llevando a cabo “la metamorfosis de muchachos mineros y campesinos, en bisoños trabajadores industriales”.³⁹

El aprendizaje fue lento no sólo por la vocación semi-autárquica sino por el origen rural de la fuerza de trabajo y lo deshabitado del lugar. En 1955 se estaba construyendo Ciudad Sahagún para albergar al personal de Concarril e industrias anexas, pero poco más de una década después se logró el tránsito del campo a la ciudad. Para 1969 de las 1.932 personas que trabajaban en Concarril cerca del 65% eran del Estado de Hidalgo y tal como lo destacaba un documento interno: “dicho personal ha pasado del desempeño de labores puramente agrícolas a la ejecución de labores industriales, capacitándose así cada vez más para lograr mejores niveles de vida”.⁴⁰ Pero ese proceso no quedó completamente en manos de la empresa, ya que el reclutamiento y la productividad debieron darse dentro del contrato manejado por la sección 200 del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, que ya en ese entonces se destacaba por el control corporativo a favor del gobierno así como por el nepotismo y corrupción de sus dirigentes.⁴¹ Para el sindicato lo importante era el control del número de plazas por encima de la productividad, choque de criterios que se hizo presente de inmediato.

En 1956 los ingenieros de Concarril consideraron que el sindicato interpretaba en forma cerrada las condiciones contractuales, limitando la iniciativa del personal calificado y generando la desmoralización de los profesionales, ya que para el sindicato la mano de obra calificada debía salir del personal de Sahagún, sin embargo no se podía conseguir un mecánico de primera, ni soldadores, ni carpinteros, ni mayordomos, salvo excepciones. Por ello la empresa debía contratar avisos en el periódico y mediante otros canales que no tenía la sección 200.⁴²

³⁸ Escamilla (2007), p. 167.

³⁹ Villaseñor (1976), vol 2, pp. 207, 211.

⁴⁰ Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. Beneficios al país, cifras al 31 de diciembre de 1969. México, DF, febrero de 1970. AGNM.CNCF, Caja 527, expediente 1-8/210.10 “65”“69”/9. 1970 02-Estado de cifras. diciembre 1969, folios 8-9.

⁴¹ Besserer, Novelo y Sariago (1983).

⁴² Nota para la dirección general. “Objeto: sobre problemas de personal”; 23 de febrero de 1956. AGNM.CNCF. Caja 84, expediente 2/3/155”55”56”/1.

La dependencia de FNM y la búsqueda de clientes

El primer contrato con FNM se firmó algo tarde, el 14 de abril de 1955, mediante un fideicomiso apoyado por el gobierno a través de la Nacional Financiera.⁴³ El mayor cliente para Constructora era un organismo insolvente financieramente que no tenía planes regulares para adquirir equipo rodante. Por esa razón Concarril debió contratar préstamos y negociar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nacional Financiera y bancos estadounidenses bajo condiciones desfavorables. Junto con la insolvencia estaban los problemas de gestión de FNM y sus cambios de timón en las decisiones. Apenas iniciada las actividades, Concarril en julio de 1954 planteó a FNM un plan de producción, inversiones y financiamiento para determinar el volumen aproximado de producción para 1955. Pero el gerente general de FNM, Roberto Amorós, indicó que el precio de los vagones no debía exceder de un 10% sobre el precio de los furgones en los Estados Unidos que tenían un precio de entre 6.300 y 6.400 dólares por unidad; es decir FNM fijó criterios de compra sin siquiera haber firmado un contrato formal por lo que Constructora debía operar con un crédito de Nacional Financiera.⁴⁴

Para 1958 Concarril vendía a FNM y a otros ferrocarriles estatales otorgando créditos a largo plazo; por ejemplo a FNM en moneda nacional se le dio un crédito por 377.800.000 pesos; al Ferrocarril del Pacífico, SA de CV por 51.800.000 pesos y a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas por 7.700.000 pesos. Concarril daba créditos a largo plazo, vendía con precios sensiblemente inferiores a los de fabricantes de los Estados Unidos y Canadá y su calidad era certificada por AAR.⁴⁵

Además de FNM otro cliente natural para Concarril era Petróleos Mexicanos (PEMEX), sin embargo entre las empresas estatales no había información ni canales de comunicación que las obligaran a contratar entre ellas o a conocer sus capacidades, inconsistencia clave en las políticas de ISI vigentes hasta la década de 1980.

A fines de 1955, Víctor Manuel Villaseñor informó a Antonio Bermúdez, director general de PEMEX, que la planta había iniciado su producción y que casi un año antes se habían comunicado con la petrolera estatal para ver la posibilidad de fabricar carros-tanque. Sin embargo, PEMEX no le proporcionó información a Concarril sobre el tipo de unidades ni había llegado a una conclusión definitiva. Villaseñor estimaba necesario firmar contratos con PEMEX⁴⁶ pero los contratos demorarían en llegar, por lo demás había fuertes intereses que amenazaban la posición de Concarril.

⁴³ Memorandum del ingeniero Enrique Ollivier a Víctor Manuel Villaseñor. Asunto: "Estado en que se encuentra la producción de carros al día 14 de febrero de 1955". Cd. Sahagún, Hgo. AGNM:CNCF. Caja 84, exp. 1/3/155"55"/3.

⁴⁴ Víctor Manuel Villaseñor a Luis Felipe Canudas, apoderado general de los FNM, México, D. F., febrero 17 de 1955. AGNM:CNCF. Caja 84, exp. 1/138"55"/18.

⁴⁵ "Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, SA 5.000 furgones" (Folleto), op. cit., folios 3 y 4.

⁴⁶ Víctor Manuel Villaseñor a Antonio J. Bermúdez, director general de Petróleos Mexicanos; México, DF, diciembre 15 de 1955. AGNM:CNCF. Caja 84, exp. 23/138"55"/39.

La década de 1960: absorbiendo tecnología y exportando vagones

En 1959 la dirección de Constructora se fusionó con las de las otras firmas que compartían el espacio de Ciudad Sahagún, que eran Diesel Nacional (DINA) y Siderúrgica Nacional (SIDENA) que pasaron a ser parte del llamado Combinado o Complejo Industrial Sahagún (CIS) que quedó bajo la dirección de Villaseñor y de un consejo de administración central presidido por el secretario del patrimonio nacional, tres subsecretarios de Estado, el gerente general de FNM y los directores generales de PEMEX y NA-FINSA, todos entes públicos. Esta tendencia a centralizar y diluir las decisiones en altos directivos le restó dinamismo y claridad para enfrentar el negocio.

Los años sesenta fueron de una lenta producción y de baja utilización de la capacidad productiva, lo que se enfrentó diversificando clientes para aprovechar la capacidad productiva instalada y tonificar sus finanzas. Por lo demás, FNM mantuvo la renta de vagones en los Estados Unidos y su falta de financiamiento lo que produjo la singular paradoja de que Concarril en la década de 1960 empezó a vender equipo a ferrocarriles de los Estados Unidos cuando FNM rentaba carros a esas compañías. Desde 1961 empezó a exportar sus equipos a Panamá, Colombia y los Estados Unidos, y en 1962 y 1963 vendió vagones caja y góndolas al Missouri Pacific Railroad Co tal como se indica en el cuadro 3.

Cuadro 3: Concarril: carros de carga exportados entre 1961 y 1983

Estados Unidos de América	3.814	75,7%
Colombia	1.204	23,9%
Panamá	15	0,4%
Total 1961-1983	5.033	100%

Fuente: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. *Informe de labores 1985-1986. Anexo*. México: Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, s.a.

Para 1985 las exportaciones llegaron a significar cerca del 9,4% de la producción, siendo su mayor destino el mercado de los Estados Unidos gracias a la claridad y solvencia de las empresas ferroviarias estadounidenses.

En el largo plazo la gestión de Villaseñor se caracterizó por un balance equilibrado, una baja utilización de su capacidad instalada e introducir cambios tecnológicos más que innovaciones. Desde principios de 1960 las líneas de producción fueron poco flexibles como para diversificarse, ya que entre 1960 y 1973 casi la mitad de su capacidad estuvo ociosa por falta de conocimientos del mercado, de planeación y de organización del trabajo interno.⁴⁷

⁴⁷ Escamilla (2007), p. 205.

La década de 1970: diversificación productiva y rotación directiva

En 1970 Villaseñor dejó el cargo de director general del CIS y de Concarriil, comenzando una fuerte rotación en los cuadros directivos en sintonía con el ciclo político abierto por el sexenio del presidente Luis Echeverría (1970-1976), quien creó una nueva base de poder desplazando a los grupos y figuras que desde la década de 1950 habían administrado el aparato público y los equilibrios del desarrollo estabilizador. Entraron figuras políticas con poca o ninguna experiencia en el sector durante periodos cortos, sin llegar a dominar las complejidades del negocio: Constructora entre 1970 y 1971 fue dirigida por el ex director de PEMEX, Jesús Reyes Heróles, entre 1972 y 1975 por el abogado Emilio Krieger, entre 1975 y 76 por el embajador Gonzalo Martínez Corbalá y luego por el economista Francisco Javier Alejo.⁴⁸

Eran nombramientos del presidente de la República para quien los cargos públicos cumplían una función de control político más que de eficiencia económica. Por esto en 1972 nombró como director del CIS al abogado Emilio Krieger Vázquez, quien se había destacado por su defensa de los principios nacionalistas de la Constitución de 1917,⁴⁹ y en 1968 por la defensa legal de los detenidos del movimiento estudiantil que había sido reprimido por el mismo Echeverría cuando se desempeñaba como secretario de Gobernación, pero no sabía nada del mercado de material ferroviario ni de dirigir una empresa. Con Krieger se repitió la situación de Villaseñor, crítico al régimen aunque leal y cercano al circuito de cargos del aparato estatal. En todo caso por paradojas del régimen, Krieger apoyó la creación de un comité de fábrica que generó un desafío político que debió ser suprimido por el sindicato minero y el gobierno.⁵⁰

La década de 1970 para Concarriil fue de diversificación. En 1972 con el aval del secretario del Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña, se iniciaron los estudios para producir trenes para el metro de la Ciudad de México. Se envió a Francia una comisión para estudiar la construcción de carros de metro en Sahagún y en 1975 se inició la producción. Pero esto ocurrió cuando se registraban pérdidas en el balance de la empresa por 11 millones de dólares y el nuevo mercado no detuvo los problemas financieros que se agravaron por la inestabilidad de la economía mexicana, la reducción de la demanda del gobierno y la baja en la productividad de los obreros, éste último se acompañó del aumento en los salarios y del número de trabajadores. En 1976 la devaluación incrementó la deuda contratada y al año siguiente se experimentaron mayores pérdidas.⁵¹

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 116.

⁴⁹ Krieger (1994).

⁵⁰ Novelo y Arteaga (1979); Bracho (1989), pp.321-344.

⁵¹ Escamilla (2007), pp. 116, 117, 119, 120, 220, 223-225.

A los factores anteriores debe agregarse que la falta de investigación y desarrollo de tecnologías y negocios fueron aislando a Concarri del mercado y de los cambios internacionales, los procesos de innovación y de negocios llegaron tardíamente. La falta de conocimiento y rotación de los ejecutivos así como la dependencia de FNM le restaron margen para iniciativas.

Los ochentas: reconversión industrial e innovación tardía

En la década de 1980 se experimentó un cambio estructural en la demanda al disminuir los vagones de carga e incrementarse los equipos para pasajeros urbanos e interurbanos, porque el número de pasajeros transportados disminuía pero aumentaba la intensidad en ciertos tramos y en especial en el tráfico de mediana distancia entre ciudades. Hacia 1985 el tráfico de pasajeros alcanzó sus más altos niveles pero desde esos años experimentó una baja dramática hasta llegar a su desaparición después de la privatización de los ferrocarriles iniciada en 1995 (gráfico 2).

Concarri, a mediados de la década de 1970, formó un centro de información e investigación tecnológica apoyado por organismos como INFOTEC (Fondo de Información y Documentación para la Industria) y el Instituto Mexicano del Petróleo que sin embargo tuvo una existencia errática.⁵² No obstante desde 1982 empezó a trabajar en forma más definida en proyectos de coches de pasajeros, trenes de rodamiento férreo para el metro de la Ciudad de México, contenedores e incluso se estudiaron las necesidades de transporte colectivo en varias ciudades. Para lograr una estrategia consistente se firmó con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) un contrato de riesgo compartido denominado “Investigación, desarrollo del diseño y construcción del prototipo de un tren ligero o premetro”, que estableció un grupo de trabajo para desarrollar el tren ligero, destinado a la Ciudad de México y Guadalajara, Estado de Jalisco.⁵³

Treinta años después de creada, Concarri estableció una agenda de investigación consistente para integrar un sistema tecnológico de productos, a la vez que se planteaba una política de exportaciones unificada y esquemas de arrendamiento de equipos. Para esto último se estudiaron esquemas de arrendamientos y en 1987 se firmó un convenio general de colaboración con el grupo Protexa de Monterrey para vender los productos tanto en México como en el extranjero.⁵⁴ Pero para ese entonces estaba disminuyendo el uso de su capacidad instalada a pesar de las ampliaciones en las líneas de producción. A este mal desempeño contribuyó la crisis económica de 1982; su capacidad instalada que pasó de un 90% en 1982 a 35% en 1986, cayendo notablemente en los vagones de carga. También contribuyó el declive

⁵² Información aportada por el Ingeniero Arturo García Torres. Entrevista 23 de abril de 2010, Ciudad de México. Banco de entrevistas a tecnólogos mexicanos.

⁵³ CNCF, *Informe de labores 1986-1987*, pp. 15, 24.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 12-13, 20.

de los ferrocarriles en su capacidad para transportar carga y pasajeros, algo que se hizo evidente a partir de 1987, cuando el gobierno canceló todas las concesiones ferroviarias en manos privadas que fueron transferidas a FNM.

En 1982 entró en funcionamiento una nueva nave de producción con dos líneas de fabricación que le dio más versatilidad para la producción de coches de pasajeros y vagones tanque. Se iniciaron estudios para el desarrollo y fabricación de coches de metro, metro acoplado con ruedas de acero y metro ligero articulado, como también se seleccionó tecnología para fabricar *bogúes* para metro y se construyeron prototipos de contenedores y de aeropasillos. En 1987 se inició la adquisición de tecnología de General Motors para la rehabilitación, modernización y fabricación de locomotoras y se planeaba la construcción de una sexta línea de producción destinada a la fabricación de locomotoras.⁵⁵

Lo anterior llevó a establecer convenios de cooperación con la firma alemana DUEWAG (Düsseldorf Waggonfabrik, más tarde adquirida por Siemens Transportation) especializada en la fabricación de tranvías y trenes ligeros, y para coches con la firma británica BREL (British Rail Engineering Limited) en ese entonces filial de la estatal British Railways que en la década de 1990 fue privatizada.⁵⁶

La reforma económica y el camino a la privatización

Los años ochenta estuvieron marcados por un giro en las políticas económicas. A mediados del gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) el aparato público creció hasta llegar a un total de 1.155 empresas públicas que generaban un enorme déficit, y tenían problemas de endeudamiento y eficiencia. La respuesta fue el inicio de una privatización parcial y una gradual apertura de la economía con la entrada de México al GATT. Esas medidas se acentuaron durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) quien llevó a cabo una mayor apertura, intensificó la integración con América del Norte y llevó a cabo la venta o cierre de gran parte del inventario de empresas públicas, entre ellas Concaril. En el largo plazo esta firma fue un productor neto de material de carga ya que el 96% fueron vagones que se concentraron en dos tipos que constituyeron el 86% de toda la producción: furgones y góndolas (cuadro 2). Esto muestra el bajo nivel de sofisticación tecnológica y el bajo valor de su producción por unidad así como el tardío acceso al mercado de bienes de más alto valor, tarea que fue asumida por la industria privada desde la década de 1990.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 19

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 15.

La nueva industria mexicana de material ferroviario en América del Norte

Para 1992 Concarril presentaba una baja producción, casi en un nivel de cierre de sus operaciones y experimentaba pérdidas financieras. Bajo esas condiciones fue vendida a la corporación canadiense Bombardier, con sede en Québec,⁵⁷ formándose la sociedad mexicana Bombardier-Concarril SA de CV que la integró a la división Bombardier Transportation (BT) red global de innovación, negocios y manufactura.

A partir de ese momento comenzó la entrada de firmas productoras que definieron a México como un productor neto de vagones de carga en América del Norte, contribuyendo después del año 2005 con cerca del 10% de la producción de vagones en esa región (cifras preliminares), además de fabricar trenes metropolitanos y locomotoras diesel eléctricas. La producción de los cinco últimos años ya es equivalente, en unidades, a veinticinco años de producción de la industria estatal. Un avance de las cifras colectadas se entrega en el gráfico 1 y en el cuadro 1. Esta industria definió sus líneas de producción en el material para carga y para trenes metropolitanos, ya que como lo muestra el gráfico 2 el transporte de pasajeros por ferrocarril fue suprimido casi completamente con la privatización de FNM aprobada en 1995 y hecha efectiva en 1997. Las concesiones ferroviarias se establecieron para explotar el tráfico de carga en tanto que los servicios de pasajeros se suprimieron, o bien confinaron a tramos limitados como trenes turísticos especializados. Habría que esperar hasta el año 2008 para que operara un nuevo servicio para pasajeros como ferrocarril metropolitano entre la Ciudad de México y la zona del conurbano, mercado sobre el cual nuevas firmas han puesto su mirada para futuras inversiones.

Bombardier, su especialización productiva y alianzas

Después de la venta de Concarril, BT mantuvo el contrato laboral con la sección 200 del sindicato minero para la mano de obra especializada pero hubo cambios radicales en todos los niveles destacando la gerencia, en donde se borró el perfil diletante de los ejecutivos públicos por nuevos directivos experimentados en manufactura y negocios.

Ejemplo de lo anterior fue el nombramiento en 1995 del ingeniero mexicano Javier Rión del Olmo como presidente de Bombardier-Concarril, titulado de ingeniero industrial en la Universidad La Salle de México con estudios en finanzas por la University of Michigan y un MBA en el IPADE (Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa) de la Ciudad de México. Desde 1976 trabajó en Ford Motor Co de México con posiciones de gerencia en operaciones y manufactura, en el año 2001 la prensa de negocios informó que Rión pasó a dirigir la División de Señalización de BT con sede en Londres,

⁵⁷ Banco de México (1993), p. 57.

mientras que la planta de Sahagún se integró a la División América de BT que incluía Canadá, los Estados Unidos y México.⁵⁸

Esta última división quedó a cargo de William Spurr, ingeniero egresado de la American University de Beirut, de la New York University y con una maestría en ingeniería en la Universidad de Witwaterstrand en Johannesburg, Sudáfrica; en 1985 inició su carrera en la firma De Leuw Cather International participando en grandes proyectos en Medio Oriente y África. Cuando en 1992 Bombardier compró la Urban Transportation Development Corporation de Ontario, Canadá, Spurr fue nombrado para dirigir el desarrollo de proyectos. Un hecho importante se dio en 2004 con el ingreso de Carlos Represas como director de Bombardier, quien había sido CEO de Nestlé en México desde 1983, director del grupo Vitro de Monterrey y de Dreyer's Grand Ice Cream Holdings, Inc. Desde el año 2004 compartió responsabilidades directivas con Laurent Beaudoin y André Bombardier.⁵⁹

Bombardier mantuvo algunos contratos con FNM hasta 1996 pero empezó una puja difícil para obtener contratos para el Metro de la Ciudad de México, mercado en donde debió competir con la española Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF), en los años siguientes debió unirse a ella en la licitación de trenes para el Metro. En el segmento de los vagones de carga Bombardier fue perdiendo interés, optando por la especialización en equipos de alto valor como trenes para ferrocarriles metropolitanos (Metros) y aviones, para esto último en 2005 inauguró en Querétaro una planta de productos aeronáuticos.

En 1997 se llevó a cabo la privatización total de FNM lo que creó nuevos operadores para este medio de transporte que necesitaban equipar sus flotas. Para esto en 1998 BT hizo un *joint venture* con el grupo estadounidense The Greenbrier Companies, con sede en Lake Oswego, Oregon, para formar Gunderson-Concarril (GC) aprovechando la planta de Sahagún con una inversión de 20 millones de dólares y una plantilla de trescientos trabajadores para concentrarse en la fabricación de vagones de carga intermodal y convencional con una producción estimada de 4 mil vagones al año. A fines de ese año entregó la primera góndola para una de las nuevas empresas concesionarias, Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM).⁶⁰

The Greenbrier Companies además de fabricar vagones de carga en los Estados Unidos, Canadá y México también construye barcas marinas en los Estados Unidos, repara carros de carga y suministra ruedas y partes de carros de ferrocarril en veintitrés ubicaciones en América del Norte. A su vez construye y repara vagones de carga para el mercado europeo en Polonia y subcontratistas en Europa.

⁵⁸ Enrique Galván Ochoa, "Dinero", *La Jornada*, Ciudad de México, 5 de abril de 2001.

⁵⁹ Bombardier Leadership Team. Board of Directors. Directors' Bios. Biography Carlos E. Represas. <http://www.aero.bombardier.com/en/corporate/about-us/leadership-team/details?docID=0901260d8000f05f>

⁶⁰ Bombardier, *Annual Report 1998*, p. 24. 1999, p. 26. "Afinan venta de ferrocarril". Por Fernando Pedrero. *Reforma*, Ciudad de México, 13 de noviembre de 1998.

Greenbrier posee cerca de 10 mil vagones de ferrocarril y da servicios de mantenimiento a cerca de 136 mil vagones.⁶¹

También en 1998 BT estableció un contrato con Electro-Motive Diesel Inc (EMD), que inicialmente fue por cerca de 70 millones de dólares, para fabricar sub partes y ensamblar locomotoras en la planta de Sahagún; esa producción hasta 2007 alcanzaba 1.100 locomotoras. Para William Spurr, presidente de BT North America ello demostraba: “*world-class manufacturing capabilities, and our expertise in delivering high-quality products to the North American market*”.⁶² Los menores costos de producción en México impactaron para que en marzo del año 2000 EMD iniciara la demolición de su planta en La Grange, Illinois, EUA.⁶³

El éxito de la alianza llevó a que Greenbrier en 2004 comprara el 100% de GC y rentara parte de la planta de Sahagún, ya que a juicio de Spurr “*Freight cars manufacturing is not a core area of expertise for Bombardier*”. Para esas fechas en Sahagún, BT manufacturaba 405 coches para el Metro de la Ciudad de México.⁶⁴ Para mejorar la competitividad y mejorar la integración de la producción norteamericana de Bombardier desde 2006 la planta de Sahagún empezó a fabricar piezas para otras plantas. En el 2007 se anunció un nuevo contrato con EMD para ensamblar 145 locomotoras del tipo SD70ACe por cerca de 90 millones de dólares.

El surgimiento de Trinity Industries de México

Tal como señalábamos más arriba, desde 1997 México puso fin al monopolio estatal en el ferrocarril al privatizar las líneas de FNM, lo que acentuó la integración, especialización y diversidad de la industria de material ferroviario. Las concesiones otorgadas desde ese año hicieron que las líneas pasaran al control de *holdings* como el Kansas City Southern o a grupos mexicanos como Ferromex, integrándose el mercado de transporte norteamericano con fuertes sinergias entre porteadores y fabricantes de material ferroviario.

Anticipándose a ese escenario algunas firmas prepararon el terreno. En 1995 la firma estadounidense Trinity Industries Inc adquirió el 100% de la industria mexicana “Tatsa” que operaba desde 1951 en México como fabricante de tanques estacionarios para gas, cilindros de gas licuado de petróleo (LP), autotanques, semiremolques, toneles para vagones de ferrocarril y cabezas de tanques. Se formó Trinity

⁶¹ <http://www.gbrx.com>

⁶² Bombardier. “Press Releases Bombardier Awarded Contract to Assemble 100 Locomotives for Electro-Motive Diesel”, April 3, 2007 - Berlin Transportation. <http://bombardier.com/en/corporate/media-centre/press-releases/details?docID=0901260d8000ee84>

⁶³ *Chicago Tribune*, March 24, 2000, page 1.

⁶⁴ Press Releases “Bombardier Announces The Sale To Greenbrier Of Its Interest In Its Freight Cars Manufacturing Joint Venture In Mexico”. December 07, 2004, Montréal Transportation. <http://bombardier.com/en/transportation/media-centre/press-releases/details?docID=0901260d80016c6d>

Industries de México especializada en carros tanque para el mercado nacional y de los Estados Unidos, y para 1996 ya tenía un contrato por cuatrocientas unidades cuyo primer vagón salió en septiembre de la planta ubicada en Huehuetoca, Estado de México; inicialmente consideraron exportar a Centroamérica y Sudamérica, principalmente a Chile para aprovechar el acuerdo comercial que había firmado con México.⁶⁵

En 1998 trasladó sus operaciones de manufactura a la frontera con los Estados Unidos al inaugurarse las plantas 372 y 373 de Trinity Industries en Monclova, Coahuila, para construir vagones tolva. En la planta 372 se invirtieron 30 millones de dólares con una capacidad de producción de ocho carros diarios y con 1.500 empleos directos. La planta 373 se destinó a producir cabezas de acero siendo el 50% para exportar a los Estados Unidos y el otro 50% para consumo nacional; su capacidad de producción era de ocho cabezas semiesféricas y veintidós toriesféricas diarias para cabezas de tanques, recipientes a presión para almacenamiento y transportación de gas LP, toneles y vagones de ferrocarril; su proveedor de acero fue AHMSA de Monclova.⁶⁶

En el año 2008 con una inversión de 30 millones de dólares Trinity abrió una nueva planta en el municipio de Castaños, Coahuila, para producir torres eólicas generadoras de energía eléctrica para el mercado estadounidense y con un personal de trescientos trabajadores. La decisión fue por la cercanía a la frontera, buenas conexiones de transporte, mano de obra calificada, existencia de proveedores locales eficientes y el apoyo del gobierno del Estado de Coahuila.⁶⁷

La alianza de Greenbrier con el Grupo Industrial Monclova (GIMSA)

En octubre de 2006 The Greenbrier Companies y la firma mexicana Grupo Industrial Monclova (GIMSA) anunciaron la formación de un *joint venture* para fabricar carros de carga en la planta de esta última en Monclova, Coahuila, cada una con participación del 50%. La inversión inicial fue de 10 millones de dólares por línea de producción y se diseñó para vagones de productos a granel-tolva-cubiertos con una producción de 3 mil unidades al año y una plantilla de personal de 1.200 trabajadores;⁶⁸ la producción de seis vagones al día se inició en el segundo semestre de 2007.

The Greenbrier Companies ya tenía experiencia con BT a través de su filial Gunderson-Concarril; GIMSA en tanto había sido fundada en Monclova en 1951 por la familia de Harold R. Pape, ingeniero estadounidense quien en la década de 1940 había fundado Altos Hornos de México (AHMSA), siderúr-

⁶⁵ Abre Tansa su mercado, por Felipe Gascón, *Reforma*, Ciudad de México, 1 de junio de 1995; Exporta Trinity bienes de capital, Por Gabriela Tovar. *Reforma*, Ciudad de México, 25 de septiembre de 1996.

⁶⁶ Presidencia. Gobierno Ernesto Zedillo. Comunicado Nro. 953. Monclova, Coah., 2 de julio de 1998. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com953.html>

⁶⁷ Arranca Trinity en Castaños millonaria inversión, por Abel Rodas Ramírez. Agencia de Noticias (SIP) <http://www.intersip.com.mx/sip/print.php?id=1206574821&archive=1207070173>

⁶⁸ The Greenbrier Companies, *Annual Report 2007*, p. 14.

gica que fue estatizada en el decenio de 1980. GIMSA está integrada por tres divisiones: Industrial, Minera y Comercial y se especializa en la fabricación de plataformas marinas, equipos metálicos, estructuras de acero, maquinados de precisión y mantenimiento. Tiene empresas que producen diferentes tipos de cal para la industria siderúrgica y agregados para la construcción.

El presidente y CEO de Greenbrier, William A. Furman informó que esa alianza buscaba producir a costos más bajos que en los Estados Unidos y que México ofrecía costos aún más bajos que Canadá. Monclova se encuentra a 125 millas de la frontera de los Estados Unidos, con buenas conexiones de ferrocarril y cerca de proveedores y clientes.

El equipo de dirección del *joint venture* fue encabezado por el director ejecutivo de GIMSA, Gerardo Benavides Pape, nieto del fundador de GIMSA y la parte operativa de Greenbrier quedó a cargo de Alejandro Centurión, vicepresidente *senior* y jefe de las operaciones de fabricación de vagones de carga en América del Norte de Greenbrier, quien ya contaba con experiencia en Gunderson-Concarril. En Monclova la planta estaría cargo de Jesús Gil, director operativo de la División Industrial de GIMSA con más de veinte años de experiencia en fabricación pesada, incluyendo siete años con Trinity Industries como gerente general de fabricación de vagones de ferrocarril en Sabinas y Monclova.⁶⁹

Greenbrier brindaría *marketing* y ventas, experiencia en la ingeniería, fabricación y abastecimiento para carros de carga. GIMSA aportaría conocimiento de fabricación, instalaciones existentes, personal, equipos e infraestructura. La instalación en Monclova de GIMSA está conectada a la línea principal de Ferromex con ocho bahías industriales y espacio productivo de 370.000 pies cuadrados en un área de 59 acres. En junio del año 2007 se pusieron en marcha las operaciones de Gunderson-GIMSA con un primer pedido de quinientos vagones tolva.⁷⁰ Greenbrier en mayo de 2007 informó que decidió cerrar sus instalaciones de producción de vagones en Canadá por sus altos costos.⁷¹

Conclusiones

En la década de 1950 México de la mano del Estado federal montó una industria de material ferroviario empleando las normas tecnológicas de los Estados Unidos. Pero durante el período de la ISI de este sector no surgió un empresariado mexicano especializado en su producción, hasta que la privatización y la apertura al mercado crearon las condiciones y sinergias transnacionales para desarrollar sus potencialidades en sintonía con las dinámicas de innovación y negocios internacionales.

⁶⁹ "Greenbrier y GIMSA forman joint venture para fabricar carros de ferrocarril nuevos". International News. <http://www.prnewswire.com/cgi-bin/stories.pl?ACCT=PRN12&STORY=/www/story/10-16-2006/0004451812&EDATE=>

⁷⁰ "Ahora exportará Coahuila carros de ferrocarril", 13 de junio de 2007. <http://agencia.infonor.com.mx/nota.php?id=6819>

⁷¹ The Greenbrier Companies. *Annual Report 2007*, p. 14

La explicación de esta trayectoria se encuentra en las diversas fases en que hemos dividido nuestro análisis. En los orígenes la producción fue de una extrema pobreza por la falta de mano de obra calificada cuyo posible desarrollo se vio cortado completamente por la Revolución Mexicana entre 1910 y 1920, conflicto que estableció un marco normativo y político adverso para las empresas. Por esto si bien para 1950 había un amplio sector de trabajadores y de empresas ferroviarias estatales, la nueva industria se creó desde cero en sus instalaciones y personal. La industria del periodo 1950-1990 para sustituir importaciones tuvo como único cliente al Estado federal que absorbió todas las compañías privadas de ferrocarriles. Frente a un mismo propietario que producía y operaba, la industria de material no podía competir y ser más eficiente, generándose la paradoja de que a mayor presencia estatal había menor margen de maniobra para su desarrollo porque el principal organismo, FNM, presentaba problemas crónicos de insolvencia e ineficiencia contribuyendo al declive de este medio de transporte.

Otro aspecto fueron los problemas de una dirección ejecutiva que no pudo aprovechar la capacidad instalada, desarrollar innovación y comercializar en forma eficiente debido a cuadros directivos sin especialización en el negocio y la extrema rotación de los mismos dentro un aparato público que creció hasta llegar a más de mil empresas estatales a mediados de la década de 1980. Atrofia, burocratización, falta de talentos gerenciales e imposibilidad de operar como empresa llevaron a un callejón sin salida.

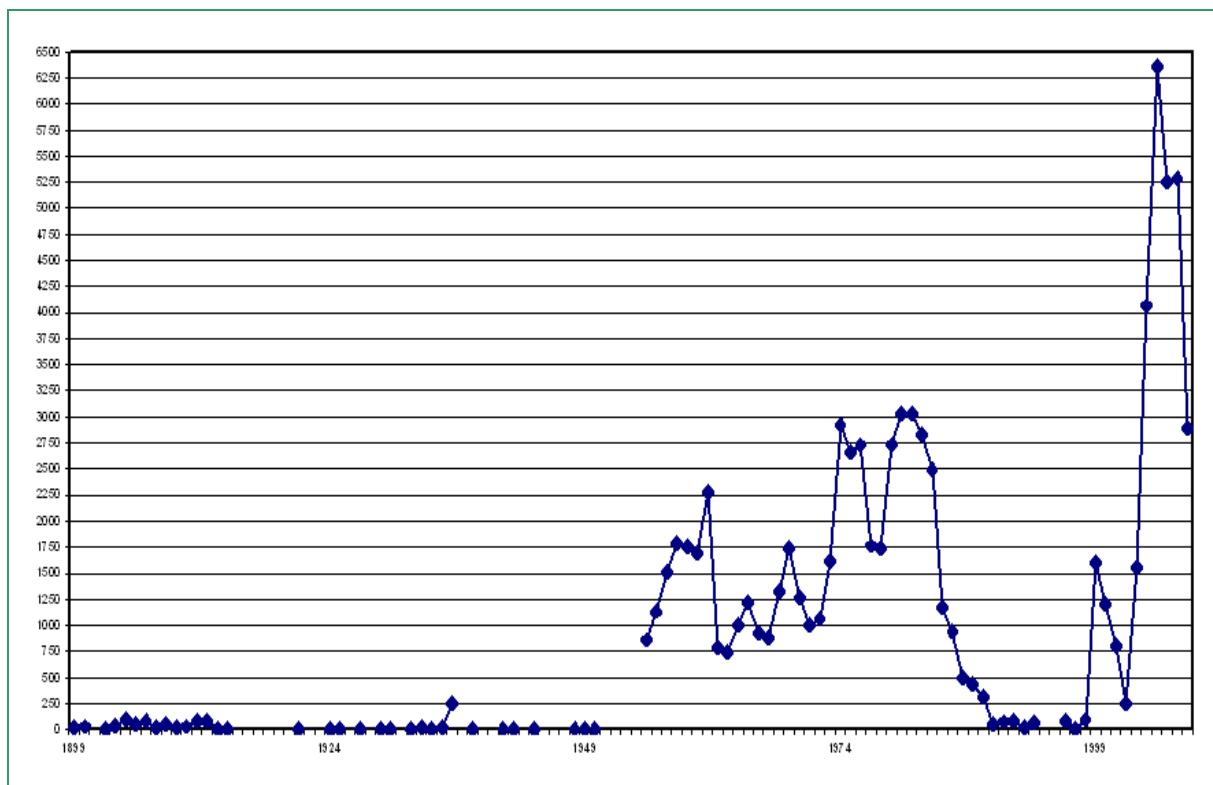
La privatización de la empresa constructora de vagones en 1992 abrió un periodo de inversiones y la conformación de un sector que recurrió a fuentes de dinamismo externo debido a las reformas estructurales de la economía mexicana por la privatización, apertura a la inversión extranjera, integración comercial con los Estados Unidos y dinámicas transnacionales de propiedad, operación y logística del sector ferroviario. Las firmas que en década de 1990 arribaron al país son productoras, arrendadoras, brindan servicios de mantenimiento e integran las actividades de innovación, producción, comercialización y financiamiento en una sola estrategia, lo cual en el medio mexicano ha significado un cambio radical en la concepción, dirección y organización de esta industria.

Finalmente, la llegada de CAF, primero como vendedor, luego como co-fabricante con BT de trenes para el Metro de la Ciudad de México y partir de 2008 como operador y concesionario del primer ferrocarril suburbano en México, puede abrir un nuevo periodo en donde un fabricante de material entra como operador para crear su propio mercado en un medio de transporte en formación, a lo cual también aspiran otros productores con las posibilidades para los nuevos suburbanos 2 y 3 entre la Ciudad de México y el Estado de México.

En todo caso desde una mirada de largo plazo, el papel de la empresa pública fue fundamental para explicar el establecimiento de la industria de material ferroviario en México. El Estado federal no sólo hizo la primera instalación sino que formó la mano de obra industrial estableciendo la movilidad del campo a la ciudad fabril, la calificó, le dio un encuadre institucional de funciones, hábitos, derechos

y obligaciones. También creó el mercado, ya fuera a través del transporte de carga y luego con la infraestructura urbana de trenes metropolitanos, pero faltó en el tramo final de Concarril la formación de un empresariado local aunque el Estado creó nuevas condiciones con la apertura de la economía mexicana y la privatización ferroviaria. A esto contribuyeron los bajos costos laborales y el dominio de los nuevos procesos de manufactura más flexibles y transferibles hacia la economía mexicana.

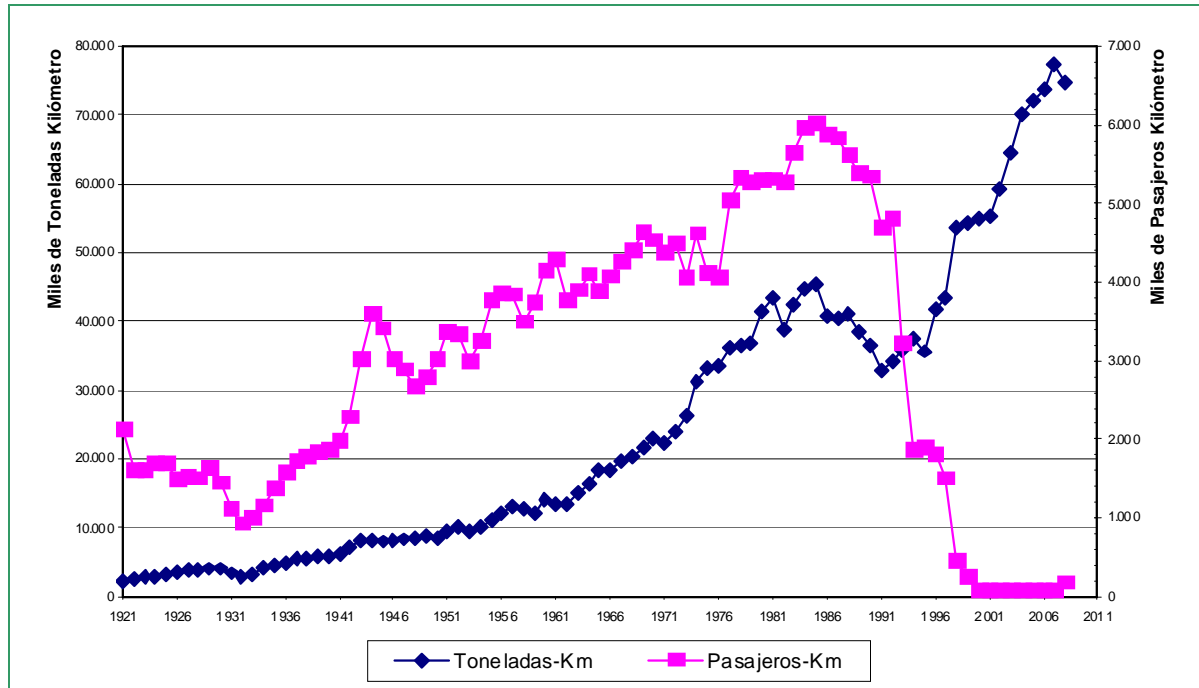
Gráfico 1: Producción de material ferroviario (total de unidades), 1899-2008



Fuente: Base de datos integrada por los proyectos “Innovación, empresa y estado en México y América Latina: teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias” Programa de Investigación Ciencia y tecnología, CEIICH-UNAM; “El taller ferroviario y los orígenes de la industria en México y Chile, 1850-1950: un estudio histórico de la transferencia tecnológica y de la innovación” financiado entre 2007 y 2008 por el Fondo Institucional/Ciencia Básica 2006/Clave nro. 52635 del CONACYT finalizado en Octubre de 2008.

Nota: Considera todos los tipos de vehículos, desde furgones, coches de pasajeros hasta coches para trenes de metro.

Gráfico 2: Tráfico de carga y pasajeros por ferrocarril, 1921-2008



Fuente: Fuente: Secretaría de Economía. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, varios años, México. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Planeación. *Anuario Estadístico*, varios años, México.

Bibliografía

Entrevistas

Entrevista al Ingeniero Arturo García Torres, 23 de abril de 2010, Ciudad de México. Banco de entrevistas a tecnólogos mexicanos.

Archivo General de la Nación (Ciudad de México)

AGNM.CNCF Grupo documental Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril

AGNM.GR Grupo documental Gonzalo Robles

AGNM.MAV Grupo documental Miguel Alemán Valdés

AGNM.SCOP Grupo documental Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas

Documentos e informes institucionales

Bombardier. *Annual Report 1998*.

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF). *Informes de labores correspondientes a los años 1986 y 1987*.

Ferrocarriles Nacionales de México *Informes Anuales* (FNM.INA).

The Greenbrier Companies. *Annual Report 2007*.

Prensa

Chicago Tribune, Chicago, IL, USA.

Reforma, Ciudad de México.

La Jornada, Ciudad de México.

Revista *Ferronales*. Ciudad de México.

Información de sitios de internet

Bombardier Leadership Team. Board of Directors. Directors' Bios. Biography Carlos E. Represas.

<http://www.aero.bombardier.com/en/corporate/about-us/leadership-team/details?docID=0901260d8000f05f>

<http://www.gbrx.com>

Bombardier. "Press Releases Bombardier Awarded Contract to Assemble 100 Locomotives for Electro-Motive Diesel", April 3, 2007 - Berlin Transportation.

<http://bombardier.com/en/corporate/media-centre/press-releases/details?docID=0901260d8000ee84>

Press Releases “Bombardier Announces The Sale To Greenbrier Of Its Interest In Its Freight Cars Manufacturing Joint Venture In Mexico”. December 07, 2004 — Montréal Transportation.

<http://bombardier.com/en/transportation/media-centre/press-releases/details?docID=0901260d80016c6d>

Presidencia. Gobierno Ernesto Zedillo. Comunicado No. 953. Monclova, Coah., julio 2, 1998.

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com953.html>

Arranca Trinity en Castaños millonaria inversión, por Abel Rodas Ramírez. Agencia de Noticias (SIP)

<http://www.intersip.com.mx/sip/print.php?id=1206574821&archive=1207070173>

“Greenbrier y GIMSA forman joint venture para fabricar carros de ferrocarril nuevos”. International News.

<http://www.prnewswire.com/cgi-bin/stories.pl?ACCT=PRNI2&STORY=/www/story/10-16-2006/0004451812&EDATE=>

Ahora exportará Coahuila carros de ferrocarril". 13/06/2007.

<http://agencia.infonor.com.mx/nota.php?id=6819>

Bibliografía

📖 Atack, Jeremy, Haines, Michael y Margo, Robert (2008); “Railroads and the Rise of the Factory: evidence for the United States, 1850-70”, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, Working Paper 14410.

📖 Banco de México (1993); *Informe Anual del Banco de México sobre la situación económica del país a que se refiere la fracción XII del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Institución*, México, Banxico.

📖 Besserer, Federico, Novelo, Victoria; Sariago, Juan Luis (1983); *El sindicalismo minero en México, 1900-1952*, México, Era.

📖 Bracho, Julio (1989); “El Comité de Fábrica de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril”, en, *Estudios Sociológicos*, 7:20 may.-agosto.

📖 Cárdenas, Enrique (1994); *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

📖 Cerutti, Mario (1992); *Burguesía, capitales e industria en el norte de México. Monterrey y su ámbito regional (1850-1910)*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León - Alianza Editorial Mexicana.

📖 Coatsworth, John (1984); *El impacto económico de los ferrocarriles durante el porfiriato. Crecimiento contra desarrollo*, México, Era.

- Escamilla, Adrián (2007); “Análisis histórico económico del Complejo Industrial Sahagún, 1952-1988: el caso de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril SA” Tesis Licenciatura (Licenciado en Economía)- Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía, México.
- Escobar, Carlos y Cassaigne, Rocío (1995); “El papel de las entidades gubernamentales y la industria paraestatal en el desarrollo tecnológico de México”, en: MULÁS del POZO, Pablo (coord.); *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*, México, Academia de la Investigación Científica-Academia Nacional de Ingeniería, Fondo de Cultura Económica.
- Fishlow, Albert (1965); *American Railroads and the Transformation of the Ante-Bellum Economy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Fuentes, Jorge (2007); “La impronta engelsiana en la formación de la intelectualidad comunista”, en: Concheiro, Elvira, Modonesi, Massimo y Crespo, Horacio (coords.); *El comunismo: otras miradas desde América Latina*, México, UNAM-CEIICH.
- Garrido, Celso (2002); “Industrialización y grandes empresas en el desarrollo estabilizador, 1958-1970”, *Análisis Económico*, México, UAM.
- Guajardo, Guillermo (1992) “El aprendizaje de la tecnología del ferrocarril en Chile, 1850-1920”. *Quiipu. Revista Latinoamericana de Historia de las Ciencias y la Tecnología*, México, 9:1.
- _____. (1996); “Hecho en México!: el eslabonamiento industrial ‘hacia adentro’ de los ferrocarriles, 1890-1950”, en Kuntz, Sandra y Riguzzi, Paolo (eds.); *Ferrocarriles y vida económica en México 1850-1950. Del surgimiento tardío al decaimiento precoz*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense - UAM Xochimilco - Ferrocarriles Nacionales de México.
- _____. (1998); “Nuevos datos para un viejo debate: Los vínculos entre ferrocarriles e industrialización en Chile y México (1860-1950)”, *El Trimestre Económico*, México, LXV (2):258.
- _____. (2000), “Una perspectiva histórica sobre los eslabonamientos industriales 'hacia atrás' en una economía hacia afuera: Chile, circa 1860-1920”, *Cuadernos de Historia*, Universidad de Chile, Santiago, 20.
- _____. (2001); “Les modes industriels induits par le développement du chemin de fer en Amérique Latine (1850-1950)”, *Économies et Sociétés, Série F*, París, XXXV, 9-10.
- _____. (2002a); “Combination of Productive Forces or Innovation?: Some Explanations about the Scientific and Technological Underdevelopment of Mexico and Chile on the XIX Century”. Ponencia. 29th Symposium, International Committee for the History of Technology (ICOHTEC), Granada, España, Junio 22-26, 2002.
- _____. (2002b); “Economic Nationalism and External Technology: The United States and the Industrialization Process of Mexico and Chile, 1900-1970”. Ponencia. Policy History Conference 2002, St. Louis, Missouri, USA, Mayo 30-Junio 2, 2002.

- 📖 _____. (2005); “La tecnología de los Estados Unidos y la ‘Americanización’ de los ferrocarriles estatales de México y Chile, ca. 1880-1950”, *TST Revista de Historia de los Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, Madrid, 9.
- 📖 Haber, Stephen (1992); “Assessing the Obstacles to Industrialization: The Mexican Economy, 1830-1940”, *Journal of Latin American Studies*, 24:1.
- 📖 Krieger, Emilio (1994); *En defensa de la constitución: violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo.
- 📖 Lewis, Colin (1985); “Railways and Industrialization: Argentina and Brazil, 1870-1929”, en: Abel, Christopher y Lewis, Colin (eds.); *Latin America, Economic Imperialism and the State*, London, University of London.
- 📖 _____. (1991); “La industria en América Latina antes de 1930”, en: Bethell, Leslie (edit.); *Historia de América Latina. Volumen 7, América Latina: economía y sociedad, c. 1870-1930*, Barcelona, Editorial Crítica- Cambridge University Press.
- 📖 Lombardo, Vicente y Villaseñor, Víctor Manuel (1936); *Un viaje al mundo del porvenir (Seis conferencias sobre la U.R.S.S.)*, México, Publicaciones de la Universidad Obrera de México.
- 📖 Miller, Rory (1986); “Transferring Techniques: Railway Building and Management on the West Coast of South America”, en: Miller, Rory y Finch, Henry (eds.); *Technology Transfer and Economic Development in Latin America, 1850-1930*, Liverpool, University of Liverpool.
- 📖 Novelo, Victoria y Arteaga, Augusto (1979); *La industria en los magueyales: Trabajo y sindicatos en Ciudad Sabagun*, México, Nueva Imagen.
- 📖 Ortíz, Hernán, Sergio (1987-1988); *Los ferrocarriles de México. Una visión social y económica*, México, Ferrocarriles Nacionales de México, 2 Tomos.
- 📖 Ortíz Mena, Antonio (2000); “Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México”, México, Fondo de Cultura Económica.
- 📖 Peña, Moisés T. de la (1938) “Los Ferrocarriles Nacionales de México”, *Revista de Economía*, II: 7-12.
- 📖 Ramírez, Juan Manuel (1952); *Los talleres de los Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Memorándum de divulgación, nro. 1 editado por el Departamento Técnico de Fuerza Motriz y Maquinaria.
- 📖 Roman, Richard (1991); “Workers Administration as an Incorporative Strategy: The Debate over the Administration of the Nationalized Railways of México”, en, Camp, Roderic Ai., Hale, Charles y Vázquez, Josefina (edit.); *Los intelectuales y el poder en México. Memorias de la IV Conferencia de Historiadores Mexicanos y Estadounidenses*, México, El Colegio de México - UCLA Latin American Center Publications.
- 📖 Rosenberg, Nathan (1972); *Technology and American Economic Growth*, New York, Harper Torchbook.

- 📖 Usselman, Steven (1991); “Patents Purloined: Railroads, Inventors, and the Diffusion of Innovation in 19th-Century America”, *Technology and Culture*, 32:4.
- 📖 Villaseñor, Víctor Manuel (1976); *Memorias de un hombre de izquierda*, México, Grijalbo, 2 vols.
- 📖 Yanes, Emma (1991); *Vida y muerte de Fidelita, la novia de Acámbaro. Una historia social de la tecnología en los años cuarenta: el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.



H-industri@

Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina

Año 4- Nro. 6, primer semestre de 2010

La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina.

El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999

Ana Castellani

IDAES-UNSAM- CONICET
anacaste@speedy.com.ar

Esteban Serrani

IDAES-UNSAM- CONICET
estebanserrani@yahoo.com.ar

Resumen

La noción de ámbitos privilegiados de acumulación de capital resulta particularmente útil a la hora de pensar la naturaleza de la articulación entre intervención económica estatal, acción empresaria y desempeño de los grandes agentes económicos. En efecto, el análisis del caso argentino muestra con claridad cómo durante décadas la perversa articulación entre ciertas políticas públicas destinadas a financiar directamente o indirectamente al capital local y diversas acciones desplegadas por los grandes empresarios permitieron que un reducido grupo de firmas lograra internalizar amplios márgenes de beneficios extraordinarios, dando cuenta de la existencia de múltiples y cruzados ámbitos.

Los decisivos cambios estructurales implementados en los años noventa no pusieron fin a esta particular modalidad de articulación entre Estado y empresarios. A pesar de instrumentar las principales reformas sugeridas por los “expertos” neoliberales y demandadas por gran parte del arco empresarial, se siguieron conformando espacios privilegiados de acumulación de capital que favorecieron a un selecto grupo de firmas privadas, muchas de las cuales se habían beneficiado con el funcionamiento de diversos ámbitos en las décadas previas.

En este trabajo se analizará el derrotero de un ámbito particular conformado en el mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999. De esta forma, se pretende corroborar cómo, a pesar de aplicarse todas las reformas estructurales sugeridas por el nuevo consenso neoliberal, se generaron condiciones que facilitaron la persistencia de los ámbitos durante los años noventa.

Palabras claves: ÁMBITOS PRIVILEGIADOS DE ACUMULACIÓN; MERCADO DE HIDROCARBUROS; YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES

Abstract

The notion of Privileged Accumulation Spaces (PAS) is particularly useful for analyzing the relationship between state economic intervention, private behavior, and large corporations' economic results. Indeed, the Argentine case clearly demonstrates how the perverse private-public relationship has allowed a small group of entrepreneurs to achieve huge profits during decades, and confirms the existence of multiple and cross PAS.

The social and economic structural changes implemented in the nineties in Argentina did not put an end to this particular type of private-public relationship. Eventhough the major reforms- suggested by the neoliberals' "experts" and demanded by businessmen - were carried out, PAS were not eliminated and continued favoring a select group of private firms (many of which had benefited themselves from the operation in previous decades in various PAS).

This paper analyzes the conformation of a particular PAS developed in the oil market between 1977 and 1999. We intend to corroborate how, despite all the structural reforms implemented by the government and suggested by the neoliberal consensus; the conditions that facilitated the persistence of these areas during the nineties were not eradicated.

Keywords: PRIVILEGED ACCUMULATION SPACES; OIL MARKET; YPF

Recibido: 22 de octubre de 2009

Aprobado: 28 de diciembre de 2009

Introducción

La noción de ámbitos privilegiados de acumulación de capital (en adelante, APA) resulta particularmente útil a la hora de pensar la naturaleza de la articulación entre intervención económica estatal, acción empresaria y desempeño de los grandes agentes económicos. En efecto, el análisis del caso argentino muestra con claridad cómo durante décadas la perversa articulación entre ciertas políticas públicas destinadas a financiar directamente o indirectamente al capital local y diversas acciones desplegadas por los grandes empresarios permitieron que un reducido grupo de firmas lograra internalizar amplios márgenes de beneficios extraordinarios, dando cuenta de la existencia de múltiples y cruzados ámbitos.

Si se los define por su función, los APA constituyen una fuente de generación de cuasi rentas de privilegio (Nochteff, 1994); si se los define por su forma, pueden pensarse como un entramado de relaciones y/o prácticas de articulación entre actores públicos y privados que se sostienen a lo largo del tiempo. En definitiva, se trata de un espacio virtual, cuya construcción involucra a diversos actores del sector público y privado, en donde se facilitan las condiciones de acumulación de ciertas firmas mediante la existencia de diversos privilegios (institucionalizados o no). Las investigaciones realizadas muestran cómo la difusión de estos ámbitos en diversos sectores de actividad a lo largo de la historia económica argentina reciente acrecentó las restricciones al desarrollo en tanto: a) profundizó la crisis estatal, b) favoreció la existencia de dinámicas de acumulación sostenidas en cuasi rentas de privilegio (que desalentaron procesos de innovación tecnológica), y c) acrecentó el poder económico y social de una reducida fracción del capital vinculada estrechamente con las actividades económicas del Estado (Castellani, 2006, 2008, 2009).

Más allá de presentarlo por sus impulsores como uno de sus principales objetivos, los decisivos cambios estructurales implementados en los años noventa no pusieron fin a esta particular modalidad de articulación entre Estado y empresarios. A pesar de instrumentar las principales reformas sugeridas por los “expertos” neoliberales y demandadas por gran parte del arco empresarial (Beltrán, 2006; Camou, 1998; Heredia, 2008), se siguieron conformando espacios privilegiados de acumulación de capital que favorecieron a un selecto grupo de firmas privadas, muchas de las cuales se habían beneficiado con el funcionamiento de diversos APA en las décadas previas.

En efecto, el nuevo consenso que emergió tras la crisis hiperinflacionaria de 1989 planteaba la necesidad de dismantelar por completo las funciones empresarias del Estado nacional mediante la privatización de sus principales empresas para reducir el déficit fiscal, lograr la estabilización monetaria, e iniciar un proceso de crecimiento sostenido del producto. Inclusive la prédica neoliberal iba más allá argumentando que con las privatizaciones, complementadas por la apertura comercial y la desregulación de los mercados, se pondría fin a décadas de privilegios para ciertas industrias “ineficientes” que sólo

habían podido prosperar al amparo de la protección arancelaria y de los contratos con las empresas y reparticiones públicas. Sin embargo, en este trabajo se muestra cómo, al menos en un caso del mercado de hidrocarburos, la aplicación de las reformas estructurales, lejos de dismantelar las condiciones privilegiadas de acumulación para las empresas privadas del sector, las potenciaron notablemente.

Precisamente, se analizará el derrotero del APA conformado en el mercado de hidrocarburos desde sus orígenes, con la privatización periférica de YPF SE en 1977, hasta la venta de la petrolera estatal a Repsol, en 1999. En el primer apartado, se aborda el período de conformación y difusión del APA en torno a la privatización periférica de YPF SE. En el segundo, se identifican y analizan las consecuencias que el cambio en la orientación de la intervención económica estatal tuvo sobre el mercado de hidrocarburos y en especial sobre el desempeño de las empresas privadas que operaban en él. De esta forma, se pretende corroborar cómo, a pesar de aplicarse todas las reformas estructurales sugeridas por el nuevo consenso neoliberal, se generaron condiciones que facilitaron la persistencia del APA durante los años noventa.

Conformación y difusión de un APA en torno a la privatización periférica de YPF, 1976-1988¹

A mediados de 1976 se produjo un giro en la orientación de la intervención económica estatal en materia petrolera basado en el principio de subsidiaridad del Estado, que obligaba a YPF SE a implementar un programa de exploración y extracción petrolífera con una mayor participación de contratistas privados. El objetivo manifiesto del cambio en la política petrolera era alcanzar rápidamente la metas propuestas por el gobierno en materia de producción de crudo, un insumo clave para la producción de energía local. Por eso se convocó a las empresas privadas mediante licitación pública, a explotar algunos yacimientos en actividad con la condición de anticipar la extracción de las reservas de petróleo, e incluso lograr un incremento sustantivo de las mismas en el mediano plazo. De esta forma, en el área continental se licitaron zonas sobre las que no había incertidumbre acerca de la existencia de petróleo, situación que benefició a las compañías privadas, en tanto redujo significativamente el riesgo de la operación.

Los criterios considerados para seleccionar las ofertas fueron dos: en primer lugar, la cantidad de producción comprometida por las empresas en base a un nivel básico fijado previamente por YPF SE en función de la curva de extracción existente al momento de la convocatoria; en segundo lugar, el precio propuesto por las empresas para venderle el petróleo extraído a la firma estatal. Además, en la licitación se establecía una importante distinción entre la denominada producción básica (equivalente a la ofrecida por la empresa para cada área) y la producción excedente. Como la intención era premiar la

¹ Un tratamiento exhaustivo de este proceso se encuentra en Castellani (2006), capítulo VIII.

mayor extracción antes que el mejor precio, se establecieron valores diferenciales para cada tipo de producción (mayores en el caso de la excedente) y se fijó un sistema de multas ante la eventualidad de que la firma adjudicataria no cumpliera con el compromiso de extracción original. Llamativamente, varias de las petroleras que se presentaron a la licitación ofertaron niveles de producción básica muy superiores a los establecidos como parámetro orientativo por la empresa estatal, que a juicio de los expertos, resultaban muy poco creíbles (cuadro 1).

Cuadro 1: Producción y número de pozos recibidos por los contratistas entre 1977 y 1980 (a la fecha de cesión)

Nº	Yacimientos	Contratistas	Fecha de inicio	Producción (m ³ /día)	Pozos
1	25 de Mayo-Medanito	Pérez Companc-Bridas	20-10-77	2.845	221
2	Medianera	Vial del Sur-Decavial	01-12-77	199	28
3	Centenario	Pluspetrol	05-12-77	461	34
4	Cañadón Seco	Astra	13-01-78	286	69
5	Piedra Clavada	Bridas-Pérez Companc	16-01-78	506	50
6	Neuquén del Medio	El Carmen	28-02-78	15	2
7	Al sur de la Dorsal	Bridas-Ryder Scott	10-04-78	68	24
8	El Cordón	Bridas-Pérez Companc	26-05-78	270	88
9	Al Norte de la Dorsal	Quitralcó - Cadipsa	06-06-78	85	14
10	Rinconada- P. Morales	Tesca	22-06-78	47	13
11	Meseta Espinosa	Astra-Evangelista	27-06-78	325	103
12	Chañares Herrados	Héctor Lapeyrade	05-07-78	32	10
13	Río Tunuyán	Astra	01-08-78	75	21
14	Refugio Tupungato	Petrolera San Jorge-Supercemento	01-09-78	420	42
15	Koluel Kayke	Pérez Companc	09-09-79	550	100
16	Cerro Tortuga-Las Flores*	Auspetrol*	10-08-79	91	29
17	Anticlinal Campamento	Pluspetrol	03-10-79	83	30
18	P. Castillo-La Guitarra	Pérez Companc-SADE	12-10-79	557	95
19	Ramos	Pluspetrol-Techint-Socma	03-02-80	140	3
20	Manantiales Behr	Amoco	06-06-80	500	165
21	P. Coloradas-E. Intermedia	Inaltruco-Evangelista	31-07-80	465	57
Total				8.020	1.198

Fuente: Elaboración propia en base a Scalabrini Ortiz (1989), p. 33, con datos proporcionados por YPF SE.

A pesar de las objeciones planteadas por diversos organismos fiscalizadores y de las sospechas que generaba entre los entendidos la fuerte discrepancia existente entre los niveles de extracción estimados por YPF SE para las diversas áreas licitadas y los ofertados por las empresas petroleras que se presentaron a la licitación, en el transcurso de 1977 se adjudicaron las primeras áreas de explotación. A lo largo de los años subsiguientes (y hasta 1980), se fueron incorporando nuevos yacimientos concretando la firma de veintiún contratos de concesión por un total de 1.198 pozos petroleros, descubiertos y explotados hasta ese momento por YPF SE, con una producción de petróleo diaria total de aproximadamente 1.200 m³ y una reserva estimada en 46 millones de m³. Esta cesión benefició a una veintena de empresas petroleras privadas, entre las que se destacan por la cantidad de contratos obtenidos: Bridas, Pérez Companc y Astra, que además, en muchos casos, operaban los yacimientos en forma conjunta.

Entre fines de 1980 y principios de 1981 todas las empresas presentaron formalmente ante YPF SE un pedido de renegociación de los contratos, argumentando dificultades para cumplir con la producción comprometida y retrasos en los precios pactados originariamente que, a juicio de las contratistas, resultaban insuficientes para garantizar la rentabilidad de la actividad. Sin embargo, entre 1977 y 1981, las rentabilidades de las tres firmas privadas más importantes del sector, tanto medidas sobre ventas como sobre patrimonio, fueron positivas (excepto para el caso de Astra, en el año 1978), tal como se desprende de los datos presentados en los cuadros 2 y 3.

Cuadro 2: Evolución de la rentabilidad sobre ventas de las empresas Astra, Bridas y Pérez Companc, 1977-1981

Empresas	1977	1978	1979	1980	1981
Bridas	11.8	12.9	7.7	7.0	5.1
Pérez Companc	26.2	22.4	10.5	11.2	3.2
Astra	15.1	(5.4)	2.1	1.3	4.3

Fuente: Elaboración propia en base a *Prensa Económica*, Número Especial, varios años.

Cuadro 3: Evolución de la rentabilidad sobre patrimonio de las empresas Astra, Bridas y Pérez Companc, 1977-1981

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Bridas	8.9	19.8	14.0	7.4	6.9	s/d
Pérez Companc	26.3	29.3	23.2	14.8	13.6	3.3
Astra	27.9	15.9	(7.5)	4.0	3.4	5.0

Fuente: Elaboración propia en base a *Prensa Económica*, Número Especial, varios años.

A partir de 1981, se desató una fuerte puja para garantizar la renovación de los contratos incorporando nuevas condiciones sumamente ventajosas para las firmas contratistas, que finalmente fueron aprobadas en marzo de 1983. Entre estas nuevas pautas de contratación que beneficiaron a las contratistas privados, se destacan:

- El establecimiento de un nuevo nivel de producción básica, sustancialmente menor al volumen de extracción que las empresas mantenían antes de la renegociación.
- La fijación de precios más elevados para la producción básica (ahora reducida por la cláusula anterior) que significó un aumento promedio del orden del 86,4% en los precios (pasando de 26,1 a 48,7 dólares el m³).
- La condonación de las multas por incumplimiento en la producción básica comprometida originariamente en los contratos, por un total aproximado de 40 millones de dólares.
- El incremento de los precios por producción excedente, que se ubicaron en promedio, por encima de los 140 dólares por m³.

A pesar de que los contratos renegociados incluían una cláusula que facultaba al nuevo gobierno constitucional a realizar una revisión de las condiciones establecidas en la renegociación, durante 1984 se convalidaron los contratos respetando las pautas acordadas durante el gobierno anterior. Es más, a lo largo de la gestión radical se fueron renovando los contratos, e inclusive, se diseñaron nuevos proyectos petroleros² (Plan Houston I y II, Plan Olivos y Petroplan) que profundizaron la orientación de la política de privatización periférica diseñada anteriormente. Tal es así, que se llegó a proponer la libre disponibilidad de crudo por parte de las petroleras privadas y se terminó fijando un precio para el petróleo extraído por las contratistas, en un nivel cercano al 80% del precio internacional, muy por encima del costo de explotación de YPF SE (cuadro 4).

² En 1985, se lanzó el Plan Houston I, que profundizaba los lineamientos de la política petrolera establecida en la dictadura buscando incorporar a empresas trasnacionales al sector del *upstream*, pero sobre todo a la extracción de crudo. Luego de que este plan fracasara, hacia 1987 se lanza el Plan Houston II, flexibilizándose en favor de los contratistas del *upstream* de YPF SE, las normas establecidas en el Houston I en lo que respecta a condiciones de comercialización, formas de pago y el sistema de asociación con YPF SE. Ahora el Estado explotaba algunas áreas marginales absorbiendo el mayor riesgo que esa inversión suponía frente a las áreas centrales, principalmente en concesiones contractuales de los principales agentes locales. Al mismo tiempo, se lanzaron entre mediados de 1987 y principios de 1988, dos nuevos planes: el Olivos I y II. El objetivo principal era aumentar la producción de yacimientos concesionados que se encontraban en explotación, para paliar la crisis energética de entonces. De esta manera, estos nuevos planes incrementaban los precios renegociados en los contratos en 1983 para la producción excedente, tratando de acercar los precios pagados a los contratistas a los precios internacionales.

Cuadro 4: Evolución de los precios abonados a los contratistas entre 1983 y 1988 (en U\$S/m³)**a) Contratos renegociados durante el “Proceso”**

Yacimientos	Contratista	Marzo 1983	Abril 1983	% Variación Abr / Mar 83	Dic. 83	Dic. 88	% Variación Dic.88 / Dic.83
Cañadón Seco-Meseta Espinosa	Astra Evangelista	40.38	92.06	127.98	103.29	159.61	+54.5
Piedra Clavada	Bridas-Pérez Companc	36.89	66.91	81.38	81.33	117.10	+44.0
El Cordón	Bridas-Pérez Companc	44.75	88.31	97.34	100.19	133.49	+33.2
Koluel Kaike	Pérez Companc	32.06	45.15	40.83	62.92	82.95	+31.8
Manantiales Behr	Amoco	15.92	53.71	237.37	78.08	119.96	+53.6
Pampa del Castillo	Pérez Companc-SADE	30.76	41.46	34.79	66.84	90.65	+35.6
Anticlinal Campamento	Pluspetrol	21.65	52.08	140.55	68.63	85.48	+24.6
Lindero Atravesado	s/d	31.06	44.34	42.76	81.52	100.83	+23.7
Centenario	Pluspetrol	35.94	71.38	98.61	102.40	132.61	+30.8
Neuquén del Medio	Petroleroa El Carmen	30.60	55.29	80.69	57.98	91.18	+57.3
Al Norte de la Dorsal	Quitralcó-CADIPSA	36.59	44.79	22.41	84.34	119.96	+42.2
Al Sur de la Dorsal	Bridas-Ryder Scout	19.07	34.72	82.07	82.47	115.95	+40.6
Catriel Oste	s/d	32.93	52.08	58.15	63.82	78.95	+23.7
25 de Mayo-Medanito	Pérez Companc-Bridas	31.37	40.63	29.52	72.84	86.35	+18.5
Medianera	Decovial-Vial del Sur	42.72	90.34	111.47	99.69	80.30	-19.4
Chañares Herrados	Lopeyrade	18.13	34.90	92.50	79.21	103.96	+31.2
Río Tunuyán	Astra	22.60	42.02	85.93	58.66	82.22	+40.2
Refugio Tupungato	Petrolera San Jorge – Supercimiento	40.18	63.54	58.14	71.04	87.63	+23.3
Cañadón Amarillo	s/d	s/d	47.55	s/d	70.83	79.26	+11.9
Piedras Coloradas	Inaltruco-Evangelista	s/d	s/d	s/d	55.2	138.96	+151.7

b) Contratos renegociados entre 1983 y 1988 (en U\$\$/m³)*

	Contratista	Dic. 83	Dic. 88	% Variación
La Ventana	Amoco	28.8	85.48	+196.8
Entre Lomas	Pérez Companc	48.1	108.30	+125.2
Ramos	Pluspetrol-Techint-SOCMA	34.9	82.19	+135.5

Fuente: Elaboración propia en base a Scalabrini Ortiz (1989), pp. 33 y 34, con datos suministrados por YPF.

Nota: (precios a partir de la renegociación de abril de 1983) y los posteriores (decretos nro. 3870/84, nro. 5/85 y nro. 145/85) y decreto nro. 1812/87 (plan Olivos).

Los nuevos ajustes de precios surgidos de las diversas renegociaciones encaradas desde 1982, generaron importantes y muy dispares consecuencias sobre la situación de las diversas empresas privadas involucradas y sobre la petrolera estatal. Si se toma el caso de las tres firmas privadas más importantes del sector (aquellas que accedieron a numerosos contratos y a las mejores áreas de explotación), se observa que todas ellas lograron incrementar sustantivamente su tasa de participación en el monto total de utilidades generadas por la cúpula empresaria integrada por las cien firmas privadas de mayor facturación entre los años considerados (de excepcional magnitud para el caso de Astra) y aumentaron su participación en las ventas globales de la muestra (cuadro 5). Además ascendieron vertiginosamente dentro de la cúpula pasando, en el caso de Bidas, de la posición 40, en el año 1976, a la 16, en 1988; de la 49 a la 29, en el caso de Pérez Companc, y de la 251 a la 40, en el de Astra. Entre 1976 y 1987, las contratistas recibieron ingresos netos (es decir, descontando costos operativos e inversiones realizadas) por 846 millones de dólares por la venta de 35,4 millones de m³ de petróleo a la petrolera estatal. Por esta producción, YPF SE pagó 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) fueron transferidos 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 (Scalabrini Ortiz, 1989).

Cuadro 5: Evolución de las tasas de participación en la generación de las ventas y utilidades totales de la cúpula empresaria de las firmas Astra, Bidas y Pérez Companc. Años 1976-1979-1983-1988

Empresas	1976	1979	1983	1988	% Variación 1988/1976
Bidas					
% ventas	0,9	0,9	0,7	1,5	69,7
% utilidades	1,6	1,4	3,0	3,5	116,1
Pérez Companc					
% ventas	0,8	0,7	0,9	0,9	13,3
% utilidades	2,5	1,5	1,3	8,1	225,9
Astra					
% ventas	no figura	0,4	1,3	0,7	66,9*
% utilidades	no figura	0,2	0,6	1,8	909,8

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de balance publicados en los *ranking* empresarios de *Prensa Económica*, número especial, año 1977, 1980, 1984 y 1989.

* Variación 1988/1979

Las consecuencias de la política de precios aplicada para la petrolera estatal fueron devastadoras. No sólo se vio obligada a adquirir el petróleo de las contratistas a un precio muy superior al de sus propios costos de producción, sino que, además, como resultado de las políticas tarifarias aplicadas por los sucesivos gobiernos, debía venderle a las firmas comercializadoras (Esso y Shell) ese mismo petróleo a precios inferiores a los de compra (cuadro 6). Si bien en algunos períodos, la diferencia entre los precios pagados a los contratistas y los cobrados a los comercializadores fue compensada por el Tesoro Nacional, en última instancia fue el Estado el que sostuvo los precios diferenciales que privilegiaban a los contratistas y perjudicaban a la petrolera estatal. El mantenimiento de esta política de precios llevó a una situación completamente insólita para una empresa petrolera: la existencia de consecutivos quebrantos operativos, es decir, ingresos por ventas inferiores a egresos por costos de producción (cuadro 7). A esto se le sumó la existencia de un permanente resultado financiero negativo, producto de la política de endeudamiento externo a la que fue sometida la empresa estatal durante los últimos años de la dictadura para sostener los mecanismos de valorización financiera de capital.³ Esta situación, sumada a la anterior, provocó la persistencia de elevadas tasas negativas de rentabilidad sobre ventas, que recién se pudo recomponer hacia fines de los años ochenta.

³ En una sucinta pero precisa caracterización de estos mecanismos, Basualdo (2000) afirma que “[...] 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”, pp. 28 y 29.

Cuadro 6: Precio de compra de YPF a contratistas de producción privados y de venta a las refinерías ESSO y SHELL (U\$S/m³). Abril 1989

Yacimientos concesionados	Precio de compra	Precio de venta a ESSO y SHELL	Diferencia
Cañadón Seco	60.2	22.0	(38.2)
El Cordón	50.4	21.8	(28.6)
Centenario	50.0	23.6	(26.4)
Norte de la Dorsal	43.8	23.7	(20.1)

Fuente: Elaboración propia considerando los datos de Scalabrini Ortiz (1989) pág. 40, en base a los registros de YPF y Secretaría de Energía.

Cuadro 7: Evolución de los resultados operativos de YPF (en millones de U\$S, cotización oficial, consolidados a diciembre de 1986). Años 1981-1986

Año	Ingresos	Egresos	Resultado operativo
1981	2697.7	4838.1	(2140.4)
1982	2229.8	4066.6	(1836.7)
1983	2981.8	5023.4	(2041.6)
1984	2704.0	2797.9	(93.9)
1985	3549.3	4075.4	(526.1)
1986	3164.5	3339.4	(174.9)

Fuente: Elaboración propia considerando los datos publicados en *Mercado*, 30 de julio de 1987, pág. 50, en base a datos de la SIGEP.

En síntesis, a doce años de iniciada la privatización periférica los resultados eran más que desalentadores para el funcionamiento del mercado de hidrocarburos: estancamiento de la producción y de las reservas (las nuevas habían sido incorporadas sólo por YPF SE), fuertes déficit operativos para la petrolera estatal y condiciones privilegiadas de acumulación para un reducido grupo de empresas privadas.

Reformas estructurales y mantenimiento del ámbito privilegiado de acumulación en el mercado de hidrocarburos entre 1989 y 1999

Con la llegada al gobierno del presidente Carlos Menem en 1989, la intervención económica estatal se reorientó en base a los principales lineamientos del neoliberalismo. Luego de la experiencia hiperinflacionaria de 1989, el gobierno asumió que debía enviar señales muy claras a la comunidad financiera internacional de que asumiría el pago de la deuda, y de que se iban a implementar reformas estructurales que permitieran una “libre competencia de mercado” garantizando una “retirada del Estado” en la planificación y regulación de la economía local. En este escenario, las primeras medidas estuvieron orientadas a lograr un creciente ajuste estructural de las cuentas públicas, un aumento de tarifas y un congelamiento de precios y salarios para detener el proceso inflacionario.

Para cumplir con la “retirada del Estado” de la economía, comenzó un profundo proceso de reorientación de la intervención económica estatal, que tuvo como punto de partida la privatización de las

principales empresas públicas. Teniendo esto en cuenta, el objetivo de este apartado es determinar qué sucedió con el APA generado en torno al funcionamiento de YPF SE cuando se puso en marcha el proceso de privatización de la empresa pública y se produjo un rotundo cambio en la orientación de la intervención económica estatal sobre el mercado de hidrocarburos. Para ello se analizarán, en primer lugar, las principales modificaciones en la intervención estatal sobre el sector; en segundo término se establecerán las características más relevantes que imprimieron estas modificaciones sobre el mercado de hidrocarburos, y en especial sobre el desempeño de las firmas más importantes, para finalmente, establecer la existencia de factores que dan cuenta de la persistencia del APA durante los años noventa.

Los cambios en la orientación de la intervención económica estatal: privatización de YPF, desregulación de los precios y apertura comercial

En consonancia con los principales reclamos esgrimidos por los empresarios que operaban en el sector,⁴ los cambios más relevantes en la orientación de la intervención económica estatal sobre el mercado de hidrocarburos fueron la privatización de la petrolera estatal, la desregulación de los mecanismos de fijación de precios y la apertura comercial. La privatización de YPF SE, fue un proceso largo y complejo que se desarrolló entre 1989 y 1999 y que puso fin a décadas de primacía del Estado en la producción de hidrocarburos dando inicio a la conformación de un poderoso oligopolio privado integrado por varias de las empresas que desde la dictadura venían operando como contratistas de la petrolera estatal. La política de desregulación, también iniciada en 1989, transfirió la potestad de fijar los precios del petróleo y sus derivados desde el Estado hacia el “nuevo” oligopolio privado. Finalmente, la apertura comercial, junto con la libre disponibilidad del crudo que traía aparejada, produjo un incremento notable de las exportaciones a la par de una inusitada caída de las reservas de este valioso recurso no renovable.

El proceso de “desmonopolización” de mercado y privatización de la petrolera estatal, puede ser organizado para su análisis en tres etapas.

⁴ Ya hacia mediados de 1988, eran innegable que las demandas de los empresarios del sector apuntaban a replegar la intervención estatal para dejar paso a la implementación de reformas de mercado. En ese imaginario, las reformas posibilitarían ampliar los niveles de productividad y acrecentarían las inversiones de riesgo asegurando el autoabastecimiento energético. Por aquel entonces, en una reunión organizada por la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, el vicepresidente de Pérez Companc y Presidente de la Cámara de Empresas Petroleras Argentinas (CEPA) Oscar Vicente, aseguraba que “la desregulación del mercado del petróleo implica el aporte de capital privado para la recuperación de áreas sub-explotadas y la libre disponibilidad del crudo para su venta, lo cual puede aportar grandes beneficios para el país en los próximos diez años”. (Revista *Petrotecnia*, nro. 7, Julio de 1988)

Por su parte, el entonces presidente de YPF, Daniel Montamat argumentaba (a partir de la misma reunión) en favor de las reformas: “la Argentina esta padeciendo la crisis y el agotamiento de un modelo económico cuyas características básicas han sido el encerramiento, una estrategia de crecimiento orientada hacia los mercados internacionales y la hiperegulación de la economía. La contracara de este modelo agotado ha sido el sobre-dimensionamiento del Estado, que con el tiempo se ha hecho crónicamente deficitario. En este contexto YPF ha tenido que actuar dentro del sector público como empresa que se corresponde con un objetivo macroeconómico (...), siendo un monopolio débil que ha terminado siendo la variable de ajuste de muchos desajustes macroeconómicos del país.” (Revista *Petrotecnia*, nro. 7, julio de 1988)

En la primera (que abarca desde la sanción de las primeras leyes de reforma estructural de septiembre de 1989 hasta la desregulación total del mercado, en enero de 1991) se establece una primera batería legislativa de leyes y decretos que permiten avanzar en la desregulación del sector, y que habilitaron la reconversión de los contratos petroleros que los agentes privados tenían con YPF hasta ese momento (muchos de ellos originados durante la última dictadura militar y en el gobierno del Dr. Alfonsín, aunque algunos pocos también se remontan al gobierno del Dr. Frondizi a fines de los años cincuenta).

En este sentido, la Ley de Reforma de Estado (23.696/89) abrió el proceso de transformación estructural del sector con una nueva renegociación de los contratos. La legislación les aseguraba a los agentes privados un mayor poder de decisión sobre las reservas de los pozos licitados, en tanto los antiguos contratos de explotación y de extracción de crudo se reconvirtieron en contratos de concesión o asociación por un lapso de veinticinco años, a los que se sumaba una ventaja adicional: la libre disponibilidad de los productos obtenidos (decreto 1212/89).⁵ El proceso de reconversión de los veinticinco contratos que eran susceptibles de ser tratados implicó un alto grado de poder discrecional en un grupo reducido de funcionarios para negociar las condiciones de transferencias a las empresas privadas de activos de gran valor. So pena esta situación, se ha estimado que “para 4 áreas consideradas (que representaban apenas el 18% de la producción total de los contratos reconvertidos) una pérdida para el Estado de 150 millones de dólares” (Gadano y Sturzenegger, 1997, citado en Gadano, 1998: 21).

En una segunda etapa, que podríamos situarla entre enero de 1991 (inicio de la desregulación de precios) y mediados de 1993 (privatización de YPF SE), se buscó reestructurar la empresa para darle un perfil más acorde al de una firma privada para poder encarar el proceso de privatización. En virtud de este objetivo, se fraccionó la empresa en diferentes unidades de negocios vendiéndose por separado aquellos activos que eran considerados no-estratégicos para la nueva morfología empresarial que se deseaba para YPF. El decreto 2.778/90 impulsaba el Plan de Transformación Global que convirtió la petrolera estatal en una sociedad anónima y estableció un calendario de venta de activos. En su artículo 18 reconfiguraba el mercado distinguiendo dos tipos de unidades a licitar: las del *upstream*⁶ y las del *Downstream*.⁷ De esta manera se presentó la estructura legal para la enajenación de activos y reservas⁸ que la nueva YPF se desprendería por considerar como no-estratégicos.⁹

⁵ Paralelamente, la Ley de Emergencia Económica (23.697/1989) profundizó los cambios estructurales en el sector: suspendió los subsidios y los descuentos tarifarios a la industria, desafectando el Fondo Nacional de Energía, y desalentó el control estatal de precios hasta que el mercado estuviera completamente desregulado. Por último, esta ley fijó los lineamientos generales sobre las regalías petroleras que el Estado recibiría una vez privatizada YPF SE.

⁶ Se denomina *upstream* al segmento industrial que se ocupa de la extracción del producto. En cuanto al mercado de hidrocarburos, incluye los trabajos de exploración, perforación, explotación hasta su entrega a las refinerías, plantas de proceso y fraccionamiento.

⁷ Se denomina *downstream* a las actividades que cubren los últimos tramos del proceso industrial. En el caso del mercado de hidrocarburos, estas incluyen la refinación de petróleo crudo, y la separación, fraccionamiento, distribución y comercialización de los productos obtenidos a partir de la misma.

⁸ La valuación de las reservas de petróleo y gas de YPF SA estuvo encargada a la consultora internacional Gaffney, Cline y Asoc., siendo fuertemente subvaluadas: la estimación de las mismas por parte de la consultora fueron un 28% inferior para

En el segmento del *upstream* se transfirieron al sector privado importes activos de las áreas centrales de YPF. Mediante el decreto 1.216/90 se convocó a las empresas privadas para una precalificación para acceder en forma asociada al 50% de las reservas recuperables de petróleo y gas en cuatro áreas centrales. De esos contratos de asociación resultaron adjudicatarios cuatro consorcios de empresas, de los cuales tres estaban conformados por algunas de las mismas firmas que desde el comienzo de la privatización periférica de YPF SE habían sido sus contratistas, aunque esta vez se presentaban asociadas a importantes multinacionales: el yacimiento Vizcacheras (Mendoza) fue adjudicado a Pérez Companc (en asociación con Occidental Exploration of Argentina); El Tordillo (Chubut) a Tecpetrol (con Santa Fe Energy); y Puesto Hernández (Neuquén y Mendoza) a Astra (en asociación con REPSOL). El restante yacimiento, El Huemul (Santa Cruz), quedó en manos de Total Austral (de Francia). En un segundo momento, se privatizaron los derechos de exploración a concesionarias privadas de las cuencas Noroeste y Austral que estaban reservados para YPF SE. En cuanto a la explotación, se otorgó un 50% en calidad de asociación a empresas privadas¹⁰ (De Dicco, 2004). Al mismo tiempo, entre 1990 y 1991 de las 105 áreas marginales se adjudicaron otras 86 áreas marginales por un total de 470 millones de dólares. (Kozulj, 2002)

En el segmento del *downstream*, se privatizaron las refinerías de San Lorenzo, Dock Sud, Campo Durán, Luján de Cuyo, La Plata y Plaza Huincul, además de que se enajenaron importantes activos de la flota naval, de los talleres navales, puertos y otras plantas de la petrolera estatal.¹¹

Este proceso de enajenación de reservas y venta de activos considerados no-estratégicos para la nueva morfología que YPF iba adquiriendo, implicó un ingreso para el Estado de 2.059 millones de dólares por todo concepto (Kozulj, 2002), y al mismo tiempo una caída del 40% en las reservas de YPF SA y de un 25% en la producción de petróleo crudo, entre 1991 y 1993 (YPF, Memoria de YPF 2004).

Por último, la tercera etapa (que podría ceñirse estrictamente al proceso de privatización propiamente dicho) comienza en septiembre de 1992 y finaliza a mediados de 1993. Una vez que la empresa

el petróleo y el gas respecto a la reconocida oficialmente con anterioridad (Kozulj, 2002). De esta manera, los concesionarios realizaron menos desembolsos de lo que costaba realmente la empresa: los activos de YPF SA se estiman en no menos de 20.000 millones de dólares a pesar de una valorización de esta consultora le atribuye entre tres y cuatro mil millones. Sin embargo el decreto 2.778/90 estima en sólo 1.170 millones de dólares el capital social. (Kozulj y Bravo (1993), citado en Azpiazu, 2002: 168).

⁹ Cabe destacar que el proceso de análisis y propuesta de la transformación de la YPF SE fue delegado en la consultora internacional McKinsey. Este proyecto incluía la venta de activos de la empresa, la asociación con empresas privadas para la explotación de algunas áreas y la racionalización de la plantilla de trabajadores petroleros: de un total de 51 mil empleados al finalizar 1990 pasó a 7.500 tres años después, implicando una reducción de la nómina salarial de 51 millones de dólares a 17 millones a finales de 1993. En este aspecto, desde el Estado se buscó redimensionar YPF a través de la desinversión en determinados activos que según la consultora, eran no estratégicos pero que a través de su venta, podían potenciar su valor económico. De esta manera, “el discurso parecía mucho más profesional y menos improvisado que la venta de reservas, que hasta la fecha se venía realizando por motivos mas presupuestarios que por cuestiones estratégicas. YPF se iba a quedar, luego de la desinversión planificada, con alrededor del 50% del mercado de crudo” (Montamat, 2005: 49).

¹⁰ Cuencas que eran explotadas por YPF SE.

¹¹ Todas estas ventas de activos como los contratos de las cuencas nombradas se desarrollaron entre 1991 y 1992, siguiendo el cronograma presentado en el decreto 2.408 de 1991.

estatal había sido reestructurada a semejanza de una petrolera privada, quedaba cerrar el proceso haciendo cotizar las acciones de YPF en los mercados bursátiles. En septiembre de 1992 se sancionó la Ley 24.145 de Federalización de los Hidrocarburos. A partir de esta ley, el Estado se reservaba el 51% de las acciones de la nueva sociedad anónima que se constituiría en reemplazo de la sociedad estatal (YPF SA) y se creaba el “patrimonio desafectado de YPF”, haciendo cargo el Estado de todas las deudas de la empresa contraídas hasta el 31 de diciembre de 1990.¹² El 29 de junio de 1993 las acciones de YPF comenzaron a cotizar en la bolsa local. Por el 43,5% de las acciones se recibieron un total de 3.040 millones de dólares frescos, a razón de 19 dólares por acción. Considerando la valuación que desde el Ministerio de Economía se fijó para cada acción, no caben dudas que fueron fuertemente subvaluadas (De Dicco, 2004; Kozulj, 2002; Montamat, 2005, Azpiazu, 2002).¹³ La muestra más clara de esta situación es que inmediatamente después de lanzadas al mercado, exactamente un día después, las acciones valían un 13,9% más, llegando a cotizar en la Bolsa de New York a 21,87 dólares por acción. (*La Nación*, 30 de Junio de 1993). Esto supuso una transferencia neta de recursos a los flamantes accionistas de YPF de alrededor de 420 millones de dólares.

El Estado Nacional se fue desprendiendo por esta vía del 80% de su paquete accionario (a pesar de que la ley sancionada el año anterior establecía que el Estado Nacional debía reservar para sí el 51% de las acciones). Como consecuencia de este proceso de desprendimiento de las acciones estatales, hacia 1993 la participación accionaria quedó conformada de la siguiente manera: 20% más la acción de oro¹⁴ para el Estado Nacional; 12% para las provincias; 10% para el personal de YPF SA; 12% para el sistema previsional; y 46% para los accionistas privados (De Dicco, 2004)

Finalmente, en 1995 se dictó la Ley 24.474 (que modificaba a la Ley 24.145 de 1992) habilitando al Estado Nacional a quedarse con al menos una acción de la empresa. En este sentido, antes de ser vendido el 98,3% de las acciones a Repsol en 1999, el proceso de desvinculación de los organismos públicos de la petrolera fue cada vez mayor. La conformación accionaria hacia finales de la década quedaría entonces del siguiente modo: para el Estado Nacional el 15% más la “acción de oro”; 4,6% para

¹² Concretamente, el artículo 9 de esta ley planteaba que: “El Estado Nacional asumirá todos los créditos y deudas originadas en causa, título o compensación existente al 31 de diciembre de 1990, que no se encuentren reconocidos como tales en los estados contables de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado a dicha fecha, que fueran auditados por la Sindicatura General de Empresas Públicas, como también toda contingencia, reconocida o no en dichos estados contables, generada por hechos ocurridos y/o en operaciones celebradas a dicha fecha”

¹³ No caben dudas que este proceso deber ser analizado en correlación con la política macroeconómica que el gobierno estaba implementando en el marco del Plan de Convertibilidad, y en virtud también de la extrema necesidad de conseguir financiamiento “fresco” por parte del Estado. A pesar de reconocer esta relación, dar cuenta de este proceso excede el propósito de este trabajo.

¹⁴ Se denomina acción de oro a aquellas acciones que tienen derechos especiales de voto. Es decir que quienes la posean, tienen un poder especial con respecto a los demás accionistas. En el caso de las privatizaciones de empresas públicas, los Estados Nacionales suelen reservarse estas acciones para tener ciertos derechos y controlar decisiones estratégicas de la sociedad privatizada.

las provincias; 0,4% para el personal de YPF; 5% para Repsol; y 75% para accionistas privados¹⁵ (De Dicco: 2004).

Pero el debilitamiento de la incidencia del Estado sobre el sector no finalizaba con la privatización de la petrolera estatal: la intervención avanzó “reestructurando” el mercado a través de la desregulación de la oferta primaria y secundaria de petróleo. Se entendía (tanto desde los sectores empresarios¹⁶ como desde los funcionarios de la Secretaría de Energía¹⁷), que la retirada del Estado mejoraría la competitividad del mercado, permitiendo la adecuación de los precios internos a los internacionales

En esta dirección, la sanción del decreto 1.055/90 definió la necesidad de aumentar la productividad total del mercado a través de reactivar la explotación de hidrocarburos mediante un “necesario proceso de desregulación”. De esta manera, el cambio en la orientación de la intervención económica estatal afirmaba la intención de traspasar los mecanismos de control de la oferta y los de fijación de precios a los mecanismos de “mercado”. Esto se concretó con el decreto 1.212/90 mediante el cual el Estado transfirió al “mercado” la potestad de la fijación de los precios, las cantidades asignadas por empresa, los valores de las transferencias, y las bonificaciones a los actores perjudicados en las distintas etapas de la industria, completando así el proceso de desregulación. De esta forma, se buscaba no sólo que los precios domésticos se ajustaran a los internacionales, sino también que la fluctuación de los primeros reflejaran la evolución de los segundos.

¹⁵ Nótese que mientras en 1993 las acciones para el sistema previsional representaban un 12% del total, cinco años más tarde estas habían sido vendidas en su totalidad.

¹⁶ En una nota publicada en 1988 en el diario *Ámbito Financiero*, Ricardo Gruneisen, presidente de la petrolera ASTRA, aseguraba que “es precisamente la iniciativa individual, la empresa privada y la competencia quienes han hecho crecer las nacionales y les han dado prosperidad. (...) La empresa privada al arriesgar sus propios recursos elimina por sí misma la ineficiencia, la haraganería o la mendacidad y, por una simple razón de supervivencia, no puede caer en el facilismo burocrático de los nombramientos excesivos. El sector público caro e ineficaz ha arrastrado a muchos países de América Latina, África y Asia a la quiebra económica. (...) El intervencionismo estatal frena el desarrollo de los países y debilita su credibilidad y su confianza en el plano interno y externo. Con ello retrasa el establecimiento de una democracia fuerte y auténtica que solo podrá obtenerse con la empresa privada eficiente y organizada, con disciplina y con trabajo”. (*Ámbito Financiero*. 12 de julio de 1988, pág. 18)

¹⁷ Julio Cesar Aráoz, secretario de Energía de la Nación entre 1989-1991, anticipaba ya en 1989 cual sería el rol del Estado y su intervención económica en el mercado de hidrocarburos, a partir de la desregulación sectorial: “Existen evidencias sobradas acerca del agotamiento del régimen regulatorio. Una profunda crisis de reservas y producción, la reciente pérdida de energía en los yacimientos por una explotación ineficiente, un rígido sistema de precios administrados para el *downstream* y una cultura política notablemente inconsistente con las necesidades del sector contribuyen a dibujar un panorama dramático. El sector en síntesis, era incapaz de generar los fondos necesarios para incentivar las actividades que le son inherentes, sobre todo las de exploración, producción y refinación. Existe consenso en cuanto a señalar como fuente del mismo el elevado grado de intervención estatal, en toda la cadena productiva. Esta intervención se manifiesta en el carácter de firma dominante, cuasi monopolística en algunos tramos y monopolísticas en otros de la empresa petrolera estatal, y también en la vigencia de un régimen de regulaciones que hizo lo suyo para crear condiciones cada vez más alejadas de la evolución de los mercados mundiales, inhibiendo una mayor productividad y consagrando prácticas ineficientes. La trama burocrática engendrada por el sistema resultó incompatible con cualquier tipo de racionalidad económica, creando un conjunto de subsidios y distorsiones que por una prologada etapa desincentivaron la producción eficiente y las decisiones empresarias sanas y operativas” (Salas, 2008: 99)

El último bastión de los reclamos empresarios estaba relacionado con la apertura comercial externa para garantizar la libre disponibilidad de crudo.¹⁸ Esto permitiría, según sus defensores, incentivar la exploración y explotación petrolífera. Ya a comienzos de su gestión, el gobierno de Menem implementó medidas en esta dirección; en el decreto 1.055/89 se aseguraba que las empresas ganadoras de las licitaciones públicas de extracción y producción de crudo tendrían libre disponibilidad para la comercialización de los hidrocarburos obtenidos, tanto en el mercado interno como en el externo. A su vez, este decreto establecía que el Estado no intervendría en el control del abastecimiento del mercado interno, ni cobraría derechos de exportación a los operadores privados. Complementariamente, en el decreto 1.212/89 se establecía que tanto para la importación de petróleo crudo como para sus derivados, los agentes privados no requerirían autorización estatal previa y estarían exentos de aranceles. En este mismo rumbo, el decreto 1.589/90 reglamentaba la libre disponibilidad para la exportación e importación de hidrocarburos y derivados (aunque también impedía que los operadores privados recibieran reintegros o reembolsos por la producción exportada). Al mismo tiempo, el citado decreto permitía ampliar la capacidad adicional de refinación como así también la instalación y la titularidad de nuevas estaciones de servicio. Por último, el proceso de transformación y apertura del sector se completaba con la libre disponibilidad de hasta el 70% de las divisas obtenidas por los privados en cada operación de exportación. Es decir que, cuando las empresas exportaran petróleo crudo o sus derivados en el mercado externo, podían dejar en el exterior hasta el 70% del valor obtenido en cada transacción. Esta norma rigió para todas las exportaciones de petróleo crudo de libre disponibilidad o para la exportación de derivados provenientes del procesamiento de petróleos crudos. Pero incluso, la apertura comercial les aseguraba la posibilidad de acceder a las divisas correspondientes a dicho porcentaje a las empresas que vendieran el crudo en el mercado interno (decreto 1.589/89).

Estos cambios en la orientación de la intervención estatal respondían claramente a una de las principales demandas que los agentes económicos contratistas de YPF SE exigían desde los años ochenta. Se sostenía que el Estado, al ser el único comprador de la producción de crudo de los privados en el mercado doméstico, no generaba incentivos para ampliar la productividad debido el retraso que presentaban los precios domésticos frente a los internacionales.¹⁹ En este punto, la “libre disponibilidad

¹⁸ Oscar Secco, quien fuera Presidente de la petrolera Amoco Argentina durante parte de los años setenta, y que a partir de 1981 pasara a Pluspetrol desempeñando el cargo de Gerente General y Director de la compañía, aseguraba en 1989 la necesidad de avanzar en la apertura comercial como un incentivo fundamental para incrementar la productividad y asegurar la rentabilidad del sector. En una entrevista otorgada a la revista *Petrotecnia*, cercioraba que de las principales propuestas para el mercado en el futuro, “la más importante es desregular el mercado petrolero tanto en exploración y producción como en refinación y ventas. El objetivo debe apuntar a que en este país se pueda vender, comprar, importar y exportar petróleo, combustible y gas libremente, de acuerdo con las necesidades del mercado y las exigencias de rentabilidad en una actividad que, como la del petróleo, es nada más –y nada menos– que un negocio” (Revista *Petrotecnia*, nro. 6, junio de 1989).

¹⁹ Antes de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica de 1989, que como mostráramos anteriormente trazaron las líneas centrales de la desregulación y la liberalización comercial de este mercado, el desacople de los precios del mercado doméstico frente a los precios de los principales mercados internacionales, según los principales referentes empresarios constituía un claro desincentivo para ampliar la producción de petróleo crudo en el segmento del *upstream*. En este

del crudo” se enarbolaba como una de las demandas imprescindibles para fomentar una política expansiva de producción de crudo, situación que permitiría alcanzar una mayor inserción global de las petroleras nacionales y de la nueva YPF SA, brindando “los incentivos necesarios” para aumentar la inversión en exploración e incrementar así las reservas.²⁰

Sin embargo, un somero análisis de la conformación del mercado antes y después de las reformas muestra que ni la privatización ni la desregulación sectorial, ni la apertura comercial habían logrado resolver los principales problemas que venían a solucionar: la concentración económica de la oferta primaria y secundaria de petróleo, el estancamiento de las reservas, y el desajuste entre los precios nacionales e internacionales. Luego de diez años el único “logro” importante a destacar era el incremento notable de la producción exportable debido a la sobreexplotación de las áreas existentes.

En efecto, hacia 1988 la producción de petróleo crudo estaba estructurada alrededor de un oligopolio: YPF SE aportaba el 65,2% de la oferta y junto con Pérez Companc y Amoco generaban el 82% del total. La desregulación sectorial no alteró la concentración de la oferta primaria, sino que la trasladó a los agentes privados dominantes en el sector: YPF SA y otras cinco empresas explicaban el 82% de la producción en 1998 (cuadro 8). Es notable la continuidad de la concentración a pesar de las reformas, excepto YPF (que perdió cerca de 25 puntos de participación producto de la enajenación de activos transferidos a los agentes privados del mercado) el resto de las firmas habían podido aumentar su participación en el mercado diez años después de la desregulación.

sentido, en 1988 Oscar Secco, Gerente General y Director de Pluspetrol, afirmaba que “El esquema de precios del Plan Houston, que puso a la Argentina en condiciones atractivas para que las compañías petroleras inviertan en exploración, no “cierra” con los precios internos del mercado argentino, que son precios de crudo y combustibles fijados por la Secretaría de Energía. Esto puede ser ilustrado por el hecho de que al último día de mayo y usando el cambio de 175 australes por dólar, se vendía al consumidor, en el surtidor, la nafta especial a 20 dólares/bbl. De estos valores YPF solo retiene como compensación por el total de su actividad de exploración, producción, transporte, refinación y venta 7,2 dólares/bbl. El costo a YPF del petróleo del Plan Houston será de aproximadamente 18 dólares/bbl, en el que se incluye regalía a la provincia y costo de transporte del crudo. (Revista *Petrotecnia*, nro. 6; junio de 1989).

²⁰ Incluso este argumento esgrimido por los principales empresarios del sector, era en parte compartido por muchos de los funcionarios del gabinete del presidente Alfonsín durante los años ochenta. Por ejemplo, Rodolfo Terragno, ministro de Obras y Servicios Públicos, afirmaba en una nota a *Ámbito Financiero* de abril de 1988 que “Si se tiene en cuenta que en este momento, las destilerías están trabajando con 40% de capacidad ociosa, es posible pensar que la libre disponibilidad permitiría aumentar la cantidad de crudo de que disponen los refinadores privados, en un negocio donde al operarse normalmente con márgenes de utilidad reducidos, el volumen tiene una importancia casi decisiva” (*Ámbito Financiero*, 4 de abril de 1988, p. 4).

Cuadro 8: Producción de Petróleo Crudo por Empresa (en miles de metros cúbicos). Argentina 1988-1993-1998

Empresa	Antes de las Reformas		Después de las Reformas		Consolidación de las Reformas	
	1988		1993		1998	
	miles m ³	%	miles m ³	%	miles m ³	%
YPF	17.036	65,2	13.270	38,4	19.838	40,4
Pérez Companc SA	2.094	8	5.404	15,6	5.547	11,3
Petrolera San Jorge	124	0,5	1.290	3,7	3.812	7,8
Astra CAPSA	745	2,9	1.647	4,8	4.112	8,4
Bridas PICSRL	804	3,1	1.717	5	-	-
Pluspetrol	444	1,7	1.084	3,1	1.060	2,2
Tecpetrol SA	-	-	1.089	3,2	1.833	3,7
Amoco Argentina OPIL	2.341	9	2.656	7,7	-	-
Cities Service SA	1.435	5,5	-	-	-	-
Total Austral SA	0	0	2.249	6,5	2.757	5,6
Pan American Energy	-	-	-	-	4.472	9,1
Resto (50 empresas)	1.099	4,1	4.161	12	5.711	11,6
Total	26.122	100	34.567	100	49.142	100

Fuente: Elaboración propia en base a Etchemendi (2001) e información de la Secretaría de Energía de la Nación.

En el segmento del *downstream* se produjo una situación similar. En el nivel de la refinación de petróleo, la concentración de mercado se mantuvo intacta: mientras en 1988 las tres empresas líderes en refinamiento (YPF SE, Shell y Esso) representaban el 97% del mercado, diez años después, las mismas firmas representaban el 85% (cuadro 9). A pesar de que en conjunto, estas tres empresas perdieron doce puntos porcentuales de participación durante el período considerado, la suerte de cada una fue bien diferente: mientras la ex petrolera estatal perdió dieciséis puntos de participación en 1998 con respecto a 1988, Shell logró ganar cuatro puntos porcentuales y Esso algo más que 1,5. Todo esto, en un contexto en donde el total refinado aumentó un 26% respecto a 1988.

Cuadro 9: Procesamiento de Petróleo Crudo. Argentina 1988-1993-1998

Empresa	Antes de la Reforma				Después de las Reformas				Consolidación de las Reformas			
	1988				1993				1998			
	Nacional	Importando	Total	%	Nacional	Importando	Total	%	Nacional	Importando	Total	%
YPF	17.246	0	17.246	69,2%	16.652	0	16.652	58,7%	16.559	127	16.686	52,9%
Esso	3.688	0	3.688	14,8%	4.466	0	4.466	15,7%	4.297	556	4.853	15,4%
Shell	3.266	0	3.266	13,1%	3.863	156	4.019	14,2%	5.140	262	5.402	17,1%
Isaura	540	0	540	2,2%	1.009	0	1.009	3,6%	-	-	-	-
EG3	-	-	-	-	-	-	-	-	1.798	0	1.798	5,7%
Refinería San Lorenzo	-	-	-	-	1.018	0	1.018	3,6%	1.145	502	1.647	5,2%
Refinor	-	-	-	-	865	0	865	3,0%	991	15	1.006	3,2%
Otras	197	0	197	0,8%	360	0	360	1,3%	134	0	134	0,4%
Total	24.937	0	24.937	100%	28.233	156	28.389	100%	30.064	1.462	31.526	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía de la Nación.

En cuanto a las ventas al mercado doméstico se reprodujo la misma lógica. En la franja de la nafta común del segmento de combustibles, se mantuvo la estructura oligopólica: mientras en 1988 las tres empresas líderes representaban el 92% (YPF SE, Shell y Esso), en 1998, estas mismas firmas generaban el 84% del total de las ventas (cuadro 10). En el tramo de las ventas de nafta súper del segmento de combustibles se repitió la conformación oligopólica del segmento de la nafta común: si bien YPF perdió 10 puntos porcentuales de participación en el mercado durante el decenio 1988-1998; las tres empresas líderes del segmento representaban antes y después de las reformas, al menos el 84% de las ventas en el mercado local (cuadro 11).

Cuadro 10: Venta de Nafta Común al mercado local. Argentina 1988-1993-1998

Empresa	Antes de las Reformas		Después de las Reformas		Consolidación de las Reformas	
	1988		1993		1998	
	miles m ³	%	miles m ³	%	miles m ³	%
YPF	951,8	55%	1198	55%	852	45%
Esso	281,9	16%	332	15%	275	15%
Shell	314,2	18%	426	19%	346	18%
Astra	24,4	1%	66	3%	-	-
Cía. General de Combustible	75,1	4%	82	4%	-	-
La Isaura	73,7	4%	79	4%	-	-
EG3	-	-	-	-	193	10%
Refinor	-	-	-	-	39	2%
Otra	0,1	0%	6	0%	177	9%
Total	1.721	100%	2.188	100%	1.882	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía de la Nación.

Cuadro 11: Venta de Nafta Súper en el mercado local. Argentina 1988-1993-1998

Empresa	Antes de las Reformas		Después de las Reformas		Consolidación de las Reformas	
	1988		1993		1998	
	miles m ³	%	miles m ³	%	miles m ³	%
YPF	1.489	54%	2.059	48%	1.618	44%
Esso	477	17%	694	16%	616	17%
Shell	566	21%	1.062	25%	851	23%
Astra	31	1%	104	2%	-	-
Compañía General de Combustible	91	3%	148	3%	-	-
La Isaura	85	3%	122	3%	-	-
EG3	-	-	71	2%	336	9%
Otra	-	-	9	0%	265	7%
Total	2.739	100%	4.269	100%	3.686	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía de la Nación.

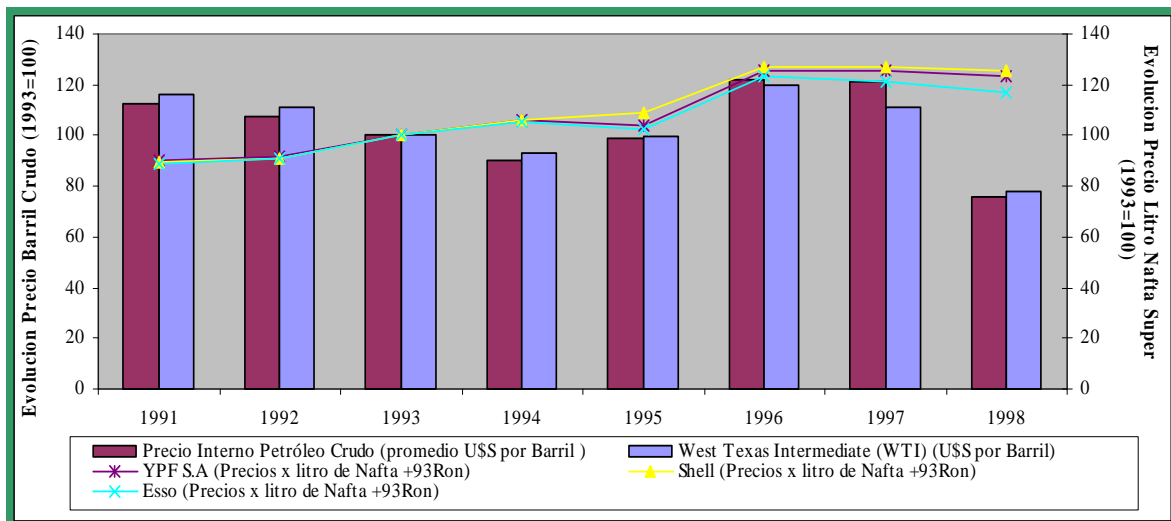
En resumen, los niveles de concentración en la oferta de todos los segmentos del mercado de hidrocarburos se mantuvieron muy elevados a pesar de la desregulación y la privatización de la petrolera estatal. El cambio principal consistió en que YPF SE cedió una porción de su participación a favor de sus antiguas contratistas, y que con su privatización, el Estado Nacional resignó gran parte de su renta petrolera.²¹ A pesar de esto, siguió conservando una posición de liderazgo indiscutible dentro del mercado, pero al estar privatizada, los beneficios derivados de esta posición dominante (en particular, aquellos relacionados con la fijación de los precios) quedaron en manos de sus nuevos propietarios. La consolidación de una oferta oligopólica, tanto primaria como secundaria, impactó directamente en la evolución de los precios locales respecto a los internacionales, permitiendo en ciertos períodos, el reclamado ajuste entre los precios internos y externos, e incluso en otros, un desacople a favor de los precios internos.

En efecto, durante los primeros años del proceso de restructuración del mercado (1991-1993), la evolución de los precios locales corrieron suerte divergente: mientras los precios del barril de crudo mostraron una tendencia levemente decreciente en relación a los externos, los de las naftas súper lograron crecer ininterrumpidamente desacoplándose de los precios internacionales: Entre 1994 y 1997, los precios locales del crudo se movieron prácticamente a la par de los externos; pero los de las naftas se fueron incrementando progresivamente hasta sobrepasarlos. Durante 1997,²² se produjo una baja considerable de los precios internacionales del crudo que impactó en la evolución de los precios locales del *upstream* (a pesar de que en 1997 habían logrado mantenerse muy por encima del precio internacional) mientras las naftas de consumo interno pudieron mantener su tendencia ascendente, dando cuenta de un evidente comportamiento cartelizado en este segmento del mercado interno (gráfico 1).

²¹ No así los Estados Provinciales de las denominadas “provincias petroleras” que recuperaron una parte de la misma a través del pago de regalías.

²² Hacia finales de 1997 los precios internacionales de exportación se derrumbaron. Desde octubre de 1997 a octubre de 1998, los precios *spot* del petróleo de Brent cayeron de 20 dólares a 12 dólares el barril, lo que significó una caída de aproximadamente el 40% que ubicó a estos precios en su punto más bajo desde la crisis del petróleo en 1973. Esta caída tuvo diversas causas, pero varios especialistas atribuyen a la crisis de los países emergentes del sudoeste asiático su principal razón. Esta situación desencadenó una sobre oferta de crudo en el mercado internacional en tanto y en cuanto los países de la OPEC, principales oferentes mundiales de crudo, no acordaron las magnitudes del crudo a ofertar como así tampoco el precio por barril de esa oferta. Para más detalle, consultar Ostein Noreing (2003)

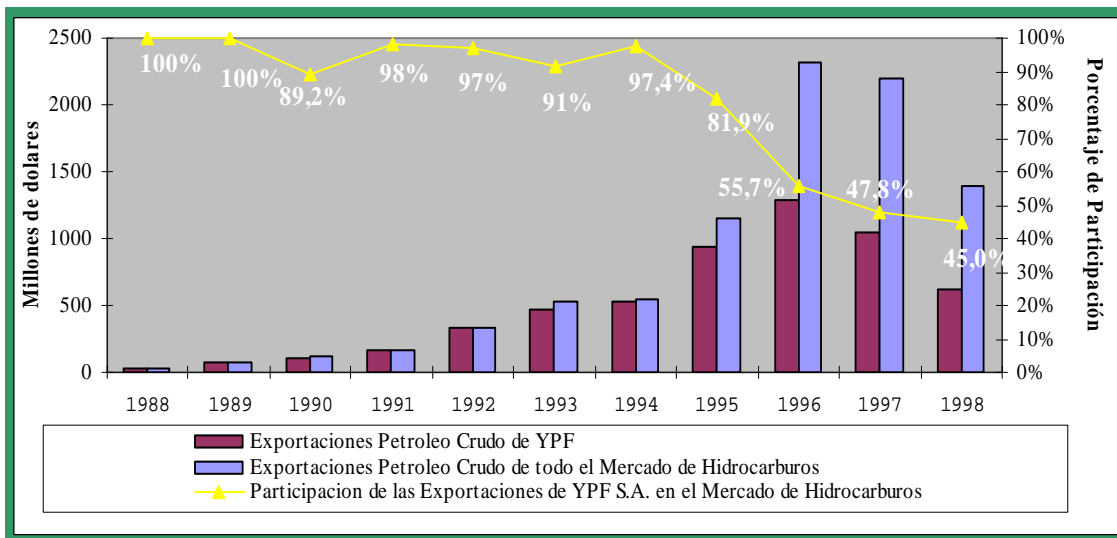
Gráfico 1: Evolución de precios de petróleo crudo nacional e internacional y de la nafta súper en el mercado local. Argentina 1991-1998



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación, Ministerio de Economía de la Nación y Kosulj (2002).

Finalmente, en un contexto de libre disponibilidad de la producción de crudo y precios internacionales en alza, las empresas productoras buscaron incrementar su inserción en el mercado internacional a través de la sobreexplotación de la capacidad instalada. A partir de 1995 aumentaron notablemente las ventas al mercado externo, coincidiendo con el incremento en los precios internacionales del crudo. Esta tendencia se mantuvo con vaivenes hasta 1998. Sin embargo, la evolución de la composición estructural de la oferta destinada al mercado externo muestra con claridad que YPF SA fue perdiendo participación a raíz de la expansión de los saldos exportables generados por las restantes compañías. En efecto, entre los años 1988 y 1992 la participación de la todavía petrolera estatal en el mercado externo fue cuasi monopólica: el Estado manejó la dinámica del comercio exterior a través de las exportaciones de su empresa, que significaban más del 90% de las exportaciones totales del sector. En 1998, sin embargo, las exportaciones de la privatizada YPF SA pasaron a representar sólo un 45% del total. Pero todas las petroleras locales siguieron la misma estrategia: aumentar sus saldos exportables a partir de la explotación de las áreas existentes (entre 1988-1998 las exportaciones de YPF crecieron un 1.790% y las exportaciones del conjunto del sector lo hicieron en un 3.974%, tal como se puede apreciar en el gráfico 2).

Grafico 2: Exportaciones de YPF y del Mercado de Hidrocarburos. Argentina, 1988-1998



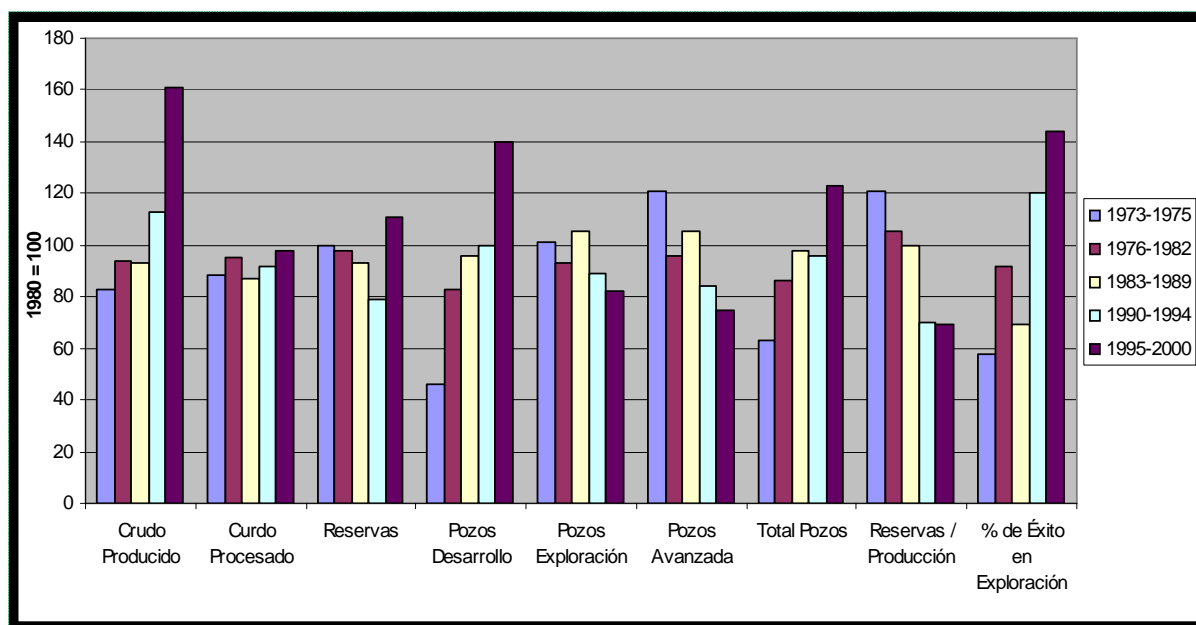
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía.

Esta significativa expansión de las exportaciones a partir del auge del precio del crudo en 1995 fue posible gracias al incremento de la productividad en la explotación de los pozos que ya estaban en funcionamiento, y en menor medida a aquellos que estaban subexplotados. Tal como se desprende de los datos presentados en el gráfico 3, los pozos en desarrollo aumentaron su producción en el segundo quinquenio de los años noventa en un 69%, mientras que la cantidad de los pozos en exploración y los pozos de avanzada se redujeron durante toda la década (22% y 28% respectivamente), colocándose incluso en niveles inferiores a los de 1980. En ese sentido, las reservas en el período aumentaron básicamente en virtud de un doble proceso: por un lado como producto de la subvaluación de las reservas realizadas por consultoras privadas al momento de la enajenación de reservas y activos de YPF transferidos a los privados a principio de la década, y que una vez en manos de éstos, la valuación de reservas reflejó rápidamente el nivel real de los pozos produciendo un fuerte incremento en el segundo quinquenio de la década; por otro lado, al incremento de la explotación de pozos subexplotados por YPF que ahora estaban en manos de los privados. Sin embargo, esto tuvo como contrapartida una drástica caída de la relación entre las reservas comprobadas/producción: mientras en 1988 representaba 13,9 años, una década más tarde era de tan solo 8,9 años.

La conjunción de ambos fenómenos (aumento de la producción y caída de relación reservas/producción) permiten confirmar la hipótesis de la sobreexplotación de las áreas de mayor productividad que poseían reservas comprobadas (áreas que en su mayoría habían sido descubiertas años atrás a partir de la inversión pública de riesgo), como principal estrategia seguida por las firmas del sector del *upstream* para aprovechar las ventajas generadas en el contexto internacional.

El Estado perdió así su poder direccionador sobre el mercado, librando en manos de los operadores petroleros la capacidad de libre disposición de los recursos naturales. Esta situación significó además una transferencia neta de ingresos públicos al capital concentrado que operaba en el mercado local de forma oligopólica y una pérdida de autonomía energética que sigue comprometiendo hasta el presente las posibilidades de desarrollo de la industria en su conjunto.

Gráfico 3: Evolución de Algunos indicadores de la industria petrolera: comparación por períodos antes y después de las principales reformas. Datos de 1970-2000



Fuente: Elaboración propia en base a Kosulj (2002).

Reestructuración del mercado de hidrocarburos y desempeño empresario: la pervivencia del ámbito privilegiado de acumulación.

La privatización de YPF SE, la desregulación de los mecanismos de fijación de precios y la apertura con escasas limitaciones al comercio exterior permitieron el crecimiento de los operados privados del sector que se vieron ampliamente beneficiados por la transferencia de gran parte de la renta petrolera en manos del Estado.

Este proceso de expansión se evidencia al analizar la evolución de las ventas, utilidades y rentabilidades sobre ventas de las principales empresas del sector a lo largo del período. Entre 1991 y 1998, las ventas de las firmas petroleras de la cúpula empresaria²³ mostraron un crecimiento sostenido: vistas de conjunto se elevaron en un 35%. Pero este desempeño global esconde profundas heterogeneidades:

²³ Por cúpula empresaria entendemos a las 200 empresas de mayor facturación en Argentina, en base a los *ranking* elaborados por las revistas especializadas (*Mercado y Apertura*, entre otras).

mientras las ventas de YPF SA crecieron en 1%, otras firmas del segmento *upstream* aumentaron sus ventas en proporciones muy significativas: Pérez Companc 69 %, Astra 124%, Pluspetrol 181% (entre 1991 y 1997) y Amoco 54 % (entre 1991 y 1996). Sólo Bridas presentó una caída del 8% entre 1991 y 1996, momento en que fue vendida a Pan American Energy (sin embargo, como se verá más adelante, esta caída no se tradujo en una disminución de sus utilidades). A su vez, este favorable desempeño se registró también en el segmento del *downstream*, donde las dos empresas líderes pudieron incrementar sus ventas de forma considerable: Shell en un 142% y Esso en 62%. Incluso EG3, quien se incorporó al mercado en 1994, incrementó sus ventas en un 98% desde ese momento y hasta 1998 (cuadro 12).

Cuadro 12: Evolución de las ventas de las empresas petroleras de la cúpula empresarial argentina. 1991-1998. Total en millones de pesos

	Total Fracción Petrolera de la Cúpula	YPF	Downstream			Upstream				
			Esso	Shell	EG3	Pérez Companc	Astra	Bridas	Amoco	Pluspetrol
1991	9.552	5.444	1.048	801	-	777	233	377	213	62
1992	7.795	3.867	781	927	-	859	357	302	176	--
1993	8.753	3.958	809	1.536	-	926	329	275	187	111
1994	9.985	4.403	907	1.835	204	1.071	334	298	205	110
1995	11.660	4.970	929	1.744	500	1.467	348	280	182	118
1996	13.122	5.937	961	1.866	739	1.317	297	324	329	145
1997	14.243	6.144	989	2.205	509	1.621	521	-	-	175
1998	12.909	5.500	1.702	1.934	404	1.309	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a *Mercado y Prensa Económica*, Número Especial, varios años.

Al analizar las utilidades obtenidas por las empresas petroleras durante esos años se observa que las firmas lograron incrementar sus volúmenes de ganancias inclusive en muchos casos por encima de la proporción en la suba de sus niveles de ventas (cuadro 13). Para el período 1991-1998, YPF SA que sólo había incrementado sus ventas en un 1%, logró ampliar sus utilidades en un 74%. Para las restantes empresas del segmento *upstream* los resultados también fueron contundentes: Pérez Companc consiguió incrementar sus utilidades en el mismo lapso en un 186%, entre 1991 y 1997, Astra las aumentó en un 181% y Pluspetrol en un 86%. Incluso Bridas que había sufrido un leve descenso en sus ventas consiguió un incremento notable en sus utilidades, cercano al 145%, mientras que las ganancias de Amoco se elevaron en una forma aún más excepcional alcanzando un alza del 655%.

En el segmento del *downstream* los resultados son mucho más favorables todavía: entre 1991 y 1998 Shell logró incrementar sus utilidades en un 1.396%, y Esso, (que en 1991 registraba pérdidas por un total de 77,9 millones de dólares), entre 1992 y 1998 aumentó sus ganancias en un 1.576%. El caso

de EG3, aún con volúmenes de utilidades muy por debajo de las anteriores empresas del segmento, también presentó un desempeño positivo aumentándolas en un 86% entre 1994 y 1998 (cuadro 13).

Cuadro 13: Evolución de las utilidades de las empresas petroleras de la cúpula empresaria argentina 1991-1998. Total en millones de pesos

	YPF	Downstream			Upstream				
		Esso	Shell	EG3	Pérez Companc	Astra	Bridas	Amoco	Pluspetrol
1991	334,1	(77,9)	8,1	-	71,7	29,2	34,6	15,5	22,8
1992	256,0	2,3	86,1	-	107,4	39,2	61,8	21,6	-
1993	706,0	20,6	82,4	-	161,4	48,3	62,9	78,4	11,4
1994	564,0	55,3	165,3	10,4	180,5	50,5	64,8	65,9	15,9
1995	793,0	15,9	147,5	18,8	246,4	46,0	74,3	67,3	18,5
1996	817,0	(50,8)	121,3	17,1	365,0	51,3	84,6	117,0	37,4
1997	877,0	(1,2)	116,0	10,5	361,0	67,4	-	-	42,5
1998	580,0	38,5	121,2	19,3	205,0	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a *Mercado y Prensa Económica*, Número Especial, varios años.

El incremento en la masa de ganancias por encima del aumento en las ventas se tradujo en elevadas tasas de rentabilidad sobre ventas, que posibilitaron la internalización de beneficios extraordinarios. Dichos beneficios se derivaron de la privatización, desregulación y liberalización del sector más que de la aplicación de innovaciones tecnológicas destinadas a incrementar la productividad del capital. Entre 1993 y 1998, la rentabilidad del promedio de las veinte mayores petroleras del mundo se ubicó entre el 3% y el 6% mientras que las de YPF SA rondaron entre el 10% y el 17%²⁴ Lo mismo sucedió con el resto de las firmas del *upstream*: los márgenes de utilidades sobre ventas de Pérez Companc oscilaron entre el 9% y el 27%, los de Amoco entre 7% y el 41%, los de Astra entre el 11% y el 17%, los de Bridas entre el 9% y el 26% y los de Pluspetrol entre el 10% y el 36% (cuadro 14). En el segmento del *downstream* los márgenes de utilidad de las empresas muestran rendimientos algo más dispares (altamente vinculados con las oscilaciones en el precio internacional del crudo) y mucho más cercanos al promedio de las veinte mayores petroleras del mundo. Para el período 1991-1998, los *ratios* de rentabilidad de Shell y Esso se ubicaron entre el 1% y el 9%, (aunque hay que aclarar que Esso presentó pérdidas en tres años del período considerado: 1991, 1996 y 1997).

²⁴ En base a los análisis de Daniel Azpiazu y Eduardo Basualdo, citado en De Dicco (2004: 9).

Cuadro 14: Evolución de la rentabilidad sobre ventas de las empresas petroleras de la cúpula empresarial argentina. 1991-1998

	Promedio de las Veinte Mayores empresas petroleras del mundo	YPF	Downstream			Upstream				
			Esso	Shell	EG3	Pérez Companc	Astra	Bridas	Amoco	Pluspetrol
1991	Sin información	6,1	(7,4)	1,0	-	9,2	12,5	9,2	7,3	36,4
1992	Sin información	6,6	9,3	9,3	-	12,5	11,0	20,5	12,3	-
1993	3,3	17,8	2,5	5,4	-	17,4	14,7	22,9	41,9	10,2
1994	4,4	12,8	6,1	9,0	5,1	16,9	15,1	21,7	32,1	14,4
1995	4,8	16,0	1,7	8,5	3,8	16,8	13,2	26,5	36,9	15,7
1996	5,9	13,8	(5,3)	6,5	2,3	27,7	17,3	26,2	35,6	25,8
1997	6	14,3	(0,1)	5,3	2,1	22,3	12,9	-	-	24,3
1998	3,8	10,5	2,3	6,3	4,8	15,7	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a *Mercado y Prensa Económica*, Número Especial, varios años.

El favorable desempeño de los indicadores presentados para ambas franjas del mercado de hidrocarburos permiten corroborar la persistencia del APA generado en el período anterior aunque esta vez en el marco de un profundo cambio en la orientación de la intervención económica estatal. El crecimiento de las firmas privadas del sector se siguió sosteniendo en la internalización de cuasi rentas de privilegio institucionalizadas por las políticas públicas implementadas en los años noventa.

Más allá de sus propósitos declarados, esta intervención terminó privilegiando a las firmas privadas que ya operaban en el sector y a las pocas nuevas que se fueron incorporando al negocio hacia mediados de la década.

Síntesis y conclusiones

La privatización periférica de YPF SE iniciada en 1977 permitió que un grupo reducido de empresas pudieran crecer rápidamente en torno a las actividades y negocios cedidos por el Estado. Si bien es cierto que la producción ascendió en el período de gestión militar (1976-1983), ésta se debió a una sobreexplotación de los pozos que ya eran propiedad de YPF SE, y que fueron cedidos por contratos a los agentes privados. La subsidiariedad estatal como política para incrementar la acumulación empresarial se consolidó hacia finales de la gestión militar cuando se renovaron los contratos de explotación y producción de petróleo firmados unos pocos años antes. Esta renovación le permitió a los privados mejorar sus condiciones de funcionamiento en el mercado a partir de dos factores: a) la disminución en las cantidades extraídas por pozos licitados comprometidas originariamente y b) la ampliación de los plazos para realizar las inversiones en exploración (o bien la disminución de los montos comprometidos para un mismo lapso).

Una vez asumido el gobierno democrático en diciembre de 1983, la política petrolera mantuvo las líneas centrales del período anterior al reconocer la renegociación de los contratos que YPF SE desarrollada durante la dictadura. Luego de varios planes petroleros lanzados, que lograron escaso éxito es su objetivo de incorporar más empresas privadas para potenciar la explotación de los yacimientos de YPF SE y sostener en el tiempo el autoabastecimiento energético, la presión empresaria para mejorar las condiciones de su participación en el mercado de hidrocarburos se hizo aún más evidente. Por un lado, los empresarios pedían incrementar la rentabilidad empresaria a partir de una rápida “desmonopolización del mercado local del crudo”. Al mismo tiempo demandaban avanzar en “la libre disponibilidad del crudo producido”. Por último, proponían que la fijación de los precios de todos los segmentos de la industria “quedara librada a los mecanismos de mercado”.

En consonancia con estos reclamos, durante los años noventa se produjo un profundo cambio en la orientación de la intervención económica estatal que incidió en la configuración y fisonomía del mercado de hidrocarburos: se privatizó la petrolera estatal (enajenándose reservas comprobadas y vendiendo activos físicos al capital privado); se desregularon los mecanismos de fijación de precios en todos los segmentos de la industria; y por último se liberalizó el comercio exterior del sector, abriendo el camino para incrementar las exportaciones a partir de la libre disponibilidad de los recursos.

Sin embargo, estos cambios no revirtieron los problemas centrales del sector: la escasez de inversiones destinadas a ampliar la dotación de reservas ya comprobadas, el alto grado de concentración de la oferta, y el desajuste de los precios domésticos con respecto a los internacionales. Y además generaron otros nuevos e igualmente comprometedores: la brusca caída de la relación reservas/producción y el alza continua de los precios internos, especialmente en el mercado del *downstream* aun ante la caída de los precios internacionales de referencia del petróleo crudo, como sucedió a partir de 1997.

El nuevo oligopolio privado, conformado por YPF SA y varias de sus ex contratistas, se expandió al calor de la sobreexplotación de las áreas antiguamente exploradas y acondicionadas por el Estado. Es decir que el cambio en la orientación de la intervención económica estatal que llevó a una transformación estructural del mercado, no impidió que las empresas líderes de cada uno de los segmentos hayan sostenido un proceso de acumulación privilegiado con inversiones de escaso riesgo durante los años noventa, al igual que lo habían hecho desde fines de la década de 1970. En efecto, estos procesos estuvieron sostenidos por la capacidad que tuvieron las empresas para mantener la sobreexplotación de los pozos licitados incrementando la extracción y producción como en la etapa precedente pero ahora con libre disponibilidad del crudo segmento del *upstream*; y sostener una oferta altamente oligopólica que les permitió mantener la tendencia ascendente del precio de los combustibles comercializados localmente aún ante la baja de los mismos en el mercado mundial en el segmento del *downstream*.

La configuración estructural del mercado hidrocarburos que emerge del cambio en la orientación de la intervención estatal y el excelente desempeño de las firmas petroleras líderes del sector, permiten afirmar que se han sostenido hasta fines de la década de 1990 los rasgos centrales del APA iniciado con las políticas de privatización periférica de YPF SE, en 1977. Esta persistencia muestra, al menos en un caso concreto, cómo se mantuvieron las formas de articulación predominantes entre el Estado y los empresarios a pesar del cambio rotundo en la orientación de la intervención económica estatal. Queda pendiente el análisis de otros mercados para corroborar la pervivencia de los APA como modalidad predominante de expansión de las grandes firmas privadas del país.

Bibliografía

Fuentes

Anales de Legislación Argentina, varios tomos, Biblioteca legal del Ministerio de Economía.

Boletines Anuales de Combustibles, varios números, Secretaría de Energía, Biblioteca del Ministerio de Economía.

Memoria de YPF 2004, YPF, Biblioteca del Ministerio de Economía.

Bibliografía

📖 Azpiazu, Daniel (1999); “La problemática (des) regulatoria en el “shock” neoliberal de los años noventa”, en Azpiazu, Daniel (compilador); *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*. Buenos Aires, FLACSO/Grupo Editorial Norma.

📖 Azpiazu, Daniel (2003); *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires, Fundación OSDE.

📖 Basualdo, Eduardo (2000); *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. Buenos Aires, UNQui/FLACSO/Página 12.

📖 Beltrán, Gastón (2006); “Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales”, en Alfredo Pucciarelli (coord); *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia de poder?*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

📖 Camou, Antonio (1998); “Saber técnico y política en los orígenes del menemismo”, en *Perfiles latinoamericanos*, vol. 7, nro. 12.

📖 Castellani, Ana (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, mimeo.

📖 Castellani, Ana. (2008); “Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Análisis sociohistórico de la articulación entre intervención económica estatal y comportamiento empresario (1966-1989)”, en la revista *Cuadernos del Cisb. Sociohistórica* (21/22), 2do. semestre.

📖 Castellani, Ana (2009); “La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en Argentina. Un análisis del ámbito generado en torno a la implementación del Plan Vial Trienal (1968-1970)”, *Serie Documentos de Investigación Social del IDAES*, nro. 6,

<http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/documentos.asp>

📖 De Dicco, Ricardo (2004); “Principales características del programa de privatización de YPF y su impacto sobre la oferta primaria de hidrocarburos” IDICSO, www.salvador.edu.ar/csoc/idicso

- 📖 Etchemendy, Sebastián (2001); “Construir Coaliciones Reformistas: la Política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, en *Desarrollo Económico*, nro. 160, vol. 40.
- 📖 Gadano, Nicolás (1998); “Determinantes de la inversión en el sector petrolero y gas de la Argentina”, Serie Reformas Económicas, Proyecto *Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa*, CEPAL.
- 📖 Kozulj, Roberto (2002); *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*, División de recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile, CEPAL.
- 📖 Heredia, Mariana (2003); “Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital”, en *Revista mexicana de sociología*, nro. 1, año LXV.
- 📖 Montamat, Daniel (2005): *La energía argentina. Otra víctima del desarrollo ausente*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo.
- 📖 Notcheff, Hugo (1994); “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires, FLACSO.
- 📖 Scalabrini Ortiz, Jorge (1989); “Política petrolera”, en *Realidad Económica*, nro. 90, Buenos Aires, septiembre-octubre.
- 📖 Schvarzer, Jorge. (1979); “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, *Economía de América Latina* (3), México.
- 📖 Schvarzer, Jorge (1982); *Expansión económica del estado subsidiario 1976-1981*, Buenos Aires, CISEA.
- 📖 Salas, Horacio (2008); *Centenario del petróleo argentino 1907-2007*. Editorial Instituto Argentino del Petróleo y del Gas. Argentina



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

Año 4- Nro. 6, primer semestre de 2010

**Intervención estatal, desempeño empresario y
ámbitos privilegiados de acumulación.
El caso del sector vial durante la última dictadura militar,
Argentina (1976-1981)**

Lucas Daniel Iramain*
CESE-IDAES / UNSAM - CONICET
lucasiramain@yahoo.com

Resumen

Las políticas destinadas a las obras públicas viales en la Argentina durante el lapso 1976-1981, constituyen ejemplos, paradójicos, de la creciente participación económica del Estado, en el marco de un proceso político-institucional signado por un discurso fuertemente liberal y contrario a la expansión de la actividad estatal. En ese sentido, los objetivos de este trabajo son caracterizar los rasgos más significativos de la intervención económica estatal en relación a la construcción de obras públicas viales durante el lapso 1976-1981 y analizar bajo ese mismo período el desempeño económico de las principales empresas intervinientes en el mercado vial. La consecución de estos dos propósitos, a su vez, permitirá establecer si durante esos años se generaron las condiciones propicias para la configuración de un ámbito privilegiado de acumulación (Castellani, 2006), en torno a las obras viales.

Palabras claves: INTERVENCIÓN ECONÓMICA ESTATAL – OBRAS PÚBLICAS VIALES – ÁMBITOS PRIVILEGIADOS DE ACUMULACIÓN

*En este trabajo se presentan avances del trabajo de investigación para la Tesis de Maestría en Sociología Económica (IDAES – UNSAM), realizada gracias a una beca otorgada por el CONICET.

Abstract

The policies oriented to public road-building works during 1976-1981 in Argentina, constitute paradoxical examples of the increasing economic participation of the Estate, within the framework of a political and institutional process signed by a strong liberal speech, opposed to the expansion of Estate activity. Hence, the objectives of this work are to characterize the most significant aspects of the estate economic intervention in relation to public road-building works from 1976 to 1981 and to analyze the economic performance of the main companies participating in the road-market during that period. At the same time, the completion of these goals will allow to establish whether a configuration of a privileged accumulation space (Castellani, 2006) around road-works took place during those years.

Key words: STATE ECONOMIC INTERVENTION - PUBLIC ROAD-BUILDING WORKS - PRIVILEGED ACCUMULATION SPACES

Recibido: 26 de febrero de 2010

Aprobado: 19 de mayo de 2010

Introducción

El presente trabajo se inscribe dentro del área de la Sociología Económica, y más específicamente se sitúa en el campo del análisis socio-histórico de las relaciones entre el Estado, las empresas y los empresarios, y la conformación de lo que Castellani (2006) denomina ámbitos privilegiados de acumulación.

Durante la última dictadura militar se configuraron ciertos espacios y/o contextos de actividad económica con altos niveles de rentabilidad y con escasa o nula exposición a la lógica de la “competencia capitalista”. Estos ámbitos privilegiados de acumulación crearon las condiciones de posibilidad para el crecimiento de una importante franja del capital concentrado interno,¹ dados sus vínculos con distintos segmentos del aparato estatal, y su capacidad para incidir sobre el diseño, la orientación y la implementación de las políticas públicas. En ese marco, las políticas destinadas a la construcción de obras públicas viales durante el período 1976-1981 y las acciones emprendidas por los principales agentes económicos privados involucrados en los proyectos de construcción de las mismas, constituyen ejemplos paradigmáticos de la compleja trama estatal-empresarial que generó las condiciones propicias para la conformación y reproducción de esos ámbitos privilegiados de acumulación.

Este punto de vista reenvía, necesariamente, a un replanteo de la relación existente entre el deterioro de la calidad de la intervención económica estatal y el cambio de orientación de la misma en la Argentina, desde 1976 en adelante.² Ese replanteo abre un nuevo camino desde el cual se pueden abordar las imbricaciones entre el Estado y los empresarios que, en la mayor parte de los casos, se hallan en la base de la configuración y difusión de los ya mencionados ámbitos privilegiados de acumulación. El estudio de éstos últimos implica el análisis tanto de la intervención económica estatal, como el de las acciones y desempeños de las empresas.

Sin embargo, tal como se verá en los siguientes apartados, en un primer abordaje de la cuestión es deseable hacer hincapié en el itinerario descrito por la variable intervención económica estatal, ya que el mismo posibilita la reconstrucción de los trazos generales que delinean la conformación de los ámbitos privilegiados de acumulación. En ese sentido, para dar cuenta de la eventual conformación de uno de esos ámbitos en torno a las obras públicas viales durante la última dictadura militar, es menester in-

¹ Siguiendo a Basualdo (2001 y 2006) se entiende por capital concentrado interno al conjunto de los agentes económicos de mayor envergadura -básicamente grupos económicos locales (GG.EE.) y conglomerados extranjeros (CE) de larga data en el país- en función de sus montos de facturación y que, en virtud de los mismos, forman parte de la cúpula empresaria doméstica (las 100 mayores empresas según el volumen de ventas). Asimismo esos agentes se caracterizan por presentar una estructura empresarial de tipo conglomeral con elevados niveles de diversificación y de integración vertical y/u horizontal; lo cual les permite detentar una importante presencia en distintos segmentos de mercado y les confiere una significativa gravitación sobre las principales variables económicas (tasa de inversión, nivel de empleo y salarios, tipo de cambio, tasa de interés, etc.). Por otro lado, esa inserción en la estructura se traduce, en la mayor parte de los casos, en un amplio poder político, signado por sus estrechos lazos con funcionarios públicos y por una capacidad diferencial de *lobby* en relación al resto de los agentes económicos.

² Sobre la noción de intervención económica estatal ver la segunda sección de este trabajo.

dar, a lo largo del período bajo análisis, en la trayectoria de dicha variable y sus posibles impactos sobre la *performance* de las firmas privadas.

En función de lo expuesto el presente trabajo se propone, en lo esencial, caracterizar los rasgos más significativos de la intervención económica estatal en relación a la construcción de obras públicas viales durante el lapso 1976-1981, utilizando fundamentalmente las memorias de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y los anuarios del INDEC. Un segundo propósito, estrechamente vinculado con el anterior, es el de analizar el desempeño económico de las empresas intervinientes en el mercado vial, tomando como principales fuentes de datos las memorias y los balances de dichas firmas.

El énfasis puesto en los dos objetivos enunciados, se halla relacionado con la hipótesis de trabajo que orientó el curso de la investigación. La misma postula que la orientación y la calidad de la intervención económica estatal en materia de obras públicas viales, crearon las condiciones de posibilidad para la configuración de un ámbito privilegiado de acumulación para las empresas privadas partícipes en la construcción de esas obras.

En virtud del carácter multidimensional de la problemática bosquejada y de los fenómenos que de ella se desprenden (entrecruzamiento de procesos e instancias de nivel macro con prácticas y comportamientos de nivel micro), fue necesario recurrir a un variado arsenal de herramientas teórico-metodológicas capaz de abordar esa compleja porción de la “realidad social”. Por ello, además de las fuentes de datos mencionadas precedentemente, se utilizaron otras como los *Anales de Legislación Argentina*, la revista *Carreteras* y la memoria del Ministerio de Economía referente al período 1976-1981, etc. También se acudió a distintas referencias bibliográficas, las cuales proporcionaron dichas herramientas y, más genéricamente, las claves para interpretar el objeto de estudio.

Con el propósito de dar cuenta del contexto histórico en el cual se encuadró el presente trabajo, se abrevó en una serie de estudios abocados al análisis de la evolución en el largo plazo de las políticas macroeconómicas, del entorno institucional en el cual las mismas se desarrollaron y de los actores socioeconómicos involucrados (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004; Basualdo, 2001 y 2006; Canitrot, 1983; Gerchunoff y Llach, 2007; Ferrer 1981 y 2008; Girbal-Blacha, Zarrilli y Balsa, 2001; Peralta Ramos, 2007; Rapoport, 2000; Schvarzer, 1986 y 1998; Todesca, 2006). Estos estudios aportaron una valiosa evidencia empírica a la hora de aprehender el derrotero exhibido por el conjunto de medidas económicas instrumentadas durante el período de referencia, en especial, en lo atinente al desempeño del gasto y la inversión públicos en infraestructura.

A fin de indagar en el abigarrado entramado de articulaciones establecidas entre el sector público y el sector privado se retomaron una serie de investigaciones orientadas a la captación de las relaciones entabladas entre el accionar estatal, el desempeño de los grandes agentes económicos privados y la constitución de áreas de negocios generadoras de beneficios extraordinarios con escaso o nulo riesgo

empresario (Castellani, 2006; Kalecki, 1977; Nochteff 1994; Schumpeter, 1957 [1911]; Schvarzer, 1979 y 1982).

Asimismo se recuperaron un conjunto de ensayos que brindaron pistas para el análisis más global acerca del papel del Estado, la política y sus vínculos con los distintos agentes económicos, en especial, con los empresarios y sus entidades de representación corporativa (Cavarozzi, 2006; O' Donnell, 2008 [1984]; Portantiero, 1977; Poulantzas, 1969 y 1979; Pucciarelli, 2004; Schvarzer, 1991; Sidicaro, 2001).

Sólo resta mencionar cómo se halla organizado el presente trabajo. En primer lugar, consta de un apartado en el que se exponen, de manera sucinta, las principales herramientas teórico-metodológicas utilizadas. Una segunda sección está destinada a analizar la intervención económica estatal en materia vial, focalizándose en la estructura político-institucional y en el accionar de la DNV. En un tercer apartado se aborda el accionar estatal ya no desde la labor de la DNV, sino a través de la formulación del marco regulatorio de la actividad caminera, al mismo tiempo en que se esbozan una somera descripción del mercado de la obra pública vial y un sucinto análisis del desempeño económico de las empresas privadas con activa participación en ese mercado. En una cuarta sección, se bosquejarán algunas reflexiones finales sobre la eventual configuración de un ámbito privilegiado de acumulación en torno a las obras viales.

Breves apuntes teóricos sobre la intervención económica estatal y los ámbitos privilegiados de acumulación

En primer lugar, cabe señalar que la noción de intervención económica estatal alude a la compleja articulación de dos dimensiones clave como son la orientación y la calidad. La primera de ellas comprende a la matriz ideológica y/o el sentido que se le imprime a las distintas políticas económicas y a las disposiciones normativas implementadas, los resultados que las mismas conllevan sobre la estructura económico-social (observables a partir de indicadores empíricos referentes a la evolución, composición y comportamiento del producto, el ingreso, las finanzas públicas, la inversión, el sector externo, los agregados monetarios, etc.). Mientras que la segunda de las dimensiones incluye al conjunto de capacidades disponibles por parte del sector público (tales como: recursos financieros, técnicos, administrativos, estabilidad de los planteles y organigramas, etc.) y a la autonomía relativa del aparato estatal (cuyos referentes empíricos, entre otros, son el origen social de los funcionarios y sus trayectorias socio-profesionales, la mayor o menor presencia de las corporaciones empresarias y/o sindicales en las etapas de diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas, etc.) (Véase Castellani, 2006, cap. II y Anexo I).

A través del examen efectuado sobre el recorrido seguido, en cada caso histórico concreto, por ambas dimensiones de la intervención económica estatal y por el desempeño económico de los agentes

privados, resulta plausible desprender ciertos elementos de juicio que permiten inferir si se está en presencia o no de un ámbito privilegiado de acumulación. Algunos de esos elementos o indicios son: el incremento de las transferencias de recursos públicos al capital concentrado interno; políticas públicas destinadas a la ampliación del radio de acción del llamado complejo económico estatal-privado;³ la orientación impresa al marco regulatorio de cada actividad económica; el deterioro de la calidad de la intervención estatal a causa de la pérdida de capacidades financieras y administrativas, y/o la erosión de la autonomía relativa del aparato estatal; la obtención de ganancias extraordinarias y el desempeño económico favorable evidenciado por las empresas vinculadas al complejo económico estatal-privado y/o beneficiadas por ingentes transferencias de fondos públicos, en relación al resto de los agentes económicos; etc. (Cf. Castellani, 2008, pp. 140-142). Por todo ello, tal como se indicó al comienzo de este trabajo, resulta prioritario comenzar por el análisis del comportamiento de la intervención económica estatal y de la performance empresarial, como un primer paso insoslayable en el estudio de la problemática de los ámbitos privilegiados de acumulación.

A su vez, la intervención económica estatal (y sus dos dimensiones, orientación y calidad) se tornan aún más inteligibles si se considera al Estado no sólo como un “aparato de gestión”, sino también -y principalmente- como condensación material, específica y contradictoria de una relación de fuerzas entre distintas clases y fracciones de clase;⁴ la cual se traduce en separaciones y conflictos en el seno del propio Estado, entre sus distintas ramas y aparatos. Porque, tal como señalara Poulantzas, es dable concebir al Estado como algo más que un mero “[...] cuerpo de funcionarios y de personal estatal unitario y cimentado en torno a una voluntad política unívoca, hay que habérselas con feudos, clanes y facciones diversas [...]” (Poulantzas, 1979, p. 163). En ese sentido el análisis del derrotero seguido por el sector vial (y en particular el de la DNV) durante la última dictadura, sus marchas y contramarchas, caben ser entendidos a partir de las contradicciones que se expresan en y a través del Estado, no sólo entre el capital y el trabajo asalariado, sino -muy especialmente- entre las distintas fracciones que conforman el bloque de poder o bloque dominante.⁵ Esto último se constató en el caso de las pujas dentro del elenco gubernamental del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”, las cuales fue-

³ Este concepto, acuñado originalmente por Schvarzer (1979), refiere al conjunto de vínculos establecidos entre organismos o empresas públicas, firmas del sector privado y/o empresas mixtas, etc. Dichos vínculos se expresan, en lo esencial, en torno a una gama relativamente amplia de actividades económicas, entre las que se han destacado la construcción de grandes obras de infraestructura (incluidas las obras viales), la petroquímica, la siderurgia, las telecomunicaciones, la exploración y explotación de hidrocarburos, etc. Ello ha tendido a configurar un entramado de posiciones mono u oligopólicas que, a su vez, se han erigido, en muchos casos, como la base propicia para el surgimiento y consolidación de lo que más tarde Castellani (2006) denominó como ámbitos privilegiados de acumulación. La constitución del complejo estatal-privado se produjo a través de un largo proceso histórico que, como señalara Schvarzer (1979), se dio “sin ruido ni estridencias”, pero que, no obstante, alcanzó una gran envergadura en relación a los parámetros de la economía local. Para más detalle consultar Castellani (2004, 2006 y 2008) y Schvarzer (1979 y 1982).

⁴ Véase Poulantzas (1979, pp. 154-155) y O’Donnell (2008 [1984], p. 226).

⁵ Para ampliar sobre este concepto consultar Poulantzas (1969 y 1979).

ron entabladas, en lo fundamental, entre los grupos vinculados al complejo económico estatal-privado y el equipo económico comandado por José Martínez de Hoz (Canelo, 2004 y 2008).

A partir de este concepto de complejo económico estatal-privado se ha abierto la posibilidad de repensar los abordajes tradicionales que se han efectuado, en particular los de la ciencia económica más convencional, sobre los “mercados de competencia imperfecta”. Ello se debe a que dicho concepto ha servido de plataforma para dejar de lado, tanto la tendencia hacia un economicismo extremo, como su contracara basada en el excesivo énfasis en el voluntarismo de los actores sociales. De allí que resulte plausible, a la luz de ese concepto, analizar las distintas morfologías que exhiben los diferentes “mercados” o espacios de actividad económica, sus barreras de ingreso y salida, la composición de la oferta y la demanda, etc., y enlazarlas con el conjunto de prácticas sociopolíticas que despliegan los actores involucrados. Éste último punto es de suma importancia en términos conceptuales, dado que, a la hora de abordar fenómenos multifacéticos (como es el caso del sector vial) no sólo hay que considerar su dimensión estrictamente “económica” sino que, en lo sustantivo, es oportuno recuperar una serie de aspectos “sociopolíticos” que son constitutivos de cualquier proceso o práctica catalogada como “económica” y que se hallan presentes de modo irrecusable en los vínculos entre el sector público y el sector privado.

Con respecto a esas prácticas de articulación entre el sector público y el sector privado, cabe precisar que las mismas operan a través de una amplia y difusa trama en la cual se hilvanan los diversos intereses de funcionarios públicos y empresarios privados. Las mismas se distinguen en función de sus diferentes niveles de institucionalización, formalidad y visibilidad, siendo susceptibles de contribuir con la gestación de las condiciones de posibilidad para la obtención de una serie de beneficios más o menos institucionalizados; y por ende, para el surgimiento, expansión y difusión de determinados ámbitos privilegiados de acumulación (Castellani, 2006, pp. 45-47).⁶

Asimismo, basándose en los aportes de Schumpeter (1957 [1911]) y Kalecki (1977 [1954]), la literatura especializada ha forjado constructos teóricos como los de monopolios no innovadores ni transitorios y cuasi-rentas de privilegio.

El primero de ellos ha sido definido como el entramado de posiciones monopólicas derivado, en lo fundamental, de la intervención económica estatal. Estas posiciones confieren a las empresas (o mejor dicho, a los actores socioeconómicos que las detentan) la posibilidad de internalizar beneficios extraordinarios que no se sustentan en la innovación y aplicación de nuevos procesos tecnológicos en el ámbito de la producción (Castellani, 2006, p. 33; Nochteff, 1994, pp. 33 y 45).

⁶ A partir de esos niveles cabe discernir, analíticamente, al menos cinco tipos “puros” de prácticas articuladoras, sin perjuicio de que en la realidad se observe una combinación de ellos. Esta tipología está integrada por: a) las prácticas institucionalizadas o de presión corporativa formal; b) las prácticas de lobby o de influencia directa; c) las prácticas de colonización del aparato estatal; d) las prácticas colusorias; y e) las prácticas de corrupción. Para más detalle sobre esta tipología consúltese Castellani (2006), pp. 45-47.

En clara interrelación con la definición precedente, se ha considerado a las cuasi-rentas de privilegio como aquellas ganancias extraordinarias que se generan a través de un conjunto de regulaciones y normativas estatales que posibilitan, entre otras cosas, que ciertos agentes privados logren establecer y/o fortalecer sus posiciones mono u oligopólicas en los “mercados” o segmentos de mercado en los cuales participan, mediante la implementación de mecanismos de manejo discrecional de los precios y/o las cantidades de los bienes y/o servicios ofertados, o bien por medio de la captación de una ingente masa de recursos bajo la forma de barreras a la entrada instauradas y sostenidas por disposiciones gubernamentales y/o subsidios directos otorgados por el Estado. En ese sentido, las cuasi rentas de privilegio se hallan lejos de estar basadas en desarrollos tecnoproductivos y/o comerciales orientados hacia una mayor eficiencia y a una creciente optimización en la estructura de costos de las firmas privadas (Castellani, 2006, p. 33; Nochteff, 1994, p. 38).

La conjunción de las nociones de intervención económica estatal, complejo económico estatal-privado, prácticas de articulación entre el sector público y el sector privado, monopolios no innovadores ni transitorios, y cuasi-rentas de privilegio, ha proporcionado valiosos “insumos” teóricos para la construcción del concepto de ámbitos privilegiados de acumulación. Este concepto alude al proceso de conformación y difusión de ciertos espacios y/o contextos de “actividad económica” (detectables en la historia argentina con cierta intensidad y nitidez, primordialmente, desde del golpe de Estado de 1966 en adelante),⁷ que exhiben elevados niveles de rentabilidad (y una escasa o nula exposición a la supuesta lógica de la “competencia” capitalista), y que se configuran a partir de un complejo y contradictorio entramado de prácticas articuladoras y relaciones de diversa índole, establecidas entre el sector público y el sector privado (connivencia, pujas, colusión, corrupción, marchas y contramarchas en las definiciones de regulaciones y plexos normativos, etc.). En ese marco, el volumen, el manejo discrecional y el destino específico de los recursos públicos adopta un carácter decisivo para el surgimiento y consolidación de los ámbitos privilegiados de acumulación, al mismo tiempo en que deviene en un “campo de batalla” para los distintos actores y/o sectores estatales y privados implicados.

Dado que en su misma elaboración la noción de ámbitos privilegiados de acumulación supone, entre otras dimensiones, la existencia de una fuerte intervención económica estatal y la presencia de ciertas prácticas de articulación entre el sector público y el sector privado, invita a problematizar y replantear las fronteras disciplinarias que tradicionalmente han procurado separar de forma tajante lo “económico” de lo “social” y lo “político”.

⁷ Resulta válido sindicarse a estos ámbitos privilegiados de acumulación como una de las severas interdicciones que se han cernido sobre la economía y la sociedad argentinas, al momento de desplegar un proceso de desarrollo sostenido y socialmente inclusivo.

La actuación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) (1976-1981)

Breves notas sobre la estructura político-institucional de la DNV

Al igual que en golpes de Estado precedentes, el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” procuró un retorno al “orden” en el plano político-institucional, dando por finalizado el “desgobierno, la corrupción y el flagelo subversivo” (Rapoport, 2000, p. 738). Sin embargo, esta nueva asonada militar, no se limitó al derrocamiento de las autoridades constitucionales, y a las consabidas medidas, como la prohibición de la actividad partidaria, la disolución del parlamento, la intervención de los sindicatos y las corporaciones empresariales, etc.; sino que desplegó una peculiar lógica de ocupación del aparato del Estado, signada por un esquema de reparto tripartito de las distintas instancias gubernamentales (a excepción de los municipios, que en gran medida continuaron siendo gestionados por civiles adherentes a los “principios procesistas”) y de los cargos directivos de las empresas públicas (Cavarozzi, 2006, p. 59; Sidicaro, 2001, p. 28; Todesca, 2006, p. 233).⁸

La Dirección Nacional de Vialidad no estuvo al margen de esa tentativa de “normalización” de las distintas empresas públicas y reparticiones estatales mediante la designación de interventores y/o nuevos directivos por parte del poder castrense. En un primer momento se asistió a la remoción de los funcionarios nombrados por el tercer gobierno peronista y se procedió a la instauración como delegado-interventor de la Junta Militar al Coronel Enrique Ferro, quien asumió por un período breve la conducción del organismo vial. Tras ese período se instituyó como Administrador General de la DNV al ingeniero Gustavo Carmona,⁹ el cual asumió a fines de mayo de 1976 y permaneció hasta marzo de 1981, momento en el cual se produjo el recambio presidencial en el seno de la Junta Militar. Bajo su gestión tuvieron lugar una serie de hechos destacables a la hora de aprehender el rumbo seguido por la DNV durante el “Proceso”. Estos hechos se inscribieron en los lineamientos generales trazados para el

⁸ Sobre algunas de las perniciosas consecuencias que trajo aparejadas dicho mecanismo de distribución de los cargos y funciones a lo largo de todo el entramado institucional -en particular, la lucha entre las distintas facciones en que se hallaban divididas las tres armas- véase, entre otros, Canelo (2004), pp. 221-222; Canelo (2008), p. 216; Novaro y Palermo (2003), pp. 43-50; y Peralta Ramos (2007), pp. 162-163.

⁹ La trayectoria socio-profesional del Ing. Carmona describe un derrotero típico de una gran parte de los funcionarios públicos en la Argentina, quienes han exhibido una importante movilidad y circulación entre el sector público y el privado. Este tránsito entre ambos sectores, ha comportado, a lo largo de la historia argentina, una especial significación en relación a la calidad de la intervención económica estatal. En el caso de Carmona, su paso por la gestión pública, además de la DNV, tuvo lugar en la Dirección Provincial de Vialidad de San Juan (1957-1958, donde llegó a ser ingeniero-jefe); mientras que su recorrido dentro del sector privado comprende, entre otros, a los cargos desempeñados en las firmas Vialco SA (durante el período 1964-1976, primero como gerente técnico y después como director de asuntos técnicos; retornando luego, tras su alejamiento de la DNV en marzo de 1981, en calidad de director suplente) y Electrometalúrgica Sociedad Anónima Industrial y Comercial (figura como directivo en el lapso 1983-1984). También ocupó cargos honoríficos en la Asociación Argentina de Carreteras (aparece como vocal durante el período 1976-1978), y en el Automóvil Club Argentino (figura como vocal a partir de 1981).

sector vial por la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación (SETOP), al mando del ingeniero Federico Camba, y dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, conducido por José Martínez de Hoz.¹⁰

Posteriormente, con la llegada de Viola a la presidencia en marzo de 1981 y hasta diciembre de ese mismo año se desempeñó como titular de la DNV el Brigadier Mayor (RE) Enrique Desimoni. Después de que éste último dejara el cargo, tras el “golpe de palacio” que destituyó a Viola y permitió el acceso de Galtieri a la titularidad del Poder Ejecutivo, pasó a ocupar el puesto de Administrador General de la DNV el Ing. Julio Caballero (h), quien permaneció en funciones hasta fines de 1983, momento en el cual cedió su lugar a las nuevas autoridades designadas por el, entonces flamante, gobierno democrático presidido por el Dr. Raúl Alfonsín.

Tal como se desprende de lo señalado precedentemente, la DNV estuvo sujeta a los vaivenes propios del contexto político global en el que debió desenvolverse, el cual estuvo marcado por los distintos conflictos desatados en el seno de los elencos gubernamentales del “Proceso”. No obstante ello, este trabajo hará foco especialmente en la gestión del ingeniero Carmona, ya que la misma abarca la casi totalidad de los años “procesistas” (1976-1981), y coincide con la constatación de una relativa estabilidad de la plana mayor de sus funcionarios¹¹ (básicamente el administrador general y el sub-administrador) durante el lapso que va desde mediados de 1976 (cuando asume Carmona) hasta marzo de 1981 (coincidente con la salida de Videla, Martínez de Hoz y su equipo). Luego, se vio afectada por la debilidad que acarrea la gestión de Viola, producto del propio desgaste de las internas militares y, primordialmente, de la eclosión de una profunda crisis económica, cuyo epicentro fue la debacle de buena parte del sector financiero que había crecido al calor de la Reforma Financiera de junio de 1977.

Análisis de la acción de la DNV: la orientación y la calidad de su intervención

Uno de los primeros hechos que cabe constatar acerca del accionar desplegado por la DNV durante el período bajo estudio, es que el mismo tuvo cierta correlación, en general, con la evolución del nivel de actividad interna, y en particular, con la situación de las finanzas públicas. En ese sentido, resulta pertinente destacar que la inversión global anual de la DNV (sin considerar las transferencias a las provincias), medida en pesos constantes, exhibió significativos vaivenes en las variaciones interanuales (IN-

¹⁰ Sobre el origen de los miembros del equipo económico, las tensiones y los recambios que atravesaron al mismo, ver Canelo (2004 y 2008) y Heredia (2004).

¹¹ Se podría argüir que esa estabilidad de los principales directivos de la DNV fue una “función” derivada de la permanencia de Martínez de Hoz y su equipo al frente del Ministerio de Economía. Entre los miembros del mismo se encontraba el titular de la SETOP, el Ing. Camba.

DEC, 1989, p. 494).¹² No obstante, durante el primer año de la gestión militar no sólo se constataron algunos signos de recuperación en relación a los magros guarismos registrados durante el “traumático” año 1975, sino que también se alcanzó un nivel ligeramente superior al verificado en 1974, el último año de vigencia plena del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En efecto, tal como lo refleja el cuadro 1 -y pese a las variaciones interanuales- los montos más significativos de inversión se verifican en el lapso 1976-1979, en el cual se registraron los valores más elevados en ese rubro, los cuales se hallaron muy por encima del nivel del año 1974. Recién en 1980 se experimentaría una leve caída de la inversión respecto de 1974 y, fundamentalmente, a partir de 1981 (en el marco de la crisis económica) los importes descenderían muy por debajo de las cifras logradas en 1974, para luego, en las postrimerías del gobierno militar (1982), comenzar a exhibir una tenue mejoría (INDEC, 1989, p. 494).

Cuadro 1: Inversiones anuales de Vialidad Nacional. Total Período 1974-1981 (a pesos constantes e índice 1974 = 100)*

Año	Total General (pesos constantes) **	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980	Total de Vialidad Nacional (pesos constantes) ***	Evolución (1974=100), en base a ICC de 1980
1974	2.800.480	100	2.280.586	100
1975	1.662.783	59	1.381.867	61
1976	2.796.010	100	2.509.582	110
1977	3.626.997	130	3.235.263	142
1978	3.670.046	131	3.147.660	138
1979	3.273.163	117	2.794.440	123
1980	2.804.985	100	2.212.142	97
1981	2.209.252	79	1.698.913	74
Totales	22.843.716		19.260.453	

* Nota: A precios de 1980, utilizando como deflactor el Índice del Costo de la Construcción (ICC) de la Ciudad de Buenos Aires.

** Nota: El Total General surge de la sumatoria del Total de Vialidad Nacional y las Transferencias a las Direcciones Provinciales de Vialidad.

*** Nota: El Total de Vialidad Nacional excluye las Transferencias a las Direcciones Provinciales de Vialidad.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (1989), p. 494.

La magnitud de la inversión pública en infraestructura vial constatada en el subperíodo 1976-1979 se inscribió en lo que fueron dos de los rasgos que caracterizaron a los primeros años de la dictadura militar: un importante aumento global de la inversión pública y una creciente presencia del Estado en el conjunto de la economía local. Esto último se hallaba en flagrante contradicción con el fuerte discurso

¹² El análisis que sigue a continuación aborda, en lo fundamental, el período 1976-1981. Pese a ello, es menester aclarar que, en la mayoría de los casos, se ha tomado como punto de referencia el año 1974 para analizar la evolución de los distintos indicadores considerados en esta sección, ya que constituye el año previo a la instauración -“Rodrigazo” mediante- de un régimen de alta inflación que dificulta la realización de comparaciones y estimaciones adecuadas.

antiestatista enarbolado por Martínez de Hoz y sus acólitos.¹³ Ello se debió en parte a las intrincadas y conflictivas relaciones entabladas, por un lado, entre el equipo económico y la Junta Militar (atravesada por las intensas pugnas que agitaban a las FF.AA.), y por otro, entre ésta última y las distintas fracciones empresarias.¹⁴

Al examinar los datos disponibles de la inversión de la DNV a nivel desagregado, resaltan otra vez importantes oscilaciones interanuales en sus distintos componentes. Sin embargo, durante el lapso 1976-1979 las partidas destinadas al rubro “Obras de la Red Nacional” se situaron por encima de los valores verificados para ese mismo ítem en el año 1974; para luego asistir a un descenso en el bienio 1980-1981 (INDEC, 1989, p. 494). También se constató desde 1976 hasta 1981 inclusive que, pese a ciertos movimientos erráticos, los montos asignados a los trabajos de conservación de la red caminera nacional estuvieron muy por encima del nivel correspondiente al año 1974. A su vez, para todo el período 1976-1981 las cifras correspondientes a los gastos en personal de la DNV, tanto el de mantenimiento como el administrativo, se ubicaron siempre por debajo del nivel previo al golpe de Estado (INDEC, 1989, p. 494). Lo cual se halla en consonancia con la drástica declinación sufrida, desde el comienzo de la gestión de Martínez de Hoz, por los salarios reales de los trabajadores en general y de los empleados públicos en particular.

En concomitancia con el punto precedente, la DNV experimentó un fuerte proceso de reducción de su nómina de trabajadores (cuadro 2).¹⁵ La consecución de ese proceso abrevaba en un discurso ofi-

¹³ Ese discurso se apoyaba en un diagnóstico que sindicaba como las principales causas del supuesto estancamiento económico que habría experimentado la Argentina a partir de la segunda posguerra, a las “ineficientes” políticas sectoriales que promovían el proceso de industrialización sustitutiva y, fundamentalmente, a la existencia de un Estado “hipertrofiado”. De ahí que, en conjunción con la emergencia a nivel mundial de una postura neoliberal, se preconizara la aplicación del “principio de subsidiariedad del Estado”, como el criterio “filosófico” que debía regir el “redimensionamiento” estatal y su progresiva “retirada” de la economía en general, y de la actividad productiva en particular, abriendo paso al “libre” juego de las llamadas “fuerzas del mercado”. Para ampliar sobre el “principio de subsidiariedad del Estado” esgrimido, en lo fundamental, por el equipo de Martínez de Hoz, consúltese Ministerio de Economía (1981), pp. 33-36; para más detalle sobre las controversias y las contradicciones suscitadas, entre otros factores, por dicho principio en el seno del elenco gubernamental militar, véase Canelo (2008), Pucciarelli (2004) y Schvarzer (1986).

¹⁴ Un ejemplo de esas disputas entre el gobierno y los empresarios, está dado por las crecientes presiones emanadas desde los sectores empresariales, quienes a pesar de que la inversión de la DNV mostró, al menos hasta 1979, niveles superiores a los de 1974, parecían no haberse “notificado” de tal acontecimiento y, por lo tanto, continuaban exigiéndole a las autoridades un incremento de la cantidad de obras y de los recursos presupuestarios para llevarlas a cabo. Una de las entidades representativas del empresariado vial que más energías dedicó a la consecución de esos objetivos fue la Asociación Argentina de Carreteras, la cual no dudaba en afirmar que: “En los últimos años hemos bregado constantemente y continuamos bregando en la actualidad por la falta de estabilidad en los planes viales, signados por altibajos periódicos, en razón de la ausencia de bases financieras que respaldaran su ejecución” (*Carreteras*, 1977, nro. 82, abril-junio, p.7).

¹⁵ Para dar cuenta de la evolución de la dotación del conjunto del personal de la DNV se utilizó la información agregada correspondiente a los años 1975, 1978 y 1981; por su parte, las menciones acerca de la evolución desglosada por tipo de trabajador se basan en la única información disponible, la cual concierne al subperíodo 1974-1978. Ver *Anuarios* de la DNV, años 1974 a 1978.

cial que pregonaba la “racionalización” y la “eficientización” del sector público.¹⁶ Este decremento observado en el plantel laboral de la DNV es de suma importancia si se tiene en cuenta que, durante el mismo lapso, la repartición evidenció una intensa labor a partir de tomar como indicadores *proxy* los significativos niveles registrados por el volumen global de su inversión, y en especial, el ya indicado comportamiento del ítem “Obras de la Red Nacional”. Este fenómeno permite inferir que la relación entre el decrecimiento del personal de la DNV y el aumento de las inversiones destinadas a las obras, habría coadyuvado a crear las condiciones de posibilidad para un eventual deterioro de la calidad de la intervención llevada a cabo por la DNV; ya que al disponer de un plantel más reducido, probablemente se hallan vuelto más arduas tanto la inspección de las nuevas construcciones, como la fiscalización de las tareas de conservación de la Red Nacional de Caminos, máxime si se considera que buena parte de esas labores eran ejecutadas, de manera creciente, por empresas contratistas privadas. Asimismo la fuerte merma en la cantidad de trabajadores afectados a las tareas de “Mantenimiento, conservación y talleres”, puede constituir otro indicio del posible menoscabo sufrido por la calidad del accionar de la DNV; todo ello en un contexto de fuerte “terciarización” y transferencia al sector privado de una parte significativa de las actividades que antaño eran efectuadas por personal propio del ente vial.¹⁷

Cuadro 2: Evolución de la dotación del personal de la Dirección Nacional de Vialidad. Años seleccionados 1975, 1978 y 1981 (en valores absolutos e índice 1975=100)

Año	Total	Evolución de la dotación del personal (1975=100)
1975	16.988	100
1978	13.120	77
1981	9.600	57

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNV, *Anuarios*, varios años, y del Ministerio de Economía (1981), p. 269.

En lo que atañe a la evolución de los recursos de la DNV resulta pertinente efectuar una importante aclaración. Si bien el volumen de los fondos para el sector vial fue motivo de fuertes controversias y uno de los principales ejes, a lo largo de todo el período, del discurso enarbolado por las entidades empresariales que reclamaban mayores montos, no obstante la evidencia empírica disponible parece

¹⁶ En esa línea argumentativa, la propia SETOP aducía en su informe correspondiente al período 1976-1980, que la mengua operada en el plantel de trabajadores de la DNV estaba ligada a “[...] las nuevas modalidades operativas introducidas en la repartición por las cuales se procura una prestación más eficiente y efectiva, al redimensionamiento de la red troncal y a la utilización al máximo de la privatización de las actividades ‘periféricas’ ” (Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, s/f, p. 36. Comillas propias).

¹⁷ Un dato relacionado, en cierto modo, con la disminución observada en el estrato de obreros de “Mantenimiento, conservación y talleres” y con la reestructuración de la Red Vial Nacional dispuesta en 1979, es el de la fuerte retracción operada sobre el parque de maquinarias y equipos de la DNV. El mismo pasó de 4.279 unidades en 1975 a 3.792 en 1978, para luego alcanzar en 1985, ya bajo el gobierno democrático de la UCR, las 3.162 unidades. Posteriormente, en 1986 se verificaría un repunte en la cantidad total de equipos de la repartición (DNV, 1986, s/p.).

indicar que el origen de esas disputas tenía que ver más con la estructura interna de los recursos (y el comportamiento de sus distintas fuentes de aprovisionamiento) que con su cuantía total.¹⁸ Dado que la preeminencia de una u otra de las fuentes no era neutral en términos de “autonomía financiera” de los organismos viales, al mismo tiempo que implicaba diferentes “escenarios” de conflicto entre los actores estatales y privados involucrados.

En relación a esa composición de los recursos, es dable mencionar, en primer lugar, el comportamiento que fueron exhibiendo los fondos provenientes tanto de créditos internos como externos para la realización de obras de la Red Nacional.¹⁹ El uso del crédito interno obtuvo una importante participación sobre el total de los recursos de la DNV en los años 1977 y 1978 (16,7% y 18,9% respectivamente), para luego experimentar un descenso. Empero, si se considera el promedio del lapso 1976-1981 (10%) es levemente superior al nivel alcanzado en 1974 (8,4%). A su vez la recurrencia al mercado de capitales externos alcanzó su punto más alto durante el año 1978 (10%). Aunque vale aclarar que si se toma la participación promedio de los créditos externos sobre el total de los recursos viales durante el período 1976-1981 (5%), la misma supera ligeramente la cifra correspondiente a 1974 (3%) (INDEC, 1989, p.493).

Por otra parte, a lo largo de toda la etapa 1976-1981 se verificó un deterioro de aquellos recursos específicos de la actividad vial derivados, básicamente, de los impuestos a los combustibles, los lubricantes y las cubiertas, entre otros. Estos gravámenes se situaron por debajo de los niveles de 1974 (exceptuando el caso de los combustibles en 1981), en parte debido a la persistencia del proceso inflacionario y a las demoras de la empresa estatal YPF -encargada de la percepción de los dos primeros tributos- en depositar los respectivos importes en las cuentas de la DNV.²⁰

Por su parte, los aportes del Tesoro Nacional se ubicaron, en promedio, para el lapso 1976-1980 en torno al 10,2% -por encima del valor correspondiente al año 1974 (4,6%)- y alcanzaron una importante gravitación durante el año 1976, en el que llegaron a representar el 37,6 % del total de recursos de

¹⁸ En relación al monto de los recursos destinados al sector vial en su conjunto (la DNV más los organismos viales provinciales) se observó un creciente deterioro de los mismos, cayendo muy por debajo de los niveles registrados en 1974. Sin embargo, si se consideran sólo los fondos obtenidos por la DNV, éstos evidenciaron en el quinquenio 1976-1980, si bien con oscilaciones, un nivel superior al verificado en el año 1974; de lo cual se deduce, fácilmente, el decremento sufrido por los recursos transferidos a los organismos viales provinciales (INDEC, 1989), p.493.

¹⁹ En comparación con los niveles de 1974.

²⁰ Una de las principales demandas efectuadas por los empresarios y sus voceros, tenía que ver no sólo con el progresivo deterioro de los impuestos específicamente destinados a la actividad vial, sino también con el hecho de que parte de dichos tributos, presuntamente, pasaban a engrosar las arcas del Tesoro Nacional, teniendo como contrapartida una pérdida de “autarquía financiera” por parte de la DNV. En esa misma dirección se expresaban, a través de su órgano de difusión, la Asociación Argentina de Carreteras, señalando que: “[...] el aporte de los usuarios, efectuado a través de los gravámenes a los combustibles, lubricantes, etc., deben volcarse exclusivamente a los caminos, estableciendo así su legítimo destino como lo fijó en un principio la Ley 11.658 en el año 1932 pilar fundamental del origen de la actual red de caminos y de las estructuras viales con que cuenta actualmente nuestro país” (*Carreteras*, 1977, nro. 82, abril-junio, editorial “Por más y mejores caminos”, p. 7).

la DNV (DNV, 1976, p. 31). Sin embargo, si se consideran como parte de las contribuciones del Tesoro a los recursos provenientes del “Fondo de Infraestructura del Transporte”,²¹ las mismas se situaron, en promedio, alrededor del 20% del conjunto de los recursos para el subperíodo 1976-1980,²² exhibiendo, tal como lo muestra el cuadro 3, los mayores niveles de participación porcentual en los años 1976 y 1977 (44,5 % y 26,9%), respectivamente.²³

Cuadro 3: Participación de rubros seleccionados en el Total de Recursos de Vialidad Nacional 1974-1981 (porcentajes)

Año	Total General	Impuestos a los combustibles	Impuestos a los lubricantes	Impuestos a las cubiertas	Crédito Interno	Crédito Externo	Aportes del Tesoro Nacional *	Otros rubros
1974	100%	39,1%	7,6%	3,0%	8,4%	3,0%	15,5%	23,4%
1975	100%	47,9%	3,1%	2,0%	3,3%	2,6%	20,4%	20,7%
1976	100%	32,0%	0,4%	0,3%	-	6,0%	44,5%	16,8%
1977	100%	28,4%	1,4%	1,1%	16,7%	3,7%	26,9%	21,8%
1978	100%	33,0%	4,5%	1,1%	18,9%	10,0%	13,0%	19,5%
1979	100%	30,4%	4,5%	2,4%	7,2%	1,2%	15,1%	39,2%
1980	100%	38,0%	4,0%	2,8%	0,8%	4,7%	5,2%	44,5%
1981	100%	42,5%	4,8%	2,5%	6,4%	4,4%	3,8%	35,6%
Total 1974-1981	100%	36,0%	4,0%	2,1%	8,7%	4,5%	17,2%	27,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (1989), p. 493.

*Nota: Se hallan incluidas las contribuciones provenientes del “Fondo de Infraestructura del Transporte”.

Recapitulando, en términos de la orientación de la intervención económica estatal, e independientemente de si se trató de una decisión consciente o si fue una consecuencia no deseada del accionar gubernamental, resultaría plausible señalar que el sentido del accionar del Estado habría contribuido a delinear las medidas tendientes a revitalizar la inversión pública en el sector vial tras el caos de 1975; lo cual se verificaría, según la evidencia empírica presentada, con singular énfasis en el cuatrienio 1976-

²¹ Si bien en los datos proporcionados por el INDEC (1989) en su *Anuario 1983-1986*, se presentan aparte los valores correspondientes al “Fondo de Infraestructura del Transporte”, en las *Memorias* de la DNV se computan como parte de las “Contribuciones de la Administración Nacional”.

²² En 1981 sólo existieron aportes provenientes del mencionado fondo, sin registrarse movimientos para las contribuciones del Tesoro. Por lo tanto, de tomar la evolución de ambos rubros en todo el período 1976-1981, el promedio sería de 18,4% sobre el total de los recursos de la DNV. Ver INDEC (1989), p. 493.

²³ La ya mencionada merma de los recursos genuinos del quehacer vial (combustibles, lubricantes, cubiertas, etc.), su supuesto “desvío” hacia otros destinos y la gravitación de los aportes del Tesoro, habrían implicado, según lo expresado por los sectores empresariales, que la obtención de fondos se viera sujeta a los límites que procuraban imponer los hombres de Martínez de Hoz -en especial, su secretario de Hacienda, Juan Alemann- a la expansión del gasto público; elemento éste último que era sindicado por el equipo económico como la principal causa de la persistencia del proceso inflacionario que azotaba a la economía local. Sin embargo, no resulta ocioso aclarar que esa tentativa por reducir el gasto público se enfrentó no sólo con el rechazo de distintas fracciones del empresariado, sino también con la resistencia presentada por una porción nada desdeñable de administradores y directores de diversas empresas y organismos públicos y de buena parte de los grupos militares vinculados al complejo económico-estatal privado (Cf. Canelo, 2008; Castellani, 2006; Schvarzer, 1982).

1979. Por su parte, en materia de calidad de la intervención económica estatal, se observó una drástica disminución del plantel laboral de la DNV, en paralelo con un aumento de las labores realizadas por parte de las empresas privadas contratistas del ente vial; la conjunción de ambos fenómenos habría devenido en la generación de un nuevo “nicho de negocios” para dichas firmas. Asimismo si bien los recursos exclusivos de la DNV, durante el quinquenio 1976-1980, sobrepasaron el nivel de 1974, lo que jugaría un papel central, en relación a la calidad de la actuación estatal, sería la composición interna de esos recursos. Al haberse observado, en lo fundamental, un relativo estancamiento de los fondos provenientes de los tributos a los combustibles, una merma en aquellos derivados de los lubricantes y una significativa participación de las contribuciones del Tesoro Nacional, se habría asistido, entre los funcionarios de la DNV y el equipo de Martínez de Hoz, a una intensa puja por mayores recursos “genuinos”, y, como consecuencia de ello, a un eventual deterioro de la calidad de la intervención de la DNV por la vía de la pérdida de su “autonomía financiera”. Otro indicio del deterioro de la calidad, estaría dado por la presencia de funcionarios ligados a las empresas constructoras del sector vial, tal como lo ilustraría el caso del Ing. Carmona al frente de la DNV.

El mercado de la obra pública vial: su marco regulatorio y el desempeño económico de las empresas constructoras

El marco regulatorio del sector de la construcción vial

En lo atinente a las normas establecidas por el gobierno militar cabe aclarar que, en la mayoría de los casos, no fueron disposiciones específicamente orientadas a regular la actividad vial, sino que las mismas tenían como objeto al conjunto de las obras públicas. No obstante, esas normas conllevaron importantes efectos sobre el sector vial, ya que contribuyeron a delinear gran parte del marco regulatorio en el cual habría de desenvolverse dicho sector.

En primer lugar, es pertinente señalar que, en las postrimerías del tercer gobierno peronista ya se habían dictado normas que iban en el mismo sentido que las que ulteriormente serían establecidas por el régimen dictatorial. En efecto, a fines de 1975 y en los primeros días de enero de 1976, fueron sancionados los decretos 2.874/75 y 2.875/75 y la Ley 21.250. El primero de los decretos, incorporaba como factor de paralización de las obras públicas a las “situaciones excepcionales e imprevistas originadas en la situación económica de la plaza”, y que, según sus considerandos, no eran susceptibles de ser imputadas al accionar estatal o al comportamiento de las firmas contratistas.²⁴ El segundo de los decre-

²⁴ Dichas situaciones estaban vinculadas con un incremento considerable de los costos y con un desabastecimiento coyuntural de los insumos necesarios para la realización de las obras debidos, según se infiere de los fundamentos del decreto, a la crisis internacional -detonada a partir del alza en el precio del barril de petróleo determi-

tos, facultaba a las comisiones liquidadoras de las distintas empresas y reparticiones del Estado a que, en caso de que detectasen “distorsiones significativas” en los métodos de reconocimientos de variaciones de costos incluidos en los contratos de obras públicas, dispusieran la implementación de nuevos mecanismos tendientes a “recomponer” la ecuación económico-financiera contractual.²⁵ Éste último decreto y las normas del mismo tenor sancionadas durante el “Proceso”, tendrían ciertos puntos de continuidad con la experiencia del sector vial bajo la “Revolución Argentina”, en la cual se demostró como el uso de la legislación que habilitaba el “pago por mayores costos” fue uno de los factores que permitió a las empresas privadas la obtención de cuasi rentas de privilegio (véase Castellani, 2006, cap. V).

Una vez perpetrado el golpe de Estado, el gobierno militar, a través de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas (SETOP), emitió la Resolución 365/76. Por medio de ésta última, se había determinado la creación de un “Grupo de Trabajo” para hacer efectiva la aplicación de todo lo estipulado por los decretos 2.874/75 y 2.875/75, y la Ley 21.250 que ratificaba ambos decretos. La resolución establecía la aprobación de nuevas normas y procedimientos de aplicación de las medidas referentes al reconocimiento de mayores costos, e incorporaba, a su régimen de ajuste, ciertos rubros gravitantes sobre el precio de las obras públicas nacionales. Además, estipulaba la aplicación de dichas normas a partir del segundo cuatrimestre de 1974, en el que habrían comenzado, según los considerandos de la resolución, los severos “desajustes económicos”. Sin embargo, esta resolución de la SETOP sería, posteriormente, objetada por el Tribunal de Cuentas de la Nación, dado que, en opinión de este organismo, la misma tendría un carácter retroactivo que no estaría contemplado expresamente en la Ley 21.250, y que además, se hallaría en contradicción con la jurisprudencia existente en la materia.

Más allá de ese transitorio revés sufrido ante el referido tribunal, si se observan las distintas normas dictadas por el gobierno militar en relación a las obras públicas en general, y a las obras viales en particular, es dable hallar indicios de una intensa actividad reglamentaria, en especial durante el primer año de su gestión. En ese sentido, es relevante puntualizar que el dictado de la Ley 21.292, una de las primeras disposiciones instrumentadas en 1976, fue un ejemplo concreto de la sanción de una norma muy significativa para las empresas constructoras del sector. Por medio de dicha ley, se le otorgó a la DNV un anticipo con cargo de reintegro, de aproximadamente 12 millones de dólares corrientes, a fin de cancelar las deudas vencidas con contratistas y proveedores;²⁶ lo cual constituye una pista, nada desdeñable, de la orientación que el gobierno militar habría procurado imprimirle a su política vial. Otra señal en esa misma línea, tuvo lugar en agosto del mismo año, cuando se dictaron dos leyes (21.391 y

nado en 1973 por la OPEP- y a su impacto sobre la economía doméstica. Al respecto, véase *Anales de Legislación Argentina* (1976), tomo XXXV -D, pp. 3643-3644.

²⁵ Cf. *Anales de Legislación Argentina* (1976), tomo XXXV -D, pp. 3644-3645.

²⁶ Véase *Anales de Legislación Argentina* (1976), tomo XXXVI-B, p. 1070; *Carreteras* (1976), nro. 78, abril-junio, p. 15.

21.392) con efectos sobre las obras públicas en general y sobre las obras viales en particular. La primera de ellas estableció la implementación de un mecanismo de actualización de los precios pactados por el Estado en la contratación de bienes y servicios en el mercado interno, dado el régimen de alta inflación imperante por ese entonces. La segunda, instrumentó un régimen de ajuste de los valores de las deudas contraídas por el Estado en virtud de la ejecución de contratos de locación de obra, al mismo tiempo que redujo el plazo de pago de los certificados de obra -que antes de ésta medida oscilaba entre los 180 y los 90 días-, los cuales pasaron a ser abonados en un lapso de entre 60 y 30 días; lo cual comportaba importantes beneficios para las firmas contratistas que, en virtud de esa medida, se hallaron menos expuestas a la depreciación del valor de la moneda.²⁷

Es oportuno destacar que, a pesar de una medida de esas características, el discurso de los empresarios insistía en señalar los perjuicios que, supuestamente, les provocaba el atraso de los pagos a los contratistas y proveedores. En ese sentido, aún en noviembre de 1977, la Cámara Argentina de la Construcción, a través de su titular, el Ing. Marghetti, manifestaba en un editorial su “honda preocupación” por esa situación de retardo, aseverando enfáticamente que:

“[...] merece un lugar de triste preferencia la mora en los pagos que siempre fue de graves consecuencias, pero que en la época en que vivimos es de efectos mortales [...] Esta mora en los pagos es de un efecto financiero *insoportable* para la empresa, de lo cual tenemos un lamentable ejemplo en una acreditada y prestigiosa firma de ésta Cámara, recientemente amenazada de muerte por cuestiones no más que financieras” (*Carreteras*, 1977, nro. 84, octubre-diciembre, editorial “Dos hechos positivos”, transcripción del discurso del Ing. Roberto Marghetti en el acto de celebración del “Día de la Construcción”, pp. 46-47. *Cursivas en el original*).

Por otro lado, las leyes 21.292, 21.391 y 21.392 se conjugaron, en octubre de 1976, con la puesta en vigencia de los decretos 2.347 y 2.348. Por medio del primero de ellos, se sentaron los criterios normativos para la renegociación de contratos (incluyendo precios, condiciones técnicas y financieras, plazos de terminación y pago, sistema de liquidación de variaciones de costos, etc.); al mismo tiempo que se contemplaba la inclusión, en los acuerdos de renegociación, de la determinación de los “gastos improductivos” en que hubieren incurrido las firmas contratistas a causa de la paralización total o parcial de las obras. Mediante el decreto 2.348 se puso en marcha un nuevo mecanismo de ajuste por variaciones de costos para las obras públicas, el cual debía ser aplicado, en forma retroactiva, a partir del tercer cuatrimestre de 1975. Asimismo, este último decreto autorizaba a incluir, como otros de los factores de distorsión de los dispositivos de reconocimiento de mayores costos convenidos en los contratos originales, al menor rendimiento derivado del desabastecimiento de materiales e insumos críticos, a las modificaciones en las condiciones de importación, a la “improductividad” de la mano de obra, y a los

²⁷ Consúltense *Anales de Legislación Argentina* (1976), tomo XXXVI-C, pp. 2094-2097; *Carreteras* (1981), nro. 97, enero-marzo, p. 22; DNV (1981), s/p; .Ministerio de Economía (1981), tomo I, p. 271.

cambios en las formas de comercialización;²⁸ no dejando, prácticamente, casi ningún elemento por fuera del nuevo procedimiento, por lo cual, se podría colegir que, presuntamente, se aspiraba a eliminar, en los hechos, todo componente del denominado “riesgo empresario”.

A su vez, también resulta oportuno destacar que, a través del decreto 1595/79, se dispuso la reestructuración de la Red Vial Nacional, en el marco de la aplicación del “principio de subsidiariedad del Estado” a nivel global y de la administración central respecto a los estados provinciales en particular (“provincialización” de determinadas actividades otrora a cargo del Estado nacional). Dicha remodelación de la red se materializó mediante las transferencias de diversos tramos y secciones de rutas, articuladas en convenios entre la DNV y los organismos provinciales análogos. En virtud de esos convenios se estipuló el traspaso de 13.522,11 kilómetros de rutas nacionales a diferentes jurisdicciones provinciales, al mismo tiempo que se efectuó la cesión de 3.230,71 kilómetros de rutas provinciales al ámbito nacional.²⁹ Un efecto acarreado por esta medida fue el de haber creado las condiciones propicias para una mayor participación de las firmas privadas en las tareas de conservación y mantenimiento de la red;³⁰ o sea un nuevo “nicho de negocios” vinculado con la actividad vial.

El desempeño económico de las empresas constructoras

Las empresas privadas que operaban en el mercado de la construcción vial disponían de una estructura empresarial relativamente diversificada, la cual incluía otro tipo de construcciones (viviendas, centrales nucleares, represas hidroeléctricas, etc.) y la participación en distintas actividades industriales, comerciales y agropecuarias.

Entre las más importantes se destacan: Benito Roggio e Hijos SA; Decavial SAICAC; Empresa Argentina de Cemento Armado SA (EACA); Helpport SA; Horacio O. Albano Ingeniería y Construcciones SACIFI; Impresit Sideco SA; Supercemento SAIYC; Techint SA; Vialco SA; etc.³¹

Muchas de estas empresas llevaron a cabo algunas de las más importantes obras de infraestructura vial del período 1976-1981, ya se tratara de las obras que fueran iniciadas y terminadas en el lapso bajo estudio, de aquellas que provenían de períodos anteriores y fueron finalizadas bajo la gestión “procesista”, o de las iniciadas, y luego continuadas, por los gobiernos democráticos que sucedieron al régimen militar.

²⁸ Véase *Anales de Legislación Argentina* (1977), tomo XXXVI-D, pp. 2934-2937.

²⁹ Debido a la reestructuración, la Red Nacional de Caminos, que en marzo de 1976 era de aproximadamente 49.000 kilómetros, se vio reducida a comienzos de 1981 a cerca de 38.312 kilómetros. Para más detalle, ver Ministerio de Economía (1981), p. 270.

³⁰ Véase *Carreteras* (1979), nro. 92, octubre-diciembre, p. 33; *Carreteras* (1980), nro. 96, octubre-diciembre, p. 3.

³¹ Estas firmas también habían tenido una destacada participación en la construcción de obras viales durante el período de la autoproclamada “Revolución Argentina”. Al respecto, véase Castellani (2006), cap. V.

Por ejemplo, el consorcio formado por Albano y Techint concluiría en diciembre de 1977 con las obras del Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo (el cual fuera iniciado bajo el gobierno de la “Revolución Argentina”);³² Techint también habría de ejecutar una de las obras viales de mayor envergadura del lapso 1976-1981, el Túnel Internacional Carretero Argentino-Chileno denominado “Cristo Redentor” (iniciado y terminado bajo el “Proceso”); la firma EACA habría de dar inicio, junto con Sideco y Umberto Girola Este SA, a otra de las grandes obras licitadas y comenzadas en el período de referencia: el Puente Internacional Posadas-Encarnación (finalizado recién en 1990), así como también habría de construir el puente que estaba destinado a conectar las ciudades de Carmen de Patagones y Viedma (obra que fuera adjudicada a mediados de 1977 y concluida en octubre de 1981); Roggio ejecutaría los trabajos correspondientes a la construcción de la Avenida de Circunvalación de la ciudad de Córdoba (parcialmente terminada en 1978); Vialco y Decavial serían dos de las varias empresas que participarían de la pavimentación de distintos tramos de la Ruta Nacional N° 3 (obra que habría de demandar cuantiosos fondos y que habría sido considerada por los militares, dadas las tensiones con Chile, estratégica en términos geopolíticos; etc.³³

Ahora bien, para analizar el desempeño económico de las firmas partícipes de la actividad vial, resulta pertinente situar la mirada en los niveles de rentabilidad exhibidos por las mismas y su participación dentro de la cúpula empresarial local, las 100 mayores empresas según sus montos de facturación.³⁴ Un atisbo del contexto relativamente favorable en que se desarrollaron las empresas, a guisa de ejemplo, estuvo dado por el incremento de las firmas del sector en el seno de la cúpula, que pasaron de ser tres a seis entre 1976 y 1979; cifra que habría de mantenerse al considerar el *ranking* de las mayores empresas del año 1983, aunque no exactamente con los mismos actores.³⁵

Sin embargo, es válido suponer que ese aumento de las firmas constructoras en la cúpula no se habría debido a una sólida gestión microeconómica de las mismas, ni a una mejora en la productividad de la mano de obra o del capital. Un indicio de ello es que en los tres años considerados -1976,1979 y 1983- se observaron diversos cambios, algunos de ellos bastante significativos, en las posiciones ocupa-

³² No obstante, vale indicar que algunas de las obras complementarias y anexas del complejo ferro-carretero se habrían de prolongar más allá de diciembre de 1977.

³³ La presunta importancia geopolítica de las obras de pavimentación de la Ruta Nacional N° 3 surge del testimonio brindado, en calidad de informante clave, por el ex administrador de la DNV (1991-1995), el Ing. Miguel Salvia, en una entrevista realizada por el autor en diciembre de 2009.

³⁴ Una breve digresión metodológica, en este caso, se ha optado por considerar sólo tres años (1976, 1979 y 1983), dado que son los únicos a los que se ha tenido acceso a una información completa de las empresas y de los aspectos aquí considerados.

³⁵ En 1976 de las tres empresas integrantes de la cúpula, con activa participación en el quehacer vial se hallaba la empresa Techint, acompañada de otras dos grandes constructoras como Desaci y Sade. En 1979 a éstas mismas empresas se le sumarían otras tres, Impresit Sideco, Supercemento, y Dragados y Construcciones; siendo las dos primeras importantes actores en el mercado vial. En 1983, sólo se observaría un cambio respecto a 1979, se trataría de la salida de la cúpula de la firma Supercemento, y el ingreso de Benito Roggio e Hijos SA, otra de las empresas que realizaron importantes obras viales durante el período. Véase Castellani (2006), p. 208, y las fuentes allí citadas.

das por cada una de las empresas constructoras (v.g. Techint, que en 1976 ocupaba el puesto número 19, mientras que en 1983 alcanzaba sólo la ubicación número 41), incluso algunas de ellas ingresaron al *ranking* en uno de los años y salieron en el siguiente (por ejemplo, Supercemento que entró en 1979 y en 1983 había desaparecido dentro de las 100 primeras empresas).

En consonancia con esto último, vale decir que los movimientos de posiciones dentro de la cúpula, en cierto modo, no serían el resultado de la dinámica de la “competencia” capitalista en el mercado vial, sino que habrían estado relacionados, en primer lugar, con la coyuntura macroeconómica general; en segundo término, con el nivel de la inversión pública en obras camineras (relativamente elevada en el subperíodo 1976-1979, y fuertemente baja a partir del año 1980),³⁶ y en tercer lugar, con la posibilidad de cada una de las firmas de presentarse -en el delicado escenario abierto por la crisis de 1980-1981- a licitaciones públicas mediante la oferta de “precios predatorios”, especulando con una posterior renegociación por incremento de costos. En todo caso, solamente ésta última opción estaría vinculada con algún tipo de estrategia empresarial -por cierto, muy dependiente del respaldo financiero con el que contara cada empresa en particular -, a la cual se le añadiría, en algún modo, la mayor o menor capacidad de *lobby* y los contactos más o menos fluidos con funcionarios públicos.

En lo atinente a la rentabilidad alcanzada por las empresas mencionadas más arriba, resulta oportuno efectuar una serie de importantes aclaraciones de índole metodológica. En primer lugar, cabe señalar que se han tomado como indicadores *proxy* del desempeño económico de las firmas a las tasas de rentabilidad sobre ventas, habiendo dejado de lado las operaciones de carácter financiero, dado que el énfasis estaba puesto en auscultar las actividades estrictamente ligadas a la construcción. En segundo término, el hecho de haberse ceñido a dichas tasas ha permitido, en cierta medida, sortear los problemas emanados del persistente proceso inflacionario que signó a todo el período bajo estudio, ya que el mismo tornaba sumamente difícil cualquier otro tipo de estimación de los niveles de rentabilidad de las firmas. Asimismo, es conveniente resaltar que el análisis de la *performance* empresarial estuvo limitado por el carácter fragmentario y parcial del acervo de balances y memorias disponible en la Inspección General de Justicia (IGJ), lo que ha obligado trabajar con una serie incompleta de años y de empresas. En tercer lugar, y en parte debido a esa carencia, se ha optado por extender, en algunos de los casos examinados, el lapso en el cual debían considerarse los niveles de rentabilidad de las distintas empresas; en ese sentido, se ha procedido, con el propósito adicional de tener una perspectiva más amplia (al igual que en el análisis de los *ranking* efectuado precedentemente), a incluir datos referidos a los años 1982 y 1983, cuando, teóricamente, el período analizado en este trabajo es 1976-1981.³⁷

³⁶ Ver el cuadro 1 de este trabajo.

³⁷ Esto último invita a reflexionar sobre el significado de esa carencia de memorias y balances en la IGJ, máxime si se tiene en cuenta que muchas de las empresas indagadas eran grandes grupos económicos. A priori, el Estado no debería haber tenido dificultades para monitorear si dichos grupos habían cumplido o no con la presentación

Hechas esas aclaraciones, es dable observar que, en función de la evidencia presentada en el cuadro 4, las empresas constructoras obtuvieron altas tasas de rentabilidad sobre ventas, en especial, durante el lapso 1976-1979/80, y más tarde, a partir del bienio 1980-1981, experimentaron un decremento en sus niveles de retorno; lo cual se halla en sintonía con lo expresado anteriormente acerca de la importancia revestida por la configuración macroeconómica y el monto de las inversiones públicas aplicadas en el sector. A su vez, en todos los casos considerados, las firmas exhibieron un desempeño favorable sin haberse registrado pérdidas en ninguno de los años (siempre haciendo abstracción de los movimientos financieros). Asimismo, no está de más remarcar que las tasas de rentabilidad obtenidas, para la mayor parte de las empresas incluidas en la muestra, han superado de manera holgada los márgenes de beneficio usualmente considerados como razonables, ya que en algunas ocasiones se alcanzaron niveles por encima del 40% sobre el volumen de ventas; tales son los casos de la firma EACA (44,7% en el ejercicio económico de 1976-1977), y Helport (46% también para el período 1976-1977).

Cuadro 4: Desempeño económico de las empresas constructoras, según tasas de rentabilidad sobre ventas. Empresas seleccionadas (en porcentajes)*

Empresa	Período							
	1975/1976	1976/1977	1977/1978	1978/1979	1979/1980	1980/1981	1981/1982	1982/1983
Albano	s/d	s/d	32,9	s/d	38,0	s/d	27,8	3,4
Decavial	s/d	s/d	26,9	21,8	39,8	33,9	24,9	s/d
EACA	38,8	44,7	16,0	21,1	21,5	21,9	22,4	s/d
Helport	40,1	46,0	25,9	s/d	s/d	0,3	s/d	s/d
Vialco	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	21,4	12,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y balances y memorias de las empresas disponibles en la Inspección General de Justicia.

Nota: No se incluyen los resultados derivados de transacciones financieras.

Este cuadro de situación poco se condice con lo manifestado por las entidades representativas de los empresarios viales, desde el comienzo mismo del gobierno militar, e incluso durante los años 1977 y 1978 -en los cuales se registraron los mayores niveles de inversión en obras viales y las más altas tasas de rentabilidad- se escucharon voces de disconformidad respecto de la suerte de la actividad caminera. Una muestra de ello, puede hallarse en el siguiente editorial de la revista de la Asociación Argentina de Carreteras, el cual afirmaba que:

“1978 ha sido un año difícil y contradictorio para el quehacer vial. Los anuncios oficiales que traslucieron expectativas de una promisoriosa actividad fueron seguidos por un preocupante silencio revelador de la prevalencia de los factores negativos. Ante tal situación se pronunciaron voces autorizadas y fue persistente la actitud de nuestra Asociación evidenciando públicamente la gravedad de la situación” (*Carreteras*, 1978, nro. 88, octubre-diciembre, editorial “Dos hechos positivos”, p. 3).

de las memorias y balances ante la IGJ. Por lo cual, no sería descabellado pensar que en este caso también habría jugado un papel importante la capacidad de *lobby* de los empresarios para sortear los controles estatales.

Las demandas efectuadas desde el arco empresarial no se circunscribieron a ese tipo de quejas, sino que abarcaron, pese al marco bastante promisorio de los primeros años “procesistas”, otra serie de reclamos, entre los cuales se encontraba el pedido de reducir el “costo impositivo” que gravaba a las obras viales. En varias ocasiones la Asociación Argentina de Carreteras también había alertado sobre la existencia de una “compleja” y “engorrosa” estructura tributaria que, presuntamente, generaba profundas “distorsiones” en los recursos viales y en la composición de los costos de la actividad caminera. Por tal motivo, se sentía habilitada a solicitar la exención de: “[...] los impuestos a los capitales y patrimonios y a las ganancias, de las Empresas Contratistas en relación a su actividad como constructoras viales” (*Carreteras*, 1976, nro. 80, octubre-diciembre, editorial “La distorsión de los recursos viales”, p. 3).

En síntesis, y en función del análisis efectuado en esta sección, resulta plausible señalar que, en conjunto, la actividad caminera se habría desarrollado en un entorno relativamente favorable, evidenciado por la configuración del marco regulatorio y por la *performance* económica de las firmas constructoras participantes del mercado vial.³⁸ En ese sentido no resulta arriesgado conjeturar que argumentos del cariz de los aquí citados, hayan constituido parte de las prácticas desplegadas por los empresarios del sector y sus portavoces, con el afán de obtener mayores prerrogativas a partir del ejercicio de algún tipo de “presión” sobre aquellos funcionarios públicos que detentaban cierto poder de decisión en materia de obras públicas viales.

Consideraciones finales

Del análisis presentado en este trabajo se desprende que, lejos de encontrarse al borde de una “crisis terminal” como se postulaba desde el sector privado, la actividad vial mostró importantes signos de recuperación, e incluso de bonanza (sobre todo en el subperíodo 1976-1979); dados los significativos montos de inversión de la DNV y el corpus normativo que garantizó, entre otras cosas, el pago y reconocimiento de mayores costos a los contratistas, así como también la reducción en el plazo de entrega de los certificados de obra y una creciente. Al mismo tiempo, esos expedientes implementados por el accionar estatal habrían posibilitado un incremento de las transferencias de recursos a las empresas constructoras con participación en el mercado vial, evidenciado por el aumento de dichas firmas dentro de la cúpula empresarial local y por su obtención de elevados márgenes de beneficios. Asimismo, y de manera adicional, la constatación de esa activa intervención económica estatal, en un contexto político

³⁸ Otros indicadores *proxy* que constituirían un indicio del cuadro relativamente propicio que habría signado al desenvolvimiento del mercado vial durante la dictadura, son las estadísticas de producción, despachos y consumos de cemento; las cifras de consumo de asfalto; y la evolución de la producción y el volumen de ventas de maquinaria vial. Para más detalle, véase *Carreteras* (1979), nro. 92, octubre-diciembre, p. 41; Ferreres (2005), p. 364; FIDE (1984), p. 20; y *Tendencias Económicas* (1985), pp. 254-256.

signado por un discurso fuertemente liberal, aportaría nueva evidencia empírica para la tesis formulada por Jorge Schvarzer (1982) acerca de la “expansión económica del Estado subsidiario”.

A su vez, el deterioro de los fondos específicos de la actividad vial (impuestos a los combustibles, lubricantes, cubiertas, etc.) y la importante gravitación de los aportes del Tesoro Nacional, junto con la reducción del plantel laboral de la DNV y la presencia en su seno de funcionarios con estrechos lazos con el mundo empresario, proporcionarían las pistas de un creciente deterioro de la calidad del accionar estatal.

También se observa, de manera subsidiaria, que el discurso del empresariado vial siguió trazando un panorama “catastrofista” pese a todas las medidas encaradas por el gobierno militar; muchas de las cuales, en cierta medida, atendieron varios de los reclamos manifestados por los empresarios y sus entidades representativas. En ese orden de ideas, y tal como se insinuó en la sección anterior, no es aventurado colegir que ese discurso y las demandas planteadas habrían formado parte de una estrategia política para inducir la cesión de mayores concesiones y privilegios; tal como lo ejemplificaría la exigencia de una casi completa exención tributaria para las firmas constructoras de obras viales.

En virtud de lo expuesto, y retomando la enumeración, esbozada al comienzo de este trabajo, acerca de los posibles elementos que permiten identificar la existencia de un ámbito privilegiado de acumulación, resulta plausible señalar que se estaría en presencia de importantes indicios que permitirían hablar de la eventual configuración de un ámbito privilegiado de acumulación en torno a las obras viales. De ser válido este razonamiento, se estaría marcando un significativo punto de continuidad entre la experiencia vial llevada a cabo durante el “Proceso” y lo acontecido bajo el “Plan Vial Trienal” (1968-1970) ejecutado por el gobierno de Onganía; lo cual dispararía nuevos interrogantes y líneas de indagación para abordar en ulteriores trabajos de más largo aliento, a fin de obtener nueva evidencia empírica que de cuenta de la compleja trama de relaciones establecida entre el sector público y privado en la constitución y difusión de los ámbitos privilegiados de acumulación vinculados a la realización de obras públicas en general, y de obras viales en particular.

En ese sentido, algunas de las preguntas que motorizarían esas nuevas investigaciones tendrían que ver con las siguientes cuestiones, a las que, por ahora, no se procura darles una respuesta taxativa: ¿Cuáles son las continuidades y rupturas en materia vial entre la “Revolución Argentina” y la última dictadura militar?; ¿Qué similitudes y diferencias se pueden detectar entre el caso de las obras viales y otros emprendimientos vinculados a la construcción de obras públicas durante la gestión “procesista”?; ¿En qué medida lo actuado en el sector vial durante la etapa 1976-1981 condicionó su derrotero posterior en el decenio de 1980?; ¿Cuáles fueron las principales empresas que intervinieron en el mercado vial durante los años ochenta y cuál fue su desempeño económico?; etc.

Bibliografía

Fuentes

Anales de Legislación Argentina; varios años, Biblioteca Legal del Ministerio de Economía.

Anuarios de la Dirección Nacional de Vialidad; años 1974 a 1986, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.

Boletín El Asfalto; varios números, Biblioteca de la Comisión Permanente del Asfalto.

Caminos; Revista Técnica; varios números, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.

Carreteras; Revista de la Asociación Argentina de Carreteras; años 1975 a 1983, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.

Construcciones; Revista de la Cámara Argentina de la Construcción; varios números, Biblioteca de la Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires.

----- (1981); *Cinco años en el quehacer vial del país 1976-1981*, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.

FIDE (1984); *Coyuntura y Desarrollo*, Anexo Estadístico XVII, Biblioteca del Ministerio de Economía.

INDEC (1989); *Anuario Estadístico 1983-1986*, Biblioteca del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Memorias y balances de empresas; varios años, oficina de microfilmación de la Inspección General de Justicia.

Ministerio de Economía de la Nación (1981); *Memoria del Ministerio de Economía 1976-1981*, tomo I, Biblioteca del Ministerio de Economía.

Rankings de empresas; varios años, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, oficina Buenos Aires.

Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación (s/f); *Informe 1976-1980*, Biblioteca de la Dirección Nacional de Vialidad.

Tendencias Económicas (1985); *La Economía Argentina: Anuario - 84*, Edición nro. 23, Biblioteca del Ministerio de Economía.

Bibliografía

📖 Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (2004); *El Nuevo Poder Económico en la Argentina de los Años 80*, Buenos Aires, Siglo XXI.

📖 Basualdo, Eduardo (2001); *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Buenos Aires, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

📖 Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, FLACSO/Siglo XXI.

📖 Canelo, Paula (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 Alfredo

Pucciarelli (coord.); *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI.

📖 Canelo, Paula (2008); *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Buenos Aires, IDAES-UNSAM/Prometeo.

📖 Canitrot, Adolfo (1983); “Orden social y monetarismo”, *Cuadernos CEDES*, nro. 7, vol. 4, Buenos Aires.

📖 Castellani, Ana (2004); “Gestión económica liberal–corporativa y transformaciones en el interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última dictadura militar”, en Alfredo Pucciarelli (coord.); *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, Buenos Aires.

📖 Castellani, Ana (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, octubre.

📖 Castellani, Ana (2008); “Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989)”, *Apuntes de Investigación*, nro. 14, noviembre de 2008, Buenos Aires, pp.139-157.

📖 Cavarozzi, Marcelo (2006); *Autoritarismo y Democracia (1955-2006)*, Buenos Aires, Ariel.

📖 Ferrer, Aldo (1981); *Nacionalismo y orden constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica.

📖 Ferrer, Aldo con la colaboración de Marcelo Rougier (2008); *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

📖 Ferreres, Orlando (dir.) (2005); *Dos siglos de economía argentina 1810-2004*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur.

📖 Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2007); *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Emecé.

📖 Girbal-Blacha, Noemí (coord.), Zarrilli, Adrián y Balsa, Juan (2001); *Estado, economía y sociedad en la Argentina (1930-1997)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

📖 Heredia, Mariana (2004); “El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA”, en Alfredo Pucciarelli (coord.); *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI.

📖 Kalecki, Michael (1977); *Teoría de la dinámica económica*, México, Fondo de Cultura Económica.

📖 Nochteff, Hugo (1994); “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff; *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, Buenos Aires, FLACSO/Tesis Norma.

📖 Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (2003); *La dictadura militar 1976/1983*, Buenos Aires, Paidós.

- 📖 O' Donnell, Guillermo (2008); "Apuntes para una teoría del Estado", en Guillermo O' Donnell; *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo.
- 📖 Peralta Ramos, Mónica (2007); *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*, Buenos Aires Fondo de Cultura Económica.
- 📖 Portantiero, Juan Carlos (1977); "Economía y política en la crisis argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, nro. 2, abril-junio, México.
- 📖 Poulantzas, Nicos (1969); *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI.
- 📖 Poulantzas, Nicos (1979); *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI.
- 📖 Pucciarelli, Alfredo (2004); "La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa", en Alfredo Pucciarelli (coord.); *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- 📖 Rapoport, Mario y otros (2000); *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi.
- 📖 Schumpeter, Joseph (1957); *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- 📖 Schvarzer, Jorge (1979); "Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina", *Economía de América Latina*, nro. especial, junio, México.
- 📖 Schvarzer, Jorge (1982); *Expansión económica del estado subsidiario 1976-1981*, Buenos Aires, CISEA.
- 📖 Schvarzer, Jorge (1986); *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- 📖 Schvarzer, Jorge (1991); *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, CISEA/Imago Mundi.
- 📖 Schvarzer, Jorge (1998); *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires, AZ Editora.
- 📖 Sidicaro, Ricardo (2001); *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
- 📖 Todesca, Jorge (2006); *El mito del país rico. Economía y política en la Historia argentina*, Buenos Aires, Emecé.



H-industri@

Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina

Año 4- Nro. 6, primer semestre de 2010

Los empresarios molineros argentinos ante los límites de las exportaciones harineras a principios de siglo XX

Juan Kornblihtt
(IIGG-FSOC-UBA, becario doctoral CONICET)
jkornblihtt@gmail.com

Resumen

Hacia 1890, la rama harinera experimenta en Argentina su primera crisis de sobreproducción. Ante el inevitable proceso de centralización de capital, las exportaciones aparecían para los empresarios harineros como una, sino la única, alternativa para superar sus problemas. Aunque en ciertos momentos se logra colocar harina en Brasil, las décadas siguientes a la crisis se caracterizan porque no se cumplen las expectativas por copar el mercado del país vecino. Las cámaras empresariales y el Ministerio de Agricultura buscaron explicaciones a la falta de competitividad internacional. Como consideraban que la rama harinera tenía “ventajas naturales”, la mayor parte de las respuestas al porqué de sus dificultades apuntaba a supuestas causas externas a su accionar, fruto de distorsiones políticas o monopólicas. En este artículo, analizamos una a una estas explicaciones y las contrastamos con información empírica de diferentes fuentes primarias. De esta forma, mostramos que los argumentos empresariales, antes que responder a causas, reales eran intentos por recibir apoyo estatal. Los problemas de la rama aparecen como el resultado del progresivo achicamiento del comercio exterior de harina y de la debilidad de la producción harinera argentina en el contexto internacional más a que a una artificial imposibilidad de competir como planteaban los empresarios en la época.

Palabras claves: EMPRESARIOS – AGROINDUSTRIA - EXPORTACIONES

Abstract

Around 1890, the wheat flour industry in Argentina experienced its first overproduction crisis. For the wheat flour businessman, exports were one, if not the only, alternative to avoid the inevitable capital centralization process. Even in some periods they could sell some flour to Brazil, the following decades the expectations of an expanding new market were not realized. The commercial chambers and the Agriculture Ministry tried different explanations to this lack of international competitiveness. As they thought the wheat flour branch in Argentina has “natural advantages”, most of the answers focused on supposed external to their behavior causes, result of political and monopoly distortions’. In this paper, we analyze one by one these explanations and contrast them with empirical information from different primary sources. In this way, we show that the businessmen arguments did not reflect real causes and were intents to receive State support. The problems of the branch were due more to the reduction of the international wheat flour market and the weakness of Argentinean flour production than to the contemporary businessman argument of an artificial impossibility to compete.

Key words: ENTREPRENEUR - AGRO-INDUSTRY - EXPORTS

Recibido: 23 de septiembre de 2009

Aprobado: 15 de febrero de 2010

Introducción

La producción harinera argentina fue estudiada como una rama sin problemas propios. En general, se ha dado como válido el argumento de los eslabonamientos productivos por lo cual la harina se expandiría de la mano de la competitividad argentina en las mercancías de origen agrario.¹ Dada la exitosa expansión del trigo, la historiografía apenas se preocupó por estudiar problemáticas específicas de la rama.² Y en caso de enfrentarse a los problemas que existieron, las trabas a la expansión deberían venir no por problemas de la competencia (ya que se descontaban las ventajas), sino por distorsiones a la misma.³ Con esta perspectiva, un ex gerente de Molinos Río de la Plata, Ovidio Giménez,⁴ escribió el trabajo más citado sobre la industria molinera argentina. En su muy bien documentado libro, realiza una defensa de los empresarios harineros haciéndose eco de sus explicaciones ante los límites que evidencia la rama harinera, en particular su incapacidad exportadora. Atribuye a la rama harinera ventajas “naturales” que son distorsionadas por la intervención del Estado, ya sea vía trabas aduaneras, ya sea por los impuestos. En este artículo, analizaremos la justeza o no de las explicaciones de los empresarios de la harina sobre las causas de su incapacidad para exportar desde fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX, en lo que fue llamado en diversas ocasiones la “cuestión harinera”. El contraste que realizaremos entre las posiciones asumidas por los empresarios molineros y los problemas reales de la rama servirá para esbozar hipótesis sobre los límites del desarrollo de la producción harinera y a su

¹ Lucio Geller es quien mejor resume este argumento. El autor clasifica a los molinos harineros en el grupo de empresas que exportan parte de su producción junto con los frigoríficos y las fábricas elaboradas de tanino donde “el nivel de demanda interna sólo influye en la distribución de la producción total entre el consumo interno y exportaciones”, y luego afirma: “El surgimiento y desarrollo de estas industrias se apoyan en las ventajas comparativas registradas por sus insumos principales. En este grupo industrial resultan evidentes los eslabonamientos hacia adelante subrayados por la teoría del bien primario exportable.” (Geller, 1975, p. 181). Con esta idea, concuerda Carlos Díaz Alejandro, quien afirma: “La experiencia de la Argentina anterior a 1930, concuerda, en general con la teoría del comercio y el crecimiento basada en los excedentes.” (Díaz Alejandro, 1983, p.23)

² En los estudios generales de la industria, el análisis de la rama harinera aparece en forma directa ligada al crecimiento del trigo o apenas se la menciona. Por ejemplo Dorfman (1986) le dedica menos de una página y hace referencias muy generales. Cuando se menciona alguna dificultad, el problema aparece en la relación entre los molinos de Capital Federal y los del interior. Ortiz (1974) se centra en ver el diferencial de fletes que favorece a la harina proveniente desde Buenos Aires en detrimento del interior, mientras que Rocchi (2006) apenas menciona a la industria harinera como un caso donde los molinos de Córdoba (Minetti Hermanos) pudieron sobrevivir al dominio de los de la Capital (en referencia a Molinos Río de la Plata).

³ Noemí Girbal de Blacha (1982) y Jorge Schvarzer (1989) son de los pocos investigadores que prestaron atención a los problemas de las exportaciones harineras y a la competencia brasileña como limitante de la expansión de la industria harinera. Girbal de Blacha se centró en las barreras arancelarias y en el trato preferencial a la harina estadounidense por parte de Brasil. Schvarzer, por su parte, se centra en la empresa Molinos Río de la Plata dentro del grupo Bunge y Born y focaliza su estudio en las razones por las que se diversifica hacia otras ramas y se internacionaliza. Aunque menciona los límites a la inserción internacional desde la Argentina, aún en las ramas con mayores ventajas, plantea que el mercadointernismo por un lado y la expansión vía radicación en otros países respondería al dominio oligopólico que le permitía obtener ganancias por encima de su capacidad de acumulación que no eran reinvertidas y eran giradas o hacia otros grupos o fuera del país (Schvarzer, 1989). Sin embargo, la propia evidencia de la competencia internacional que él menciona muestra la limitación al control del mercado por parte de Molinos Río de la Plata. E incluso si se analiza la dinámica en el mercado interno, observamos que Molinos Río de la Plata no podía fijar precios a su voluntad, sino que la competencia de otras empresas harineras locales imponía un límite. Ver Kornblihtt (2006) para un análisis más detallado de este problema.

⁴ Giménez Ovidio (1961).

vez como crítica a la historiografía que hizo propios, en parte o en forma total, estos planteos patronales, sin cuestionarlos.

La rama harinera en el período

Rápido desarrollo y primera crisis

Al ser una mercancía base de la alimentación general, el mercado interno de la harina se expande a la par del aumento de la población del país. Por lo que la creciente inmigración de la segunda mitad del siglo XIX estimula la aparición de nuevos molinos. Las plantas más modernas, en particular en la zona de la de Santa Fe,⁵ Córdoba, Buenos Aires y de Capital Federal, comienzan a desplazar a los molinos rurales. Estos en su mayor parte eran impulsados a fuerza animal (las llamadas atahonas) salvo en zonas que contaban con ríos como Mendoza⁶ y Traslasierra, Córdoba.⁷ La expansión del mercado coincide con el desarrollo de la rama harinera a nivel mundial, en particular en la producción de maquinaria para molinos.⁸ Por lo que no sólo la demanda actúa como estímulo sino la posibilidad de importar tecnología para molienda, como la maquinaria a vapor como los nuevos cernidores y cajas de molienda. A la vez, la expansión del ferrocarril permite la creciente competencia interna ya que la barreras geográficas empiezan, aunque como veremos sólo en parte, a perder su poder proteccionista.⁹

De esta forma, la expansión del capital en la Argentina tiene particular velocidad en la rama harinera. Lo cual no sólo se observa en la aparición de nuevos molinos y en su capacidad individual de molienda, sino en el proceso de producción y en la potencia utilizada. En definitiva, la concentración y su consecuente impulso en la transformación de los procesos de trabajo que gracias a la importación de maquinaria permite alcanzar una media productiva de nivel internacional, nos muestran a la molinería argentina como una rama atractiva para el capital.

Esta misma atracción colocará sobre la mesa un problema estructural clave en el desarrollo del capitalismo en la Argentina: el tamaño de su mercado. Ese problema no estaba planteado en la primera fase de expansión harinera. Entre 1873 y 1890, la magnitud de la demanda no parece ser un problema. El crecimiento demográfico impulsado por el desarrollo del capitalismo y la unificación de un mercado nacional, gracias a la consolidación de una red de caminos tanto para carros como para ferrocarriles

⁵ Fernández (2000) analiza la implantación de los primeros molinos a vapor en Santa Fe y su carácter de pioneros nacionales en la incorporación de tecnología.

⁶ Luis Alberto Coria analiza la evolución de la molinería en Mendoza en el siglo XIX a la luz del Molino Correas. Ver Coria (1997).

⁷ Para un análisis de la evolución de la molinería en Córdoba entre 1860 y 1914, ver Riquelme de Lobos y de Flachs (1993).

⁸ Para una evolución de la molinería a nivel mundial, en particular la producción de maquinaria para molinos en Inglaterra, ver: Jones (2001).

⁹ En Kornblihtt (2007) analizamos la relación entre la evolución técnica a nivel mundial y la incorporación de tecnología en la Argentina.

llevaron a que los empresarios molineros apenas se planteasen la necesidad de exportar. A esto se sumaba el abaratamiento y la mejora en la calidad, que convertían a la harina en un insumo básico para toda la población. Surgían quejas de los molinos del interior y de aquellos más atrasados que no podían hacer frente a la productividad de los molinos de Buenos Aires y Santa Fe, pero el problema no era allí el mercado. Incluso parecía haber lugar para todos. Hecho comprobado en que el número de molinos, en esta primera etapa, se multiplicaba.

Esa misma expansión a ritmo acelerado condujo hacia 1890 a una situación explosiva. La productividad aumentaba más rápido que la población y por lo tanto los empresarios harineros no podían hacer uso de las mejoras técnicas introducidas. Esto llevó a una creciente capacidad ociosa que en el marco de una crisis general de la acumulación de capital mostró que el mercado nacional no alcanzaba para todos. Frente a este contexto se abrieron dos procesos. El primero era la búsqueda de expandir el mercado externo. El segundo la necesidad de destruir a algunos capitales para centralizar el abastecimiento en pocas manos. Aquí nos concentraremos en analizar los intentos por expandir el mercado exterior.¹⁰ Intentos que resultaron infructuosos. Hacia mediados de la década de 1920, los problemas ocasionados por la saturación del mercado interno y la imposibilidad de exportar no se habían resuelto. En 1924, el Ministerio de Agricultura afirmaba:

“La situación privilegiada de la República, como país productor y exportador de trigos, autorizó siempre las mejores esperanzas para las vistas exportadoras de la Industria Molinera, pues, en la actualidad, los molinos harineros en condiciones de funcionar tienen una producción pletórica, que sobrepasa del 150% las necesidades de consumo interno.”¹¹

Las primeras exportaciones (1891-1903)

La Argentina deja de importar harina en 1873. Las exportaciones en cifras pequeñas ya existían con anterioridad. Pero será recién hacia fines de la década de 1870 cuando comiencen a crecer. En esta primera década alcanzarán un pico de 2.920 toneladas, que luego decaerán hacia 1882 a un piso de 549 toneladas. Desde 1883, observamos que, con oscilaciones, las exportaciones crecen; pero hasta la década de 1890 no se superará el límite de las 7.447 toneladas logradas en 1885. Será recién a partir de los primeros años de la década de 1890 que las exportaciones se consolidarán y desde 1893 no bajarán, salvo excepciones, del 8% de la producción total de harina.¹²

Es decir que es en plena crisis de la rama harinera cuando las exportaciones empiezan a crecer. Como señalan los propios harineros en una carta dirigida al ministro de Relaciones Exteriores en 1894,

¹⁰ En Kornbliht (2007) analizamos las consecuencias hacia el mercado interno que tiene la imposibilidad de exportar.

¹¹ Ministerio de Agricultura de la Nación (1924), p. 2.

¹² Segundo Censo Nacional (1895), cap. X.

esta expansión coincide con la existencia de una latente sobreproducción que se expresaba a través de una subutilización de la capacidad instalada de los molinos:

“...se puede deducir fácilmente que si a los 1.120 millones de kilogramos que puede dar en la actualidad y sin ningún inconveniente la elaboración de harinas, deducimos los 456 millones 250 mil kilogramos que son necesarios para el consumo de toda la Nación, resulta que quedaría un sobrante para exportar de 663.750.000 kilogramos...”¹³

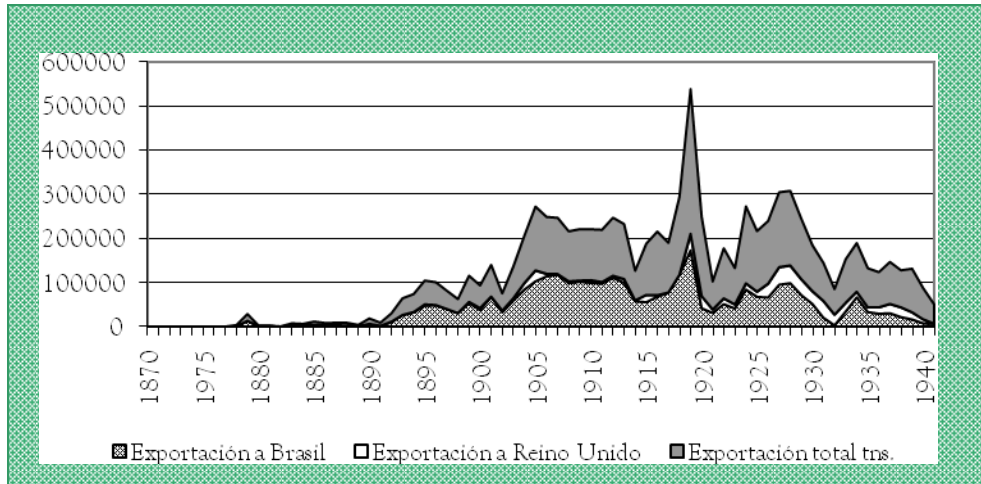
La colocación de harinas en el mercado exterior aparece entonces como la principal apuesta de los empresarios harineros para compensar su creciente productividad. Las cifras expuestas por los empresarios nos indican que si descontamos las 40.758 toneladas exportadas en 1894, hay un sobrante de capacidad productiva de 622.992 toneladas. Por lo tanto, aunque para ese año las exportaciones representan el 10% de la producción total, en realidad lo exportado representa sólo el 6,14% sobrante para exportar y el 3,63% del total de la capacidad para producir si se utilizase al máximo la capacidad instalada. Lo que muestra que la expansión alcanzada por las exportaciones hasta esa fecha dista de ser una salida para la crisis.

La década del 1890 se caracterizará entonces por una permanente búsqueda de expandir el mercado exterior. Sin embargo, los intentos por copar el mercado europeo resultan infructuosos ante el proteccionismo y la competencia de los molinos estadounidenses. Esta limitación puede observarse al analizar la dinámica del mercado inglés. Pese a ser un incipiente comprador de trigo argentino, prefiere la harina estadounidense y la austrohúngara en primera instancia, para luego desarrollar su propia molinería.

Ante la imposibilidad de expandirse al mercado europeo, Brasil se convierte en el principal (y casi único) comprador para la harina argentina, como se observa en el gráfico 1. Pese a ser un solo mercado, la cifra no es despreciable y se llega a exportar entre un 10% y un 15% del total de la producción nacional (gráfico 2). Aunque, como señalamos, no resuelve el problema de la sobreproducción, es un mercado por el cual los empresarios molineros lucharán por mantener y expandir el techo alcanzado de 70 mil toneladas logradas en 1901 y que expresan un máximo de exportaciones, de un 14% del total producido.

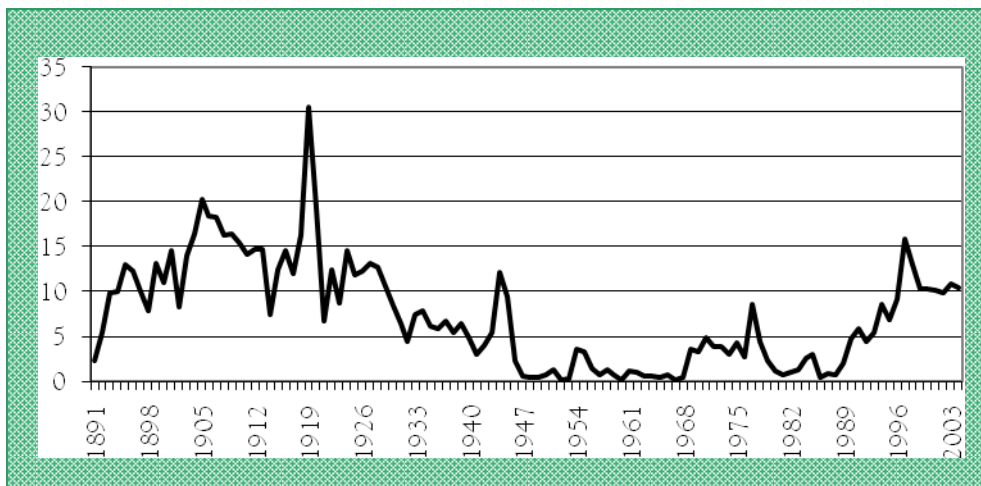
¹³ Sala de Comercio 11 de Setiembre (1895), p. 12.

Gráfico 1: Exportación total de harina comparada con Brasil y Reino Unido (en toneladas)

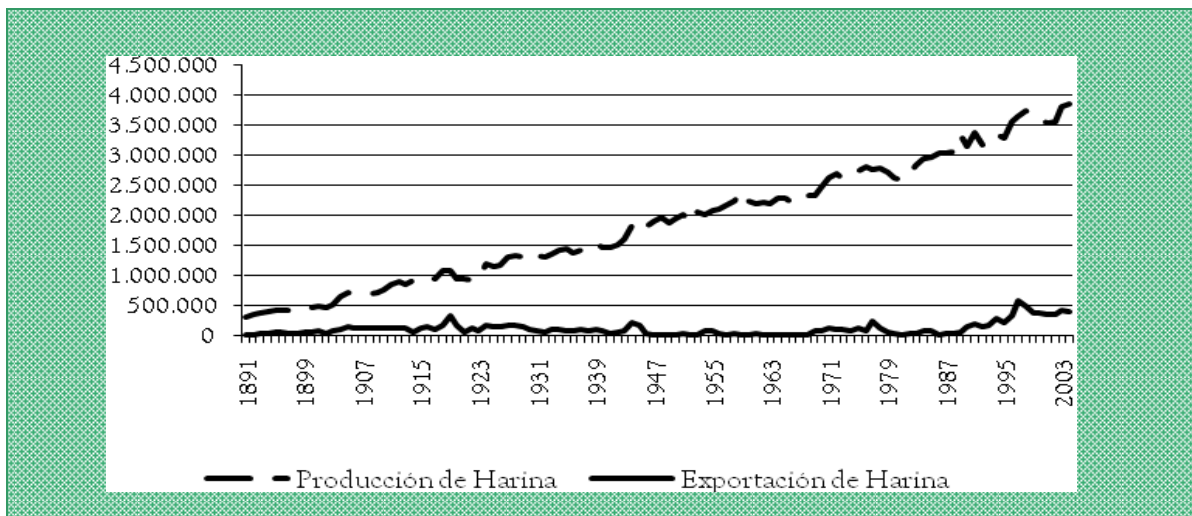


Fuente: Elaboración propia en base a Giménez (1961).

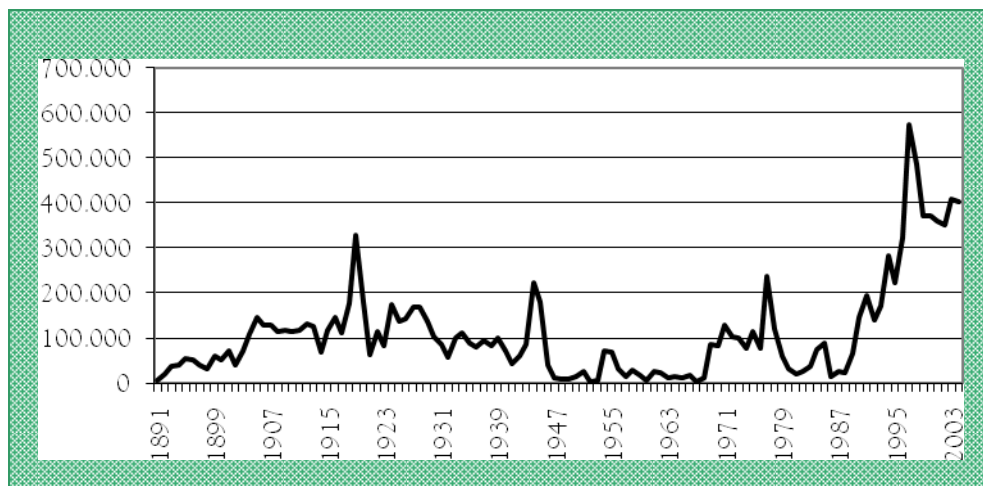
Gráfico 2: Porcentaje total harina exportada/total harina producida, en toneladas, Argentina (1890-2004)



Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2006).

Gráfico 3: Comparación producción y exportación de harina en toneladas, Argentina (1891-2004)

Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2006).

Gráfico 4: Exportación de harina argentina en toneladas, 1891-2004

Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2006).

La cuestión harinera. Los empresarios frente a su incapacidad exportadora

La década de 1890 se caracteriza por una intensa actividad política de los empresarios molineros, quienes a partir de su cámara patronal, la Sociedad 11 de Setiembre, buscan conseguir beneficios que le permitan exportar a Brasil. Ya en 1894 encontramos reclamos al gobierno en donde se solicitan exenciones impositivas para aumentar las exportaciones al país vecino.

Aunque esta búsqueda de mejoras se sucede durante todo el periodo, las dificultades no logran resolverse. En un principio parecen coyunturales y la disputa se centra en el cierre de las importaciones

harineras, porque se encuentra un cargamento de harina infectado. Pero aun resuelto este cierre, que dura de enero a junio de 1899, las exportaciones no crecen.

En este primer conflicto con Brasil, surge una nueva situación que aparece como más de fondo. El principal competidor en el mercado harinero para la Argentina son los Estados Unidos. Como señalamos, las exportaciones están acotadas al mercado brasileño en gran medida porque Inglaterra, principal mercado, prefiere otros vendedores. Pero también en el mercado brasileño, Estados Unidos aparece en este período como el principal competidor. Las ventajas no residían en un mayor desarrollo tecnológico ya que la incorporación de maquinaria importada colocaba a los molinos argentinos al mismo nivel que sus pares internacionales. La diferencia fundamental estaba en el grado de concentración de capital alcanzado por los molinos estadounidenses gracias a un mayor mercado interno. La menor distancia del mercado brasileño aparece en primera instancia en una ventaja para la Argentina por sobre los Estados Unidos. Sin embargo, al observar las importaciones de harina brasileñas vemos que Argentina se encuentra en las mismas condiciones que los Estados Unidos. Superado el conflicto sanitario, la primera explicación del triunfo de la harina estadounidense es un tratado entre Brasil y Estados Unidos por el cual se hacía una excepción impositiva a la harina norteamericana. A cambio, Brasil se beneficia con la venta de café. Hacia principios de siglo, la expectativa generada en la expansión del mercado externo como paliativo a la crisis se había mostrado como una mera ilusión. Esto llevó a constantes reclamos por parte de los empresarios molineros a través de su cámara para obtener beneficios estatales que impulsasen la exportación. Estas peticiones sostenidas a través de cartas y declaraciones en los medios dieron lugar a que se conociese el conflicto y se hiciese público como la “Cuestión Harinera” ya que por el peso dentro del conjunto de la producción nacional, la molinería ocupaba un lugar fundamental.

Los empresarios molineros en sus reclamos focalizaban los factores de la escasa expansión de las exportaciones en causas externas a la industria. Sus ejes pasaban primero por las ventajas otorgadas a Estados Unidos por parte de Brasil, después por las trabas aduaneras que colocaba Brasil, luego por el costo de los fletes para transportar harinas y, por último, por la falta de apoyo estatal. Estas argumentaciones vertidas a través del órgano de difusión de la Sociedad Nacional de Fabricantes de Harina, el periódico mensual *La Molinería Argentina*, eran acompañadas por un permanente elogio de las cualidades de la producción harinera en la Argentina a la cual colocaban a la altura de sus competidoras.

Como observamos, los empresarios molineros buscaban las causas de sus males en externalidades con el fin de obtener apoyo estatal. Su postura contaba con sustento en la realidad. El desarrollo alcanzado por la molinería en cuanto a las transformaciones en el proceso de producción, gracias a la incorporación de maquinaria importada, les permitía a los empresarios molineros vanagloriarse de estar a la altura de los grandes capitales. Sin embargo, lo que estos capitalistas no tenían en cuenta en la apología de sí mismos, es que el desarrollo alcanzado en su rama no se producía en abstracción del resto del ca-

pital, ni nacional ni mundial. La importación de maquinaria permitía dar saltos y avanzar más rápido en la conformación de una rama capitalista, pero ese desarrollo, por ser más rápido, no podía escapar a las dificultades de insertarse en un mundo donde la competencia capitalista estaba plenamente desarrollada.

Este desarrollo de la acumulación de capital, por un lado colocaba ante los ojos de los capitalistas molineros la aparente potencialidad de una expansión ilimitada, pero al mismo tiempo les cerraba las puertas dejándolos con las manos vacías. Para ellos, esta contradicción no era fruto del desarrollo normal de la economía y, por lo tanto, sólo podía ser resuelta mediante la acción exterior del Estado cuya función era establecer un marco de justicia en el comercio. Y como ellos habían cumplido con todos los pasos apropiados, la acción estatal podría resolver las injustas calamidades que les aquejaban.

Esta situación que enfrentaban los capitalistas molineros, y no podían resolver, es la misma disyuntiva a la que se enfrenta la economía liberal. Según esta teoría, el desarrollo sostenido y el equilibrio económico es fruto del esfuerzo y las virtudes individuales. Los empresarios molineros, repetimos, habían realizado todo el esfuerzo necesario para estar a la altura que requería la competencia internacional. Sin embargo, su desarrollo individual les había traído crisis. Para acercarnos a las causas reales que frenaron el desarrollo de las exportaciones durante este periodo, pese a haber alcanzado el aparente desarrollo necesario, analizaremos los distintos factores señalados como causantes del fenómeno.

Explicaciones del fracaso

En el primer número de *La Molinería Argentina*,¹⁴ el editorial resumía la caracterización sobre los problemas que atravesaba la rama. Aparece en primera instancia la sobreproducción, como el elemento más llamativo de la crisis: “La situación de la industria harinera de la República es bien poco satisfactoria. El enorme exceso de la potencia productora de los Molinos nacionales, sobre la capacidad consumidora del país, ha traído una situación violenta que se traduce en una crisis que dicha industria consigue ir sorteando difícilmente.”

La exportación es presentada como la única alternativa: “Lo que sería una aspiración nobilísima en circunstancias normales -la exportación- se ha convertido en una necesidad ineludible, si no se quiere que dejen de funcionar una gran parte de las fábricas de harina que existen en el país.”

Establecida la prioridad, se enumeran los reclamos a fin de avanzar en las exportaciones:

“Celebración de un tratado de Comercio con Estados Unidos del Brasil, en el cual se establezca que las harinas argentinas podrán ser introducidas durante el mayor número de años posible en aquel país, en condiciones iguales, por lo menos, a las que se acuerden en las tarifas de aduana para la nación más favorecida.

Celebración de una Convención sanitaria con el mismo país, que ponga a nuestros molineros al abrigo de que no pueda repetirse la prohibición de la importación de harinas argentinas en aquella Re-

¹⁴ Las siguientes citas son extraídas del editorial del primer número de *La Molinería Argentina*, 15 de agosto de 1900, pp. 3 y 4.

pública, como sucede actualmente (El trabajo conteniendo estas conclusiones fue presentado el 1 de mayo del corriente año, cuando regía esta prohibición- N. de la D.)

Decretar la introducción libre de derechos de toda clase de envases destinados a la exportación de harinas, complementada esta medida por parte de la Unión Industrial Argentina, tendiente a que los concededores de nuestra grandiosa riqueza forestal, procuren encontrar el medio de solucionar este asunto de envases, en forma de que el valor de los mismos quede íntegramente en el país. (...)

Solucionar la cuestión de los transportes marítimos en la forma más conveniente, que podría ser por ejemplo: la declaración por parte del Superior Gobierno Nacional, de que serán subvencionadas, en forma alguna, todas las empresas de navegación que se establezcan con objeto del transporte de harinas argentinas a Brasil.”

En el orden interno, proponía: “Modificar fundamentalmente las tarifas de ferrocarriles, subsanando las graves defectos de que adolecen; y (...) aconsejar a los poderes públicos, Nacionales, Provinciales y Municipales, una prudente disminución de los impuestos que actualmente pesan sobre la Molinería.”

El documento da cuenta que el interés estaba puesto en la ampliación del mercado externo ya que no se menciona como posibilidad la expansión del mercado interno al que consideran agotado. Por otra parte, explica la razón de la fundación del periódico en la necesidad de aunar fuerzas para enfrentar al gobierno y obtener ventajas que les permitan exportar para solucionar los problemas que son, para ellos, ajenos a su responsabilidad. Enumerados los problemas a superar, veamos qué ocurrió con cada uno de ellos.

Las trabas aduaneras

El principal problema al que se enfrentan los capitalistas molineros, según sus planteos, es la competencia desleal con Estados Unidos. Como señalamos, el mercado brasileño era fundamental. En el año 1899, Brasil importaba harina por un total de 120.700 toneladas. Esa suma representaba el 30% de la producción total de harina en Argentina. Sin embargo, Argentina lograba colocar sólo el 14% de su producción. Las importaciones brasileñas estaban compuestas por 63.700 toneladas provenientes de Estados Unidos y 57 mil de Argentina. El resto de la harina consumida en Brasil era producida por molinos brasileños. Es decir que de vencer y desplazar la harina estadounidense, la Argentina vería duplicada sus exportaciones. Estas cifras explican el énfasis en desplazar a ese país. La principal dificultad encontrada fueron los mencionados tratados entre Brasil y Estados Unidos de reciprocidad comercial. Brasil vendía gran parte de su producción cafetera a EE.UU. y éste a cambio pedía ventajas para venderle harina. Para lograr este acuerdo, Brasil estableció aranceles más altos a la harina argentina que a la estadounidense. Las primeras noticias de este acuerdo señalan que el pacto duró entre el 1 de abril de 1891 y el 28 de agosto de 1894 e implicaba que las harinas estadounidenses no pagaban impuesto mien-

tras a los exportadores argentinos se les cobraba un peso en oro sellado por cada 100 kilogramos.¹⁵ Los empresarios harineros argentinos exigieron que el Estado nacional tomara medidas frente al Estado brasileño para que rebajase los derechos aduaneros aplicados a la harina, como se observa en un reclamo publicado en el diario *La Prensa* del 2 de junio de 1893. En 1895, finaliza el tratado de reciprocidad entre Brasil y Estados Unidos, pero las exportaciones no crecen en la magnitud esperada. Por el contrario, como vemos en el gráfico 3, desde esa fecha se frena la expansión y en los años siguientes hasta 1903 se producen oscilaciones donde la magnitud exportada no supera las 70 mil toneladas.

De hecho, vuelven a aparecer denuncias sobre la permanencia de acuerdos a favor de la harina estadounidense y fueron fruto de muchas negociaciones entre Argentina y Brasil con idas y vueltas.¹⁶ El ministro de Agricultura José Escalante reseña en una carta enviada al ministro de Relaciones Exteriores que en 1904 el problema que ya estaba presente desde 1891 estuvo a punto de ser solucionado, pero el acuerdo fue violado por Brasil. Escalante solicita una intervención del ministerio a favor de los empresarios molineros:

“Parece, sin embargo, que estas seguridades han sido, desgraciadamente, defraudadas por la última resolución que se comunica y conviene por lo mismo, para que V.E. pueda gestionar lo más conducente a la defensa de los legítimos intereses de nuestro comercio, tan injustamente heridos, que le transmita con la urgencia del caso, y sin perjuicios de ampliarlos más adelante, los antecedentes que este Ministerio tiene organizados.”¹⁷

En 1906, el problema continúa. Así lo refleja el ministro de Agricultura Ezequiel Ramos Mexía en una carta al entonces ministro de Relaciones Exteriores: “...para satisfacer las exigencias de unos pocos molineros de Philadelphia, ha hecho y sigue haciendo, todo lo posible por desalojar a la Argentina de los mercados de Brasil.”¹⁸

En 1909, un enviado por el gobierno argentino a estudiar la industria brasilera señala que el problema todavía persiste:

“La tarifa brasileña concede a la harina norteamericana, una rebaja de 20%. El producto norteamericano se halla, pues, favorecido, y los molineros argentinos, obligados a grandes sacrificios para sostener la competencia. Se ha tratado de combatir a las harinas argentinas, primero por el envase, procurando hacer ver y queriendo demostrar, que era mejor enviarlas en las barricas norteamericanas, que en buenas bolsas, y después, tratando de desacreditarlas bajo la imputación de falsificaciones, que no fueron jamás constatadas. Es indudable, que el producto argentino no es inferior, bajo ningún concepto, al americano, y que en lidia legal, ha de triunfar sobre el mercado brasilero, favorecido el primero por la reducción de los fletes, y no superado, respecto de la calidad. Es de desear que este asunto importante, sea objeto de preferente atención de parte de nuestro país.”¹⁹

¹⁵ Giménez (1961), p. 510.

¹⁶ El análisis de las disputas y la correspondencia puede observarse en: Girbal de Blacha (1982), p. 359.

¹⁷ Escalante (1904), p. 139.

¹⁸ Ramos Mexía (1908), p.195.

¹⁹ Girola (1909), p. 245.

Los derechos preferenciales para Estados Unidos continuaron durante la primera década del siglo XX. Sin embargo, no parece ser la harina estadounidense el principal problema que tenían los molineros argentinos. Girbal de Blacha muestra que en realidad el interés de Estados Unidos por el mercado brasileño era secundario ya que exportaban cuarenta veces más a otros mercados, por lo que los principales interesados en establecer trabas comerciales a la importación de harina eran los molinos brasileños, en particular los fluminenses.²⁰ La diferencia a favor de Estados Unidos no era la principal traba a las exportaciones, sino el creciente peso de los molinos brasileños.²¹

Los fletes

Hacia fines de 1890, se expandieron las exportaciones de harina argentina al Brasil. Sin embargo, no pudo desplazar a la harina estadounidense. Un argumento que se sumó al de las tarifas diferenciales fue el costo de los fletes. En diversas notas, se indica la falta de una flota regular de fletes al Brasil como causa del límite al mercado exterior. A esta situación, se le sumaban los altos costos en el transporte interno, tanto del trigo como de la harina, que encarecían aun más el producto. Para mostrar esta situación, publicaron en *La Molinería argentina* una serie de notas sobre las características de la producción harinera en los Estados Unidos, en las que destacaban que las empresas molineras se constituían en *trusts* que se asociaban con las empresas de ferrocarriles y así conseguían abaratar los costos de transporte. Esta situación era analizada con resignación por sus voceros:

“Los *trust* están constituidos por: los industriales que aportan la mercadería, por la línea o líneas de ferrocarril que deben conducirla al embarque, y por la compañía o compañías de navegación que han de transportarla a su destino. El industrial factura al menor costo, el ferrocarril transporta con la tarifa mínima, el vapor aplica el flete más reducido; y la mercadería llega donde se desea en condiciones de arrostrar toda competencia, a pesar de la distancia y de cuantos obstáculos puedan oponérsele.”²²

Para los editores de *La Molinería*, las consecuencias de esta diferencia en los fletes eran fundamentales:

“El *Trust Holt*, principal introductor de harinas norteamericanas en el Brasil, está combinado de cierta manera con que comúnmente transporta su mercadería con un flete de 25 hasta 50% menor que el que se paga desde aquí a pesar de la diferencia enorme de distancia. Esta cuestión de fletes es primordial tratándose de asegurar el porvenir de nuestra exportación de harinas porque persistiendo su encarecimiento como en la actualidad, puede ser una valla no salvable fácilmente.”²³

²⁰ Girbal de Blacha (1982).

²¹ Schvarzer (1985), p. 41, muestra que ya para 1903 la mitad del consumo de harina en Brasil era cubierta por molinos de San Pablo y Río de Janeiro. Entre los molinos brasileños, el autor destaca el de Matarazzo, que producía con granos de trigo comprados a Bunge y Born.

²² S/A (1900): “Exportación (conclusión)”, en *La Molinería Argentina*, Año I, nro. 81, diciembre, p. 5.

²³ *Ibíd.*

Para enfrentar esta situación, en ese mismo número de la revista, proponen la creación de una flota permanente, destinada a la exportación a Brasil:

“El Señor Ministro que tanto se preocupa de la situación de nuestras industrias exportadoras, sabe perfectamente que uno de los factores que se oponen a que nuestra exportación de harina alcance todo el desarrollo de que es susceptible y que tan grandes beneficios reportaría a todo el país, es el elevado costo de los fletes que recargan de una manera considerable el valor de la mercadería. Este recargo reviste proporciones que seguramente no son sospechadas y que ponen de relieve la necesidad absoluta de que el Superior Gobierno, con los medios que estén a su alcance, procure hacer cesar en el más breve plazo posible esta anomalía que pesa sobre una industria que, como la harinera, es notorio que atraviesa una situación bien poco satisfactoria. En los meses de Junio y Julio del presente año se han estado pagando corrientemente por harinas remitidas al Brasil, los fletes siguientes: (...) Harina para Río de Janeiro y Río Grande un 18,4% sobre su valor; Harinas para Bahía, 24,53%; Harinas para Pernambuco, 27,6%.”²⁴

Sin embargo, el argumento molinero no parece estar bien documentado. En 1901, fruto de las permanentes presiones, la Secretaría de Agricultura convocó a una Conferencia Harinera destinada a discutir la falta de exportaciones. En ella los argumentos esgrimidos en diferentes notas de *La Molinería* vuelven a repetirse, pero lo más interesante surge del debate entre los empresarios molineros y los fleteros. Los primeros, en boca del empresario Ángel Artal, argumentan que el flete de harina desde Estados Unidos es más barato que el argentino: “Una de las causas principalísimas que obstaculizan nuestra exportación de harinas a Brasil, es indudablemente la carestía de fletes. Esto nos pone en una inferioridad evidente respecto a los fabricantes de harinas de Norte América, que pueden exportar sus productos con aquel destino, a fletes muy económicos.”²⁵

Sin embargo, en la siguiente sesión, el agente de vapores Bernardo Delfino se opone a la posición de Artal:

“Se habla de enorme diferencia de fletes marítimos que tiene que soportar nuestras harinas, de estos puertos a los de Río de Janeiro y Santos, sobre los que gravitan las que se exporta de Nueva York a los mismos puertos, y como única solución se propone por el representante del gremio harinero, que el Gobierno subvencione una línea regular de navegación.

Los datos que sobre flete de los Estados Unidos a Río y Santos he obtenido, distan mucho de los mencionados anoche. Un telegrama recibido ayer de una respetable casa en Río de Janeiro, a quien consulté sobre los fletes corrientes, me señaló los siguientes tipos: 0,90 oro americano por cada barrica, ó sean \$10,36 oro argentino, los 1.000 kilos, y 0,40 por bolsa, los que corresponde á \$9,42 oro argentino por tonelada. (...) Actualmente mientras de Nueva York, se pagan 10,36 oro americano por tonelada, no podemos conseguir de Buenos Aires a Río, más de \$4,00, habiendo vapores que aceptan \$3,5 sin conseguir carga.”²⁶

²⁴ Cita extraída de la Carta al ministro de Relaciones Exteriores argentino: “Sección oficial. Carta el señor Merou”, en *La Molinería Argentina* Año I, nro. 8, 1 de diciembre de 1900, p. 1.

²⁵ Respuesta del empresario molinero Ángel Artal (dueño además de la revista *La Molinería Argentina*) al cuestionario elaborado sobre la situación de la molienda de trigo en la Argentina. Ver: “Conferencia harinera” en *La Molinería Argentina*, Suplemento al nro. 11, Buenos Aires 1901, Cía. Sudamericana de Billetes de Banco, p. 11.

²⁶ Contestación de Bernardo Delfino a Artal, en “Conferencia Harinera”, op. cit., p. 19.

Durante la conferencia, esto no es reconocido por los capitalistas molineros. Sin embargo, a los pocos días *La Molinería* publica una corrección donde reconoce su error:

“En lo que si estuvieron en lo cierto los señores Delfino y Christophersen, fue en la afirmación de que el costo del flete desde Norte América a Brasil, es superior al que se paga desde aquí: Respecto a esto, existía una creencia errónea que las informaciones posteriores han desvanecido. Pero esto es de una importancia secundaria porque el hecho de que los fletes de Norte América a Brasil sean elevados, no quiere decir que los que pagamos de aquí sean módicos.”²⁷

Aunque los datos de los costos reales de los fletes en este periodo se muestran inexactos, lo cual dificulta ponderar cuánto encarecen el costo de la harina en el mercado exterior, no parece ser esa la principal causa de la ventaja de las harinas estadounidenses por sobre la argentinas.

En cuanto al costo de los fletes terrestres, Girbal de Blacha hizo un intento por comparar las cifras de transporte de harina y de trigo. Como se observa en el cuadro 1, el costo del ferrocarril representaba un mayor porcentaje para el trigo que para la harina.

Cuadro 1: Relación precios y fletes (% del flete sobre el valor)

	1901	1911	1915
Trigo Barleta	10,51	8,74	5,86
Trigo Candela	8,28	7,41	5,21
Harina cero	8,03	6,02	4,07
Harina segunda	12,04	10,54	8,42

Fuente: Girbal de Blacha (1982), p. 26.

El cuadro muestra que tampoco el flete terrestre era la causa del freno de las exportaciones harineras, ya que el trigo lograba exportarse pese a que éste representaba una mayor proporción del costo.

Falta de trigo

Ante los reclamos de la burguesía molinera existieron diferentes respuestas por parte del gobierno. Como ya reseñamos, la mayor parte hizo suyo los argumentos focalizando el análisis en las trabas impuestas por Brasil a la importación de harinas brasileñas y a las ventajas otorgadas a los Estados Unidos.²⁸ Por su parte, el secretario de Agricultura, Emilio Lahitte, se hizo eco de los reclamos harineros y en 1901 escribió una respuesta diferente. El argumento central es que las exportaciones harineras están limitadas por la falta de trigo. Según plantea, para la década de 1890, la producción triguera no alcanza

²⁷ S/A: “Conferencia harinera. Rectificaciones y comentarios” en *La Molinería Argentina*, nro. 13, 15 de abril de 1901.

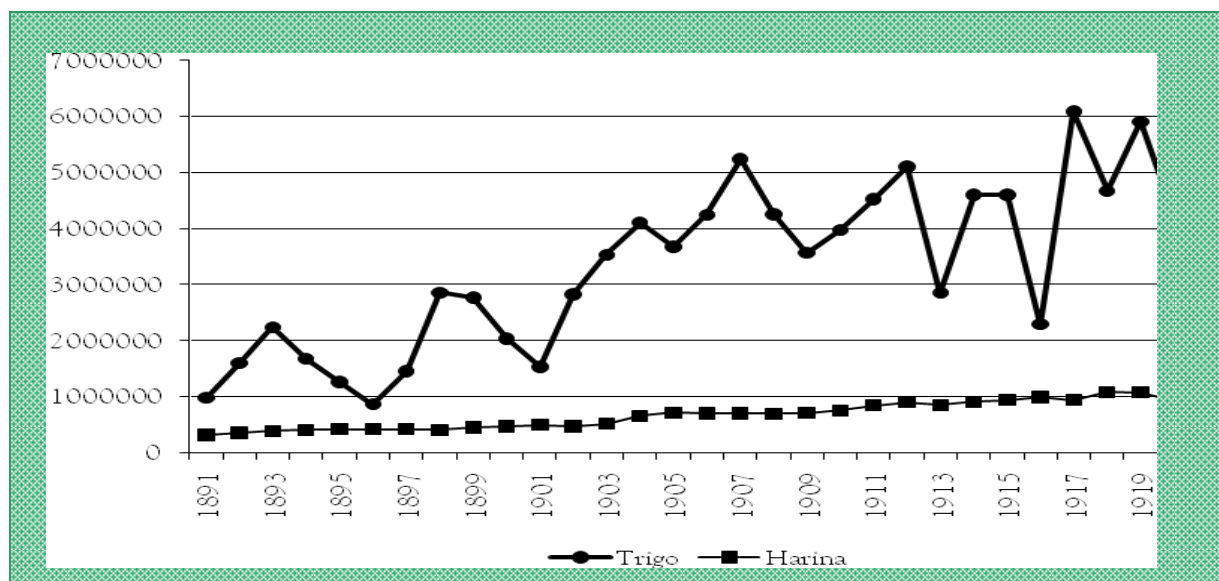
²⁸ A los mencionados ministros Escalante (1904) y Ramos Mexía (1908), podemos sumar a Pedro Ezcurra (1910) entre los funcionarios quienes consideran que el principal problema son las barreras aduaneras brasileñas.

para dar cuenta de la capacidad productiva de los molinos. Es por esto que por más esfuerzo que hiciera el Estado en responder a los reclamos harineros, la situación no se iba a solucionar. En cambio, apuntaba a los eslabonamientos en la cadena productiva: priorizar el desarrollo triguero iba a resultar en un abaratamiento de las materias primas y, por lo tanto, en una expansión de las exportaciones. El planteo de Lahitte buscaba sacar toda responsabilidad al Estado en la crisis harinera. En 1901, Lahitte dice:

“...no bastan las maquinarias perfeccionadas, ni los grandes capitales, ni los amplios mercados de consumo para hacer posible la elaboración de un producto: lo que se necesita, ante todo, es: la *materia prima*. Se ve, pues que si los molineros se hallaban preparados desde hace años para moler dos millones de toneladas de trigo, como lo manifestaban los delegados de la asamblea en sus gestiones ante el gobierno nacional (en 1894 y 1895) todas sus buenas intenciones fallaban por la base: *no había trigo*.”²⁹

El planteo de Lahitte se sostiene al cruzar las cifras de producción de trigo y de harina. Durante 1890 a 1898, sin contar las exportaciones, la disponibilidad de trigo para moler era de 1.228.000 toneladas, es decir el 50% de la capacidad instalada. El resultado es una doble dificultad que redonda en un aumento de costos: imposibilidad de aumentar la producción y costos de trigo altos. La falta de trigo es una limitante general que destierra al resto de los planteos. Sin embargo, no es tomado como causa por parte de los capitalistas molineros, que en ningún lugar de su periódico se quejan de la falta de trigo. Aunque las cifras puedan darle la razón a Lahitte en 1901, se trata de un problema aparente: la producción de trigo crece en forma exponencial en la década siguiente, mientras que las exportaciones harineras no acompañan este movimiento (gráfico 5).

Gráfico 5: Comparación producción trigo y harina en tonelada, Argentina (1891-1920)



Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2006).

²⁹ Lahitte (1901).

Cada uno de los argumentos esgrimidos por los empresarios molineros se muestra insuficiente para una explicación acabada de los límites a las exportaciones de harina argentina al mercado brasileño. Mientras los fletes no parecen tan desventajosos en relación a los de Estados Unidos, las trabas aduaneras no son tan importantes entre ambos países y la falta de trigo parece un problema a resolverse rápidamente. Aunque puedan ser problemas reales, cuando estas trabas fueron superadas, luego de una breve expansión, las exportaciones harineras volverán a caer.

La breve expansión y la vuelta a la realidad

Expansión 1902-1909

Al observarse en el gráfico 1 la evolución de las exportaciones posteriores al debate en torno a la Cuestión Harinera, pareciera que la acción mancomunada hubiese dado resultados. Entre 1904 y 1908, las exportaciones crecen tanto en términos absolutos como en relación al total de la producción. Esto ocurre pese a que Brasil mantiene, desde 1904, un trato preferencial a los Estados Unidos con un descuento del 20% en la importación de harina.³⁰ Como se observa en el cuadro 2, progresivamente Argentina va ganando la pulseada a favor de sus harinas, lo que lleva a que, en 1909, los Estados Unidos pidiesen una rebaja de un 20% más de descuento.

Cuadro 2: Harina importada por Brasil (1902-1913) según origen en toneladas

Año	Argentina	Estados Unidos
1902	37.235	46.840
1904	86.807	30.241
1905	108.578	20.000
1906	122.282	24.526
1907	126.379	29.542
1908	112.075	25.112
1910	108.360	40.655
1911	100.545	46.648
1912	109.505	54.840
1913	88.746	51.887.00

Fuente: Girbal de Blacha (1982), p. 249.

La expansión entre 1902 y 1906 llevó a que la rama comenzara a mostrarse nuevamente atractiva para los capitales. Del estancamiento de los años noventa, se salía con el mercado brasileño como gran apuesta. Esto motivó la instalación de un gran molino en el puerto. En principio rechazado por los empresarios agrupados en la Cámara 11 de Setiembre, el gobierno llamó a licitación de un terreno para

³⁰ Girbal de Blacha (1982), p. 249.

construir un molino. El ganador de la concesión fue la sociedad Molinos y Elevadores Río de la Plata³¹ quien apostó todo a la construcción de un molino exportador. La nueva magnitud del molino lo colocaba al nivel ya no sólo de la última técnica desarrollada a escala mundial, sino al de concentración necesaria para competir en forma victoriosa. Los periódicos de la época lo destacaban como uno de los molinos más importantes de Sudamérica.³² En efecto encontramos a partir de la descripción de los reclamos de los obreros sobre las condiciones de trabajo en dicho molino³³ que estamos ante la consolidación de la gran industria en la rama. Es decir la objetivación del trabajo en detrimento de las tareas manuales.³⁴ Esta magnitud de capital y la ubicación hacían suponer que el grueso de la producción iba a dirigirse al mercado extranjero, siendo Brasil todavía el principal comprador. Los molinos más chicos, aunque veían cerradas sus puertas al extranjero, podían consolarse con la perspectiva del crecimiento sostenido del mercado interno por el aumento de la población.

Estancamiento y regresión

La expectativa generada por la instalación de Molinos Río de la Plata no fue acompañada por las exportaciones, que se estancaron e incluso declinaron. Aunque las trabas aduaneras podían ser una explicación, la competencia con Estados Unidos no tenía la misma magnitud que en la etapa previa, ya que los estadounidenses dirigían ahora el grueso de sus harinas hacia otras tierras.

La explicación más contundente viene de la mano de la instalación de molinos en Brasil, lo que les permite comprar cada vez menos harina extranjera. En realidad, la harina argentina compite con el trigo argentino y con la harina brasileña. Los productores de trigo prefieren venderle a precios internacionales a Brasil sin pagar aranceles, y los brasileños prefieren comprar trigo para sus propios molinos.

Pero algo que podría parecer perjudicial para los capitales harineros en general, en realidad no lo es tanto. Bunge y Born había apostado su inversión a colocar un molino en el puerto para las exportaciones. El cierre del mercado brasileño, sin embargo, no se da a favor de otros capitales sino a favor de sí mismo. El grupo, además de estar instalado en Argentina, se instala también en Brasil, donde funda

³¹ Schvarzer (1989) p. 38, señala que la sociedad en un principio fue presentada como argentina, belga y británica y que su nombre original era "Río de la Plata Flour Mills and Grain Elevator", pero que rápidamente terminó en mano del grupo Bunge y Born.

³² *La Nación*, edición especial Centenario, 1816-1916.

³³ Ver Rapalo y Grillo (2000), p. 140.

³⁴ El proceso de producción en la molinería se caracteriza por ser un flujo continuo desde sus orígenes, por lo cual la objetivación del trabajo avanza más rápido que en otras ramas, lo cual explica que la molinería argentina esté tecnificada vía la incorporación de la máquina a vapor y de cernidores automáticos antes que otras ramas (analizamos las transformaciones del proceso de trabajo en la molinería argentina en Kornblihtt, 2007). Esto lleva a que la estrategia competitiva una vez incorporados los avances tecnológicos pase por la escala de producción. Por esa razón entendemos que Bunge y Born apunta a competir internacionalmente con su molino portuario en el cual no sólo incorpora la última tecnología, sino que alcanza la escala media que regía a nivel internacional. Ver, por ejemplo, el detalle sobre los molinos de puerto en Inglaterra en Jones (2001).

en 1905 su primer molino.³⁵ A ese molino le hace llegar el trigo desde la Argentina. La pregunta que surge entonces es por qué a Bunge le conviene tener un molino en Brasil y otro en Argentina en lugar de exportar. Una respuesta puede venir en términos de adaptación: Bunge en realidad se instala en Brasil como respuesta al proteccionismo del gobierno. Sin embargo, las fechas muestran que la instalación de Bunge en Brasil se produce en el mismo momento en que las exportaciones crecían. Una explicación posible a esta contradicción gira en torno a los costos de localización de la producción, tanto en relación a la cualidades físicas de la harina (su durabilidad), como a la diferencia de costo entre el transporte de trigo y harina. Un estudio realizado para el análisis del comercio de harina interno en los Estados Unidos abona esta hipótesis: muestra que los costos de localización y de los fletes juegan un rol fundamental, que llevan a que el flujo del trigo sea diferente que el flujo comercial de la harina.³⁶ A su vez, un trabajo sobre la molinería inglesa y los mecanismos de fijación de precios da cuenta de la ventaja que tenían los molinos locales frente a los importadores de harina en el abastecimiento a las panaderías gracias a la cercanía y a la capacidad de dar una respuesta sin interrupciones a la demanda. Lo cual llevó a que, a pesar de ser Inglaterra un país importador de granos, la compra de harina al extranjero se limitara sólo a un margen entre un 8% y 10% entre 1934 y 1955.³⁷

Cerradas las exportaciones, toda la producción de Molinos Río de la Plata se avocó al mercado interno. Los hasta entonces grandes molineros se veían en un par de años convertidos en pequeños molinos. Sus esperanzas en sobrevivir mediante la ampliación de las exportaciones se vieron esfumadas cuando otro capital se apropió de aquello por lo que habían luchado. Cuando el mercado parecía ampliarse, llegó un capital más concentrado que no dudó en destruir a la mayor parte, aunque algunos lograron sobrevivir.³⁸ Primero apostando al mercado externo, y cerrado éste, al interno. Este cierre de las posibilidades exportadoras llevó a la necesidad de utilizar el exceso de harina producida en otros procesos productivos, lo cual se realizó con la diversificación de la producción hacia derivados alimenticios, en su mayor parte de consumo interno.³⁹

Las dificultades para expandir el mercado externo llevaron también a que se frenase la incorporación de tecnología. Aunque la escala de producción alcanzada seguía siendo importante, comenzaron a aparecer otros problemas. Entre ellos se destaca la pérdida de competitividad creciente por la peor calidad de la harina. Si en las memorias de la Bolsa de Comercio de principios del siglo XX se hace refe-

³⁵ Schvarzer (1989), p. 20 da cuenta de la estrategia de diversificación del grupo Bunge y Born tanto en términos internacionales como en relación a la inserción en diferentes ramas. Así Molinos Río de la Plata comenzará a producir otros derivados del trigo además de la harina ante las limitaciones para la exportación.

³⁶ Morrill y Garrison (1960), pp. 116-126.

³⁷ Bellamy (1957), pp. 202 a 219.

³⁸ Hemos analizado en detalle el proceso de concentración y centralización de capital que se produce desde la instalación de Molinos Río de la Plata en Kornbliht (2007). Allí mostramos que pese a este avance persiste la competencia en el mercado interno y lejos está de haberse consolidado un monopolio como creía el Partido Socialista y denunciaba en la Comisión Investigadora Antitrust del Senado de 1919.

³⁹ Como señalamos, Schvarzer da cuenta de este proceso de diversificación.

rencia a que la harina argentina ganaba en concursos internacionales, el Ministerio de Agricultura coloca en la mala calidad de la harina ocasionado por el atraso tecnológico una de las explicaciones a las dificultades para ganar nuevos mercados que existen en la década de 1910.⁴⁰

“Esta fuerte demanda en el exterior que se justificó, en un principio, por la necesidad de un artículo buena calidad, vio decrecer pronto su primera importancia a partir de 1913, por causas que en el periodo 1913-1921, se atribuyeron exclusivamente a trabas fiscales y a factores económicos desfavorables. Sin embargo, a nadie se le ocurrió averiguar si la depreciación de las harinas argentinas no se debía, en realidad a una falta de aptitud, en cuanto a las cualidades panificables se refiere, de las harinas exportadas, para que efectivamente, puedan responder a las exigencias de los consumidores extranjeros.”⁴¹

Conclusiones

En definitiva, la continuidad “natural” del trigo exitoso a la harina exitosa en la que creyeron los empresarios molineros y funcionarios de la época, retomada en forma acrítica por muchos investigadores, distó de ser real. La perspectiva exportadora llevó a una sobreproducción de harina que atraviesa todo el período estudiado. Pese a los intentos por superar las diferentes trabas (arancelarias, de calidad y de falta de trigo) el acceso al mercado brasileño se hizo cada vez más difícil. Una combinación de tarifas protectoras y ventajas por menores costos de transporte llevaron a que los molinos del país vecino prefiriesen comprar trigo argentino antes que harina. La empresa local más grande (Molinos Río de la Plata) pudo saltar esta traba por la vía de instalarse en Brasil y utilizar el trigo argentino que ella misma exportaba, mientras que su producción local la destinaba al mercado interno. El resultado fue el aceleramiento del proceso de concentración y centralización (aunque no llegó a monopolizar la rama) y la necesidad de darle otros usos a la harina producida. Aunque para esta empresa en particular no implicó un golpe en su rentabilidad (o al menos en su capacidad de supervivencia), la rama en general se estancó como lo refleja el incipiente atraso tecnológico del cual en 1924 alertaba el Ministerio de Agricultura.

En síntesis, aunque acotado a una rama, este estudio nos muestra que la competencia internacional marcó sus límites a los eslabonamientos desde el sector primario en la Argentina, aún en el momento de mayor expansión cerealera a principios del siglo XX. Se pone por lo tanto de relieve que las explicaciones dadas a la crisis por los empresarios del sector para ganar el apoyo del Estado son una muestra de su impotencia al ver que el mercado no funcionaba como ellos creían debía comportarse y que el límite a las exportaciones ponía en duda sus posibilidades de supervivencia. Da cuenta, además, de las dificultades crónicas a las que se enfrenta una rama ante la imposibilidad de exportar al acotarse sus ventas a un mercado interno chico superado por su capacidad productora. En definitiva, plantea la

⁴⁰ Ministerio de Agricultura (1924).

⁴¹ *Ibid*, p. 2.

necesidad de abordar las perspectivas históricas del desarrollo industrial argentino en relación a la competencia internacional y no sólo en función de las supuestas acciones extraeconómicas que las harían comportarse de forma diferente a cómo los capitalistas creen.

Bibliografía

Fuentes

- Escalante, Wenceslao (1904); *Memoria presentada al Honorable Congreso por el Ministro de Agricultura Dr. Wenceslao Escalante, 1903-1904*, Buenos Aires, Taller de Publicaciones de la Oficina Meteorológica Argentina.
- Ramos Mexía, Ezequiel (1908); *Veinte meses de administración en el Ministerio de Agricultura*, Buenos Aires, Imprenta “La Agricultura Nacional”.
- Girola, Carlos (1909); *El Brasil. La exposición nacional de 1908. Sus productos naturales. Sus industrias y el Intercambio Comercial Brasileiro-Argentino por el Ingeniero Carlos D. Girola, delegado Ministerio de agricultura Argentina*, Buenos Aires, 1 de enero de 1909.
- “Exportación (conclusión)” (1900); en *La Molinería Argentina*, Año I, nro. 81, diciembre, p. 5.
- Cita extraída de la Carta al ministro de Relaciones Exteriores argentino: “Sección oficial. Carta el señor Merou”, en *La Molinería Argentina* Año I, nro. 8, 1 de diciembre de 1900.
- Lahitte, Emilio (1901); “La cuestión harinera”, en *Informes y estudios de la División de Estadística y Economía Rural* (1908), Buenos Aires, Ministerio de Agricultura.
- La Nación*, edición especial Centenario, 1816-1916.
- Ministerio de Agricultura de la Nación, Sección Propaganda e Informes (1924); *Circular 281. El fomento de nuestras riquezas. Estado actual de la “Industria molinera argentina”*, Buenos Aires, 20 de junio.
- Respuesta de Ángel Artal al cuestionario elaborado sobre la situación de la molienda de trigo en la Argentina. Ver: “Conferencia harinera” en *La Molinería Argentina*, Suplemento al nro. 11, Buenos Aires 1901, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco.
- Contestación de Bernardo Delfino a Artal, en “Conferencia Harinera”, op. cit., p. 19.
- Ramos Mexía, Ezequiel (1908); *Veinte meses de administración en el Ministerio de Agricultura*, Buenos Aires, Imprenta “La Agricultura Nacional”.
- “Conferencia harinera. Rectificaciones y comentarios” en *La Molinería Argentina* nro. 13, 15 de abril de 1901.
- Sala de Comercio 11 de Setiembre (1895): “Carta al Ministro de Relaciones Exteriores. 11 de setiembre de 1894” en Memoria e Informe de su Comisión Directiva. Ejercicio 1894-1895, Buenos Aires, Imprenta de “La Nación”, pp. 7 A 13.
- Segundo Censo Nacional* (1895). Capítulo X: “Los molinos y la industria harinera”, pp. CIV a CXVII.

Bibliografía

- 📖 Bellamy, Joyce (1957); “Flour pricing and Miller’s Margin”, en *The Journal of Industrial Economics*, vol. 5, nro 3, julio.
- 📖 Díaz Alejandro, Carlos (1984); *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- 📖 Dorfman, Adolfo (1986); *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- 📖 Fernández, Sandra, (2000); “La industria molinera en Santa Fe, modernización y cambio tecnológico en un ámbito regional pampeano. Un estudio de caso en el cambio de siglo”, en *Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad*, 3, Argentina, CIFYH-UNC.
- 📖 Ferreres, Orlando (2006); *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur.
- 📖 Geller, Lucio (1975); “El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable”, en Giménez Zapiola, Marcos; *El régimen oligárquico. Material para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*, Buenos Aires, Amorrortu.
- 📖 Giménez, Ovidio (1961); *Del trigo y su molienda*, Buenos Aires, Kraft.
- 📖 Girbal de Blacha, Noemí (1982); “El comercio exterior argentino de productos agrícolas y el mercado sudamericano (1900-1914)”, *Separata de Investigaciones y Ensayos* 32, enero-junio, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia.
- 📖 Jones, Glyn (2001); *The Millers: A Story of Technological Endeavor and Industrial Success, 1870–2001*, Lancaster, Carnegie Publishing.
- 📖 Kornblihtt, Juan (2006); “El socialismo liberal y la concentración de capital. El debate sobre competencia y monopolio en la rama harinera (1919)”, en *Razón y Revolución* 16, Ediciones ryr, Buenos Aires; p. 71.
- 📖 Kornblihtt, Juan (2007); *Monopolio, competencia y desarrollo. La industria harinera argentina (1870-1920)*, Tesis de Licenciatura en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- 📖 Ortiz, Ricardo (1974); *Historia económica de la Argentina*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- 📖 Rapalo, Ester y Grillo, María Victoria (2000); “La organización de los obreros molineros y la confrontación con la empresa Molinos Río de la Plata (1917-1918)”, en *Estudios sociales*, nro. 18, primer semestre.
- 📖 Riquelme de Lobos, N. y de Flachs, V. (1993); “Cincuenta años de industria molinera en Córdoba. Su repercusión en la actividad nacional (1860-1914)” en *Cuadernos de Historia* 36, Buenos Aires, Academia Nacional de Historia.
- 📖 Rocchi, Fernando (2006); *Chimneys In the desert: Industrialization in Argentina during the Export Boom Years, 1870-1930*, Stanford California, Stanford University Press.

- 📖 Morrill, Richard y Garrison, William (1960); “Projections of Interregional Patterns of Trade in Wheat and Flour”, en *Economic Geography*, vol. 36, nro. 2, abril.
- 📖 Schvarzer, Jorge (1989); *Bunge & Born: Crecimiento y diversificación de un grupo económico*, Buenos Aires, CISEA-GEL.



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

Año 4- Nro. 6, primer semestre de 2010

La industria frente a la crisis actual, perspectivas y desafíos

Los días 23, 24 y 25 de septiembre de 2009 tuvieron lugar las Segundas Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. El evento, que contó con el auspicio CONICET, reunió un centenar de trabajos de investigadores de diversas universidades del país y del extranjero.

Reproducimos aquí la mesa especial de cierre de las Jornadas en la que, bajo el título “La industria frente a la crisis actual, perspectivas y desafíos”, participaron el Lic. Matías Kulfas, el Dr. Aldo Ferrer, y el Lic. Bernardo Kosacoff, con la moderación del Dr. Marcelo Rougier.*

Matías Kulfas (Director Banco de la Nación Argentina)

Buenas tardes a todos, primero quiero agradecer a Marcelo Rougier y a los organizadores de estas jornadas por la invitación y también felicitarlos por el éxito que están teniendo en convocatoria y por los trabajos.

Lo que quería contar como presentación para esta mesa tiene básicamente tres puntos. En primer lugar, hacer una breve referencia a las características que ha tenido la recuperación del sector manufacturero argentino en lo que sería la etapa post-convertibilidad: qué características tuvo, y qué tipo de industrialización ha vivido la Argentina, inclusive para marcar un poco también los avances, las limitaciones y las cosas que quedan pendientes. En segundo lugar, una breve mención al tema de la crisis, cómo ha afectado la crisis al país, en particular al sector manufacturero, qué medidas se han ido tomando en la materia; y por último voy a plantear una suerte de breve agenda de desafío con respecto al futuro derrotero del sector manufacturero en la Argentina.

* Es necesario aclarar que no se trata de artículos enviados por los autores sino la desgrabación de las exposiciones orales preparadas o improvisadas para la ocasión (Nota del Editor).

Sin más introducción comienzo con el punto uno y menciono, a grandes rasgos, que la industria argentina tuvo durante el período de post-convertibilidad una etapa de fuerte recuperación; recuperación llamativa que marca un verdadero punto de inflexión en un período de series largas que se inició a mediados de la década de 1970, por primera vez hay un fuerte crecimiento del producto, una gran cantidad de ramas industriales que mostraban situaciones realmente muy preocupantes, casi de agonía productiva a fines de los años noventa, parecían renacer de sus cenizas. Esto primero impulsado por importaciones que tiene que ver con el peor momento de la crisis, luego con algunas estrategias de inversión y básicamente un derrotero que marca cierta recuperación económica y cierta recuperación productiva del sector manufacturero.

En principio, las estadísticas marcan que tenemos dos etapas. Una primer etapa de la recuperación industrial hacia el año 2005 que está impulsada por un mayor uso de la capacidad ociosa, la capacidad instalada del sector manufacturero; es decir, una recuperación basándose en pequeñas inversiones tratando de recomponer el propio capital que había sufrido situaciones de pérdidas o de dificultades operativas en términos de crisis, de la larga crisis que venía de la convertibilidad, es decir desde 1998 hasta el 2002. Pero luego se llega a un cierto nivel de estabilización de la capacidad instalada de la industria y un crecimiento posterior de esa capacidad instalada. Para decirlo con algunos números, la capacidad instalada que estaba muy debilitada crece para el año 2005 y desde ahí se estabiliza en torno al 75% de utilización. Si tomamos el primer trimestre del 2004 y el primer trimestre del 2008 lo que se observa es que la capacidad instalada crece un 24%, con lo cual considerando las variaciones del producto dentro del sector industrial y teniendo en cuenta que se mantiene constante el uso de la capacidad instalada, la conclusión es que se amplía la capacidad instalada en la industria y por ende la capacidad productiva del sector manufacturero se expande.

Ahora bien, creo que las preguntas que todos hacemos acerca de esta recuperación de la industria manufacturera es en qué medida responde al impulso macroeconómico donde en términos cambiarios, la fuerte devaluación de la moneda es el elemento central; en qué medida algunas acciones en materia de política industrial y comercial también fortalecieron este incremento de la capacidad productiva y de la inversión; y, por supuesto, como tercer gran interrogante en qué medida esto es sostenible y qué acciones se deberían tomar para que pudiera haber una independencia en términos internacionales que se ha manifestado con un impuesto al producto importado; en qué medida desde las políticas públicas se puede estimular una fuerte recuperación que implique continuar este sendero de crecimiento. La pregunta sería si esta crisis que se produjo marca en un sentido límites por una cuestión de agotamiento de la producción manufacturera de la post convertibilidad y, por supuesto, también en qué medida se observan cambios de trascendencia en los niveles de producción y acumulación del sector

manufacturero. Las otras preguntas obviamente no las voy a responder sino que voy a mencionar algunos elementos que me parecen relevantes para tomar en consideración.

Primero, si uno toma los grandes agregados, la conclusión básica, la que salta a la vista es que no ha habido grandes cambios en la composición del producto industrial; las principales ramas que aparecen en la década de 1990 con más fuerza son fundamentalmente aquellas que están fuertemente asentadas en la agroindustria, en las manufacturas basadas en productos primarios o en el núcleo que Argentina desarrolló en los últimos décadas de producción de insumos de uso difundido, ahí está la mayor proporción de la producción manufacturera. Sin embargo hay algunas tasas de variación, en la producción, en el empleo, en las exportaciones y se ven ramas más pequeñas que todavía no están en el nivel que deberían estar. Ahí uno encuentra algunas ramas de maquinarias y equipos, equipamiento médico, la rama del *software*; se ve también un comportamiento realmente extraordinario de maquinaria agrícola. Insisto, no marcan el agregado, el cambio en la industrialización, pero sí comportamientos auspiciosos frente a los cuales las políticas públicas deberían pararse fuertemente para profundizar y ahí trazar nuevos senderos, nuevos proyectos.

Ahora bien, decíamos que una pregunta que también aparece en estos últimos meses, en el último año, es este parate del sector manufacturero, esta reversión del producto manufacturero, qué tanto responde a la crisis internacional y qué tanto responde a cierto posible agotamiento de esta expansión que se da en la post convertibilidad. Hay elementos para pensar en varias cuestiones, en primer lugar es que la crisis es insoslayable. Uno mira como evoluciona el sector manufacturero en los principales países industrializados y en diferentes países periféricos, hay una respuesta muy clara, ha habido caídas muy pronunciadas en todos estos países, en el sector manufacturero en particular y en otras ramas de la economía también. Al mismo tiempo en Argentina se observa que las ramas más dependientes del sector externo son las que más sufren la caída y curiosamente las ramas que tienen mayor incidencia en el mercado interno y que además son las que emplean mano de obra de forma más intensiva son las que están más a salvo, más protegidas de esta crisis. Y aquí también han tenido mucho que ver las políticas públicas. Si bien no se han encontrado gran cantidad de programas de apoyo al sector manufacturero específicamente, sino más bien conciliado en torno a las políticas que ya se venían desarrollando. Ha habido algunas estrategias vinculadas a políticas comerciales que de alguna manera han tendido junto con la situación cambiaria de la post convertibilidad a generar cierto marco de protección y cuidado a estos sectores que son intensivos en uso de mano de obra y además son los que se ven más expuestos a la competencia internacional, tanto de Brasil en la región o de los países asiáticos. De modo tal que ahí tenemos un elemento para considerar.

Pero vamos al punto que más me interesa, que son los desafíos, qué cosas se han registrado en esa agenda de temas pendientes. A mí me parece que vale la pena señalar, por lo menos como un

primer elemento disparador de la pregunta central que se planteaba, que la recuperación manufacturera ha tenido como punto central el régimen macroeconómico. Es decir, no tanto de la mano de las políticas para el sector, que las ha habido aunque tienen más un rasgo de continuidad de las anteriores, y si digamos el régimen macroeconómico. Este es un régimen que ha tenido tipo de cambio alto, pero también otros elementos, como fueron las retenciones a las exportaciones agropecuarias, los controles sobre las salidas de capitales, el tema del canje para evitar situaciones explosivas en el tipo de cambio nominal que fuese real en el largo plazo. Todo este régimen macroeconómico creo que ha sido uno de los principales factores de impulso de esta recuperación manufacturera. Entonces cuando uno ve que esta recuperación ha tenido básicamente un impulso macro, uno de los grandes desafíos que se plantean es cómo estructurar una política industrial que permita generar nuevas capacidades de desarrollo productivo, que permita estructurar un patrón de especialización distinto, un patrón donde a las actividades que ya se hacen en la Argentina se le puedan adicionar nuevos núcleos con mayor contenido tecnológico, valor agregado; cómo fortalecer eslabonamientos productivos que permitan una estructura industrial más densa, más compleja; cómo generar que la innovación tecnológica sea un elemento central en esta reestructuración y de nueva especialización productiva.

A mí lo que me interesaría plantear son tres grandes ejes para discutir. El primero es el desafío institucional. Creo que Argentina tiene instituciones que hacen política industrial. Cuando escucho decir que no hay política industrial, no comparto esa visión; creo en todo caso que la política industrial tiene insuficiencias, tiene debilidades, tiene errores, pero decir que no tiene me parece que implica desconocer una gran cantidad de recursos y esfuerzos de los que se dispone y, en todo caso, no siempre con los mejores resultados. Hay una Secretaría de Industria, hay un Ministerio de Ciencia y Tecnología. En lo institucional lo primero que uno encuentra es la falta de coordinación, es decir, ahí hay un problema central que tiene que ver, incluso con un tema más global que es la decisión estratégica de la política industrial.

¿Cuáles serían los elementos que uno esperaría para generar un nuevo plan de especialización? En esta decisión estratégica creo que hay una gran cantidad de trabajos que han aportado elementos para pensarlo, tomando algunos trabajos que han realizado Fernando Porta, Bernardo Kosacoff, Aldo Ferrer y otros investigadores en el tema, uno encuentra en principio, la necesidad de generar un refuerzo fundamental en torno a dos grandes núcleos productivos. Por un lado, aquellos que tienen que ver con las industrias intensivas en el uso de conocimiento, que entendemos merecen un tratamiento específico, separado.

Es decir, la primera misión estratégica que uno debería plantearse, yendo un poco incluso a la teoría económica o la teoría económica de la política industrial, tiene que ver con la discusión entre política industrial basada en fallas del mercado o política industrial para justamente recrear el mercado,

estructurar nuevos mercados dentro de todo lo que ya existe. Es decir una visión de fallas del mercado partiría de la idea de que existen en algunos mercados determinados inconvenientes y dificultades que especificarían que el Estado haga una intervención activa. La otra visión lo que dice es justamente que si Argentina, como así otros países que se han desarrollado, quiere tener un nivel de riqueza por habitante, un nivel de inclusión social que permita generar una cantidad de empleos calificados, que genere un nivel de ingreso para que la Argentina pueda tener pleno empleo y no tener pobreza, requiere un nivel de intervención que genere nuevos mercados, que genere nuevas capacidades productivas que el país no tiene, y en esto creo que la experiencia de los países asiáticos ha sido muy clara. Recuerdo al ministro de industria japonés diciendo que si les queremos dar empleo a todos los japoneses y llevarlo a un nivel de producto *per cápita* similar al de los países más desarrollados, necesitamos producir acero, maquinaria de alta tecnología, de alta complejidad; y esto no es un problema simplemente de resolver fallas de mercado, de mejorar la competitividad de un sector sino de ver cómo, en todo caso no cómo afrontar las distorsiones que puedan tener los mercados como dirían los neoclásicos, sino al revés, cómo generar distorsiones para que se puedan generar nuevos mercados que no existen en esta economía, mercados más densos, más sofisticados, que generen estos productos basados en tecnologías más complejas y que tengan al conocimiento como un insumo central. Y la Argentina tiene la potencialidad, la posibilidad de desarrollarse en diferentes industrias, como la farmacéutica, agroquímicos, *software*, diferentes industrias con un fuerte contenido tecnológico que puede desarrollar, y conformaría un primer núcleo de políticas industriales activas, ahí con clara orientación sectorial y buscando fortalecer la inversión y las capacidades productivas.

Luego, hay una segunda gran tarea de la política industrial, que tomando las producciones manufactureras más tradicionales, ver cómo lograr que esas ramas manufactureras puedan insertarse en los segmentos con mayor contenido tecnológico y valor agregado, puedan competir con países europeos, no quedarse solamente en la competencia en el mercado interno y en la competencia con los países menos desarrollados; insisto, para poder ahí captar una determinada cantidad de rentas que también son muy importantes para el desarrollo del país.

Y el tercer eje, considerando justamente que Argentina es un país donde la gran mayoría de la industria esta fuertemente concentrada geográficamente en torno a determinados servicios urbanos, en el Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, cómo logramos por una parte radicar de manera inteligente inversiones industriales en diferentes regiones del país, y también cómo trabajar para, con el tema del *cluster* poder profundizar una mayor manufactura de la economía regional, manufactura de los productos regionales que hay en el país. Esto tiene que ver con algo fundamental para la estrategia institucional que es la coordinación de fuerzas, por ejemplo claramente la Banca de Desarrollo. Si uno habla de cómo trabajar en política industrial, es fundamental instituciones que movilicen recursos para

fortalecer la inversión productiva. Y aquí la Banca de Desarrollo es realmente una herramienta fundamental. Se habla desde hace unos cuantos años, si hay que crear un nuevo Banco de Desarrollo o fortalecer lo ya existente. Lo que está claro es que hay que coordinar esa fuerza. Hoy la Argentina tiene al Banco Nación con una fuerte inversión territorial, tiene al Banco de Inversión y Comercio Exterior con una capacidad técnica de realizar proyectos más grandes de desarrollo, se ha recuperado los aportes previsionales que permiten tener una fuente de fondeo que utilizada en dosis adecuadas que no desfinancien la previsión social permitan también ahí financiar proyectos de inversión. Creo que acá hay un desafío fundamental que es cómo coordinar estos esfuerzos para tener una Banca de Desarrollo, no creo que sea necesario crear una nueva institución, me parece que coordinando todo esto se pueden lograr los objetivos que se han planteado.

Y por último, para ir terminando, una breve referencia a dos fenómenos que se han dado en la Argentina en las últimas décadas que también hay que trabajar y entender: la concentración y extranjerización de la estructura industrial. Y ahí creo que hay que prestar atención al tema y también trabajar con mucho pragmatismo, yo creo que la concentración es un problema, pero es un problema bajo determinadas circunstancias, es decir, yo no creo que sea un problema moral ni ético, que esté mal que haya concentración. Está claro que en determinadas actividades la concentración es inevitable por los requerimientos de capital que tiene, por el tamaño del mercado, incluso cuando hay mercados regionales. Ahora ¿cuándo es un problema que haya sectores concentrados? Cuando esa concentración traba el desarrollo de las cadenas productivas. Nosotros tenemos algunas industrias que producen insumos de uso difundido y, por ejemplo, la utilización dificulta que exista para las empresas que producen bienes con mayor contenido de valor agregado, que avanzan en la cadena productiva en diferentes eslabones y la utilización les impide que la empresas tengan un producto básico en las cantidades y precios que necesitan, ahí tenemos un problema. Ese es el problema, no la concentración sino en todo caso los abusos de posición dominante, las dificultades para que esa industria se pueda desarrollar, sobre todo donde están los segmentos, donde hay empresas pequeñas y medianas, donde está la mayor proporción de empleo.

Y este es un problema que se ha visto en la Argentina. Cuando uno observa los niveles de rentabilidad del sector manufacturero en la post convertibilidad, cuando uno lo abre por sectores, por tamaño de las empresas, que también han sido muy buenos por lo general, que ha habido un buen ejemplo para todo el sector en su conjunto, pero empezaron a aparecer algunos problemas de rentabilidad en algunos sectores sobre todo en las empresas más pequeñas, sobre todo luego del 2005, 2006, 2007. Lo que venía ocurriendo por ejemplo es que los incrementos salariales que se fueron dando en la industria que a la vez permitieron también dinamizar este sector y fueron un fuerte factor de impulso a la recuperación económica, bueno, si la empresa tiene la capacidad de trasladar todos los

costos a los eslabones más pequeños de la cadena, lo que termina ocurriendo es que las empresas más pequeñas terminan pagando los incrementos salariales de su propia empresa y también los del proveedor, y ésto naturalmente, además de ser injusto, termina siendo una traba para el desarrollo de esos segmentos que tienen, insisto, mayor contenido del valor agregado y son muy positivos para el desarrollo productivo, para el desarrollo regional y el crecimiento también a nivel territorial y de empleo.

Y algo que tiene que ver con la extranjerización. Está claro que es importante que el Estado pueda fortalecer nuevos eslabones del empresariado nacional, está claro por lo menos desde mi punto de vista; hay una gran cantidad de empresas medianas sobre todo, que pueden ir transformándose en empresas grandes para dentro de unos años. Creo que nadie piensa que ser una empresa PyMe sea bueno de por sí. Es importante que hay muchas otras PyMes pero también es importante que haya nuevas empresas grandes, con nuevos desafíos, nuevos tipos de producción, que también rejuvenezcan el tejido productivo, y ahí hay una tarea desde las políticas públicas que también tiene que ver con la definición estratégica. Muchas gracias.

Aldo Ferrer (Profesor Emérito, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires)

Bueno, muchas gracias por la invitación para presentar en estas jornadas. Y tratándose de un espacio de reflexión sobre la historia, yo voy a detenerme un poco sobre ese aspecto de la cuestión porque me da la impresión que los problemas que tiene hoy la industria argentina no son problemas de coyuntura, ni interna ni global, a pesar de la magnitud de esta crisis internacional. Me parece que son problemas que vienen del fondo de nuestra historia, que nos han impedido conformar a esta altura de los acontecimientos un sistema más maduro, más avanzado, una industria más desarrollada. Incluso recuerdo, por haber participado de debates sobre esta cuestión en la década de 1950, la riqueza con que se discutían las estrategias de desarrollo industrial por aquellos tiempos. Me acuerdo de un debate que tuvimos con Guido Di Tella, allá por la década de 1960, donde Guido sobre la base del aporte de un estratega inglés, un estratega militar, proponía la estrategia del desarrollo indirecto, que era acercarse al desarrollo de las industrias de base, empezando primero por las medianas de alto componente de mano de obra para después ir avanzando hacia sectores más profundos, mas tecnológicamente capital intensivo. Estaba la otra propuesta en la cual yo participaba, de una economía industrial integrada y abierta, arrancando simultáneamente tanto en la industria liviana como en la industria pesada, avanzando en la siderurgia, en la petroquímica. Y era un debate de una extraordinaria riqueza, y

naturalmente en esto estaba también el aporte de un gran economista que fue Marcelo Diamand con su planteo de la estructura productiva desequilibrada y cómo dada las características de la economía argentina, los precios relativos, era necesario tener tipos de cambio diferenciales para avanzar simultáneamente en el desarrollo agrario e industrial, y cómo una estructura industrial fuertemente deficitaria en divisas, que descansaba en el aporte de los excedentes del sector primario tenía límites, y efectivamente el debate incluía el *Stop and Go*, contracción y arranque, y los estrangulamientos reiterados del sector externo, precisamente por la baja capacidad exportadora de la industria.

Todo esto se enriquecía con el gran debate sobre la política tecnológica, donde estaba el aporte por ejemplo de Jorge Sabato y otros, la idea de que había que romper la caja negra, distribuir los contenidos centrales y periféricos de la tecnología, todos los planteos de sustituir el transplante de tecnología por la incorporación de tecnología en el propio seno científico y tecnológico; y muchas de estas ideas en el campo tecnológico extremadamente ricas que tuvieron gran repercusión en América Latina, porque en aquellos años los pensadores argentinos eran líderes en el debate latinoamericano sobre el desarrollo tecnológico.

Todo esto tuvo acá en la Argentina algunas expresiones muy importantes, por ejemplo, el desarrollo nuclear que tempranamente, de alguna manera por el liderazgo de Jorge Sábato y de otros, Argentina fue uno de los primeros países de la periferia que desarrollo la tecnología nuclear y de partida Atucha I tuvo más del 50% del componente nacional. Entonces era un debate extraordinariamente rico, y fue en esas circunstancias que me tocó tener una responsabilidad pública, exactamente en 1970. Y todo esto provocó una avalancha de iniciativas en ese breve periodo: la ley de compra nacional, destacar el poder decisivo del poder de compra del Estado en la transformación tecnológica, como lo han enseñado en primer lugar las primeras potencia industriales. Como recordaba recientemente una economista australiana respecto de la experiencia norteamericana, justificada no en términos de intervención del Estado sino de defensa nacional. Tomando en cuenta que los gastos de defensa en los Estados Unidos son altísimos, y que el componente de ese gasto está en la frontera tecnológica, entonces la opinión pública americana -dice esta economista australiana- afecta la intervención del Estado y las políticas tecnológicas por razones de defensa nacional, siendo que probablemente no lo afectaría en otros términos.

Entonces quiero decirles que fue un debate extraordinario en aquellos años, la ley de compra nacional, la transformación del Banco Industrial en el Banco Nacional de Desarrollo, en este tema que conoce tan bien Marcelo Rougier porque es autor de un libro magnífico sobre la banca de desarrollo, y otras series de cuestiones: las primeras obras que se hicieron por ejemplo, Zarate-Brazo Largo estrictamente con solicitud de compra nacional, que incluía argentinizar la economía (una propuesta que también fue objeto de debate en esos tiempos); la crítica a la ya temprana extranjerización sobre

todo de las industrias de base, y de las dinámicas, que era preciso fortalecer la participación del empresariado nacional con instrumentos de financiamiento como el Banco Nacional de Desarrollo. En fin, fue un debate extraordinariamente rico, y yo diría que simultáneamente en la misma época los países emergentes de Asia estaban en lo mismo, en torno a algunos ejes industriales fundamentales, como por ejemplo todo el sector electrónico, informático; países que tempranamente pusieron en marcha todas estas ideas que daban vuelta acá, esos países lo pusieron en marcha hasta las últimas consecuencias, y hoy son lo que son.

Nosotros desgraciadamente por nuestra conflictividad política, que nos llevó a un desarrollo inestable, a pesar de lo cual (y a pesar de la extrema inestabilidad política del país y de los golpes de Estado), cuando uno recuerda los censos de 1964 y de 1974, los censos industriales, el grado de transformación industrial que tuvo la Argentina que fue extraordinaria, en el marco de la inestabilidad. Todos los indicadores, tamaños de plantas, gastos en investigación y desarrollo, exportación de manufacturas, revelaban que en el marco de esa incertidumbre política, la industria argentina conservaba un impulso notable y en este escenario se daba este debate extraordinario que acabo de recordar. Pero bueno, la fractura política, la violencia, terminó con el golpe de Estado de 1976 al final del gobierno peronista de esa época y cambió el eje de la cuestión. La industria de las chimeneas y de la tecnología fue sustituida, como decían los informes del Banco Central de la época, por la “industria financiera”. Es extraordinario, las memorias del Banco Central hablaban de la “industria financiera” y simultáneamente con eso se destruyó la industria de las chimeneas y de la tecnología y entramos en un proceso masivo de desmantelamiento industrial.

Y el eje de la discusión cambió totalmente, ya no era la industria, era la apertura, la globalización, la centralidad de la dimensión financiera, en un escenario mundial donde se estaba propagando la globalización financiera. Por lo tanto, todo aquel período de tanta riqueza en el debate y en las políticas terminó sepultado en la violencia, el desmadre y en la destrucción de buena parte del acervo tecnológico e industrial del país. Y después vino el retorno de la democracia, la dificultad que tuvo el gobierno democrático de Alfonsín de encarrilar la situación económica. Resolvió satisfactoriamente el dilema político y la reconstrucción de las normas de convivencia civilizadas de la sociedad argentina, pero en la economía no logró resolver esa herencia que se había construido después del golpe de Estado, que fue la deuda, la subordinación a la dimensión financiera y, finalmente se produce en la década de 1990 esta fabulosa coalición política del neoliberalismo con la principal fuerza mayoritaria del país; y se configuró una política extraordinaria de implantación del neoliberalismo en torno a las propuestas del Consenso de Washington, con una transformación estructural (uno de sus mejores conocedores, sino el mejor, es probablemente Bernardo Kosacoff que ha trabajado tanto esta cuestión de los cambios estructurales) que, en definitiva, a pesar de que algunos sectores alcanzaron dinamismo y

escala internacional, en conjunto implicó una extraordinaria destrucción de actitudes y de capacidad industrial.

Entonces yo tengo la impresión, que incluso ahora que se ha renovado como decía Matías el impulso industrial por la recuperación, por el cambio de las condiciones macroeconómicas y de las posibilidades de repunte de la industria, tengo la impresión que la calidad del debate que tenemos hoy es muy inferior al que tuvimos en aquella época, que fue un debate realmente extraordinario, incluso de grandes relevancias a escala latinoamericana, incluso algunos economistas nuestros fueron reconocidos internacionalmente: por ejemplo, Prebisch, que es uno de los fundadores del estructuralismo y de la transformación, fue muy reconocido en Oriente, tuvo el premio Jawaharlal Nehru otorgado por el gobierno de la India en 1974. Entonces esa riqueza del pensamiento, creo que lamentablemente todavía no se ha reimplantado en la Argentina. Todavía, a pesar de los cambios en los últimos tiempos. Peor, yo creo que hemos vuelto a una etapa anterior al debate de la industrialización, que es el debate de si este es el granero del mundo o no le alcanza y tiene que tener mucha industria como tiene mucho campo. En virtud de esta crisis del campo, del tema de las retenciones, de la emergencia del mercado asiático como un destino de los alimentos, ha vuelto a surgir como una alternativa posible de estructura productiva la del granero del mundo. Este tema prácticamente ya no formaba parte del debate, ni Di Tella, ni Diamand, ni yo, ni todos los que estábamos discutiendo esto; decíamos que el país debía tener una base industrial importante. En todo caso lo que discutíamos era si arrancábamos con la industria liviana, con la pesada, pero hoy hemos vuelto a esta aparente alternativa, inexistente, porque como toda la cadena agroindustrial emplea un tercio de la fuerza de trabajo, con todo el valor agregado que hay en la cadena y los sectores que están vinculados a ella, sólo con la cadena agroindustrial nos sobra más de la mitad de la población, entonces tenemos que organizar simultáneamente un programa de emigración masiva a ver dónde mandamos 20 millones de argentinos porque con la cadena agroindustrial tenemos solamente para la mitad de la población.

Bueno, parece increíble pero este debate “campo o industria” ha vuelto a ser objeto de debate, entonces yo creo que es muy importante lo que estamos haciendo acá y lo que hace este grupo que estudia estos temas de la historia de la industria porque ciertamente hay que volver a instalar un planteo, un debate sensato, para un país que tiene la gran fortuna de tener una formidable base de recursos naturales y que tiene el talento necesario que ha demostrado tener en la gestión del conocimiento de avanzada para realizar tareas de extrema complejidad, como por ejemplo las que hace el INVAP, que se permite el lujo de ganar licitaciones internacionales produciendo reactores de investigación, que es uno de los artefactos más complejos que uno se pueda imaginar hoy en día, porque tiene toda la electrónica, toda la física, toda la química, cuanta cosa se les ocurra esta allí y el diseño argentino le gana a los alemanes, a los franceses, a los ingleses y a los norteamericanos. Entonces quiere decir que no nos falta

talento, ni tampoco nos falta ahorro. Tenemos una tasa de ahorro interno de alrededor del 30%, lo que nos falta seguramente es mas sensatez y lograr construir las alianzas políticas para sustentar una estructura real.

Y yo diría que las grandes propuestas y los grandes debates de los años cincuenta, sesenta y de principios de los setenta siguen siendo absolutamente actuales; porque qué decíamos entonces, que era fundamental gestionar el conocimiento, que teníamos que desarrollar un gran sistema de ciencia y tecnología, que había que integrar la tecnología con las políticas públicas y el Estado, la tesis de Sabato del triángulo (una idea riquísima, que se debatió mucho en otras partes: el desarrollo tecnológico-industrial como una relación en tres ejes de un triángulo: las políticas públicas, el sistema de ciencia y tecnología y el aparato productivo), la relación al interior de estos tres vértices y la estructura productiva diversificada porque no se puede tener un sistema de ciencia y tecnología avanzado sin una base industrial diversificada, y como fundamental objetivo de esto el empleo; y poder generar una capacidad competitiva que logre el equilibrio de las transacciones en divisas del sector manufacturero para que no esté descansando en el superávit del sector primario.

Y yo diría que todos estos temas siguen en absoluta vigencia, incluso lo que decía Matías Kulfas del financiamiento, el tema de la Banca de Desarrollo. Estoy de acuerdo con él, probablemente ahora proponernos construir algo parecido al Banco Nacional de Desenvolvimento de Brasil, que es un instrumento fenomenal de la inversión y el crecimiento de ese país, a lo mejor nos lleva tanto tiempo armar la estructura que cuando nos queramos acordar, ha pasado mucho tiempo, entonces yo creo que hay que aprovechar la estructura existente, coordinación de recursos, incluso ver cómo se incorpora a la banca privada si es posible alguna forma de banca de desarrollo.

Entonces yo creo que aquellos viejos temas siguen perfectamente en pie: la idea de la inserción internacional de la Argentina, a partir de la especialización industrial a nivel de productos; generar esta alianza profunda entre la producción primaria y la producción industrial; y poder en definitiva formular un proyecto viable de desarrollo que incluya la industria como un factor fundamental. Pero los obstáculos siguen siendo los mismos, yo encuentro que nuestra gran debilidad ha sido la incapacidad de generar las alianzas necesarias para poner en marcha esa estrategia de desarrollo. Y en realidad es asombroso cuán vulnerable era la Argentina y todo lo que había construido en materia de industrialización, de nuevos actores sociales, industriales, empresarios, clases medias, universitarios, que armaron una estructura industrial no despreciable a principios de la década de 1970, y que colapsó frente al asalto del neoliberalismo, de la dictadura y de la violencia, sin capacidad de resistencia. La misma incapacidad de resistencia que no pudo bloquear la extranjerización del petróleo, de las telecomunicaciones, de la venta de cuanto cosa se pudiera vender.

Uno de los desafíos de nuestra sociedad, es construir desde sus bases productivas, desde su complejidad social alianzas políticas para sostener políticas de transformación. Creo que en los últimos años ha habido avances importantes en este sentido, el país demostró su capacidad de ponerse en pie con recursos propios, modificó las normas macroeconómicas y dio lugar a esta recuperación industrial, con aumento de la competitividad, el ordenamiento económico, el encarrilamiento de la deuda externa, la recuperación de la política monetaria. Es decir, hay una serie de avances importantes, pero yo me temo que todavía estos grandes temas que fueron objeto de debate en aquella época, están todavía pendientes. Cuando uno advierte las expresiones políticas de la sociedad encuentra que lo que podrían ser los componentes de un proyecto nacional, aparecen dispersos en varias fracciones políticas. Éste es el problema. Cómo lograr, en definitiva, construir los consensos básicos para una política de desarrollo que tiene ciertamente como uno de los componentes fundamentales al sector industrial. Muchas gracias.

Bernardo Kosacoff (Universidad Nacional de Quilmes/ ITBA-San Andres)

Buenas tardes, la verdad que es un honor estar con ustedes. Más que felicitaciones a la gente que logró articular esta actividad, que todos sabemos que no es nada sencillo, pero el hecho de la cantidad de trabajos que se presentan y la gente que esta trabajando en estos temas da una cuota de optimismo. Más que un honor estar con Aldo y Matías compartiendo algunas reflexiones. En gran parte comparto lo que se dijo.

Primero debemos entender este curioso país en el cual vivimos, y cuáles son los datos particulares para tratar de desarrollar capacidades tecnológicas endógenas y fortalecer el proceso de industrialización. Desde el “Rodrigazo” hasta ahora, del año 1975 hasta el 2008 el rasgo central de la Argentina ha sido la volatilidad. Y todo lo que teníamos del *Stop and Go* de la economía semi cerrada, cuando la economía argentina se abre, en lugar de eliminarse lo que tenemos son ciclos económicos más volátiles, con crisis más frecuentes y notablemente más intensas. Y este no es un dato menor para el tema de la industrialización.

También sabemos que por momentos tenemos una notable capacidad para generar riqueza y que las crisis tienen una característica muy particular, en dónde hay una gran pérdida de riqueza del conjunto de la sociedad, en este contexto de crisis lo que se da es posiciones muy débiles de sectores y empresas que quedan con situaciones, en términos de solvencia y liquidez, muy complicadas y activos

devaluados, y esto termina en fuertes procesos de concentración, acá y en el resto del mundo. Y luego tenemos a los más humildes y trabajadores que van a financiar los procesos de recuperación.

Esto nos ha dado la característica de que vivimos en la sociedad más volátil del mundo. Ningún país funciona así, ahora, con la crisis internacional parece que nadie está desacoplado y todos conocen lo que es la crisis, pero vivir con estos fenómenos de volatilidad nos da uno de los rasgos más determinantes del funcionamiento de nuestra economía. Esto tuvo impacto en la macro, en lo social, y tuvo impactos también, en la micro, en la empresa, en el desarrollo industrial.

En la macro, ustedes saben que los economistas nos dedicamos a, justamente en estos 30 años, tratar de ver cómo se ordena mínimamente el sistema económico, en un contexto en donde además de ser volátil, el país es un país destacado. La Argentina creció menos del 1% del producto por habitante por año en estos últimos treinta años, demostrando nuestra incapacidad de poder generar más riqueza. Ocuparse de la macro, me parece que es correcto y obviamente es la condición necesaria. Pero queda en claro que no es la condición suficiente y hace treinta años que no discutimos un plan de vuelo, estos son pequeños ámbitos casi anecdóticos en donde estamos tratando de ver qué país deseable, factible, realizable, que logre la convergencia a los niveles de equidad e ingresos que tienen las sociedades con mejor desempeño.

Y obviamente lo que dejamos de lado es discutir cuáles son los determinantes que explican las decisiones de inversión de una empresa, cómo se desarrollan las capacidades tecnológicas endógenas, cómo se forman los recursos humanos, cómo se distribuyen los ingresos, en qué nos especializamos, cómo nos insertamos en el mundo, etc. Pero lo esencial ustedes lo conocen, tuvimos el laboratorio de regresión social más vergonzoso que se conoce contemporáneamente y que ha generado un fenómeno de exclusión y un problema en términos de ruptura estructural dentro del mercado de trabajo y creciente desigualdad en la distribución del ingreso que seguro, por lo menos, nos da un elemento en donde hay algo que está fallando. No hay ningún país en el mundo que se ha podido desarrollar con los niveles de inequidad y distribución del ingreso que tiene hoy la sociedad Argentina.

Pero el otro tema es en términos del aparato productivo que tenemos: el dilema de la empresa es totalmente distinto al de armar un programa de consistencia macro. El dilema de la empresa es básicamente que tiene que tomar decisiones en el presente que la compromete en el futuro y por eso está mucho más asociado a los temas de desarrollo. Por decirlo en términos de ejemplos acá estamos en el anfiteatro que hizo la Organización Techint, supónganse ustedes que conocen la planta de Siderca en Campana y entonces ahí en algún momento de la década de 1980, por decir la última inversión que se hizo, se instaló el tren de laminación que se dedica a laminar metales y a hacer tubos de acero sin costura que se usan básicamente para la industria petrolera. Esto se hizo a mediados de la década de 1980, en 2009 es la planta más eficiente del mundo, produciendo este tipo de bienes; básicamente

cuando uno decide una inversión lo que hace es invertir en activos específicos. Ese tren de laminación sirve para hacer caños, si dos meses después es más rentable hacer pizzas, la pizza a 1.500 grados se quema, mucho más difícil es hacer helados... Es que las decisiones que uno tiene que tomar es en activos específicos y esas decisiones que se toman en el presente lo comprometen en el futuro. Eso significa también desarrollar una estrategia tecnológica, articular proveedores, calificar gente, insertarse en el mundo. Ustedes saben que en definitiva la economía es manejar recursos escasos con usos alternativos y es muy difícil tomar decisiones cuando la incertidumbre es muy alta. Cómo evaluo el flujo de ingresos para los próximos veinte años descontándolos por la tasa de interés para saber si me conviene hundir el capital en estos sentidos específicos o es más conveniente tener cosas que sean más flexibles y que se puedan manejar más fácilmente, como poner la plata en el banco o dedicarse a importar o cosas similares.

Este es el drama central que tiene el sector industrial. El sector industrial piensa en el largo plazo y la incertidumbre justamente atenta contra las decisiones de largo plazo. Y aquí viene un problema muy complejo: si uno mira esta historia industrial que antes estaba contando Aldo, de Frondizi para ahora, en realidad lo que a nosotros nos interesa en términos de desarrollo es la dinámica del cambio estructural, en donde uno va generando modelos de organización de la producción que determine ventajas competitivas dinámicas, que recale en recursos humanos, que el factor de competitividad sea no tanto el salario sino la calidad, en fin, todo lo que sabemos de lo importante que tiene el sector manufacturero para sostener el desarrollo y para dar dignidad a la gente a través de un trabajo, justamente, decente.

Y en realidad los mecanismos de precios del mercado no tienen ninguna coordinación para poder justamente asignar los recursos y más en este contexto donde la volatilidad es tan alta y la calidad institucional es tan débil. Por eso los grandes cambios, es decir, la industria automotriz, lo que nos contaba Aldo del mundo nuclear, lo que van a ser los grandes cambios de las plantas de insumos en los años setenta y ochenta, las privatizaciones de los noventa, la minería, tiene que aparecer otro mecanismo de coordinación alternativo, que es justamente, la política pública. Y que va a poner un contrato donde me disminuye la incertidumbre y donde significan transferencias de recursos y la habilidad justamente es que el beneficio privado coincida con el beneficio social para que haya mayor bienestar para todos. Pero ahí aparece un fenómeno muy particular en la Argentina, si estamos estancados es porque esta alta volatilidad nos ha determinado justamente el aparato productivo que tenemos, el sector industrial que tenemos, que está muy por debajo del potencial que tiene la Argentina. Y por eso tenemos el patrón de especialización que tenemos.

Las grandes noticias de la Argentina, por ejemplo todos sabemos que la restricción al crecimiento en el modelo *Stop and Go* era la restricción externa, hoy tenemos balanza comercial positiva, y somos

una economía abierta, y sin embargo no tenemos nada de desarrollo; somos una sociedad estancada, regresiva, que crece poco. Y bueno, apareció el tema de cómo nos podemos especializar en un contexto en donde justamente existen altos costos de transacción, incumplimientos de contratos, problemas de asociatividad, ausencia de instrumento de políticas que vayan creando mercados y fortaleciendo las capacidades, nos quedamos en la primera parte de valor agregado. Y el notable crecimiento exportador es por la vuelta de los benditos recursos naturales en muchas áreas y por las políticas industriales en insumos básicos, y cuestiones más heterogéneas que pasaron por el sector automotriz que tiene algunos núcleos modernos pero que sigue teniendo balances comerciales negativos.

Y justamente lo que nos resultó difícil es aprovechar ese potencial para ir a las cadenas de mayor valor agregado. Esto es, en lugar de exportar proteínas vegetales, por qué no vamos a las proteínas animales o a los alimentos diferenciados; en lugar de tener la alta calidad de Aluar haciendo aluminio y Techint haciendo chapa, por qué no tenemos el mundo metalmecánico que teníamos en los años setenta; por qué en lugar de generación y transporte de insumos petroquímicos no tenemos la química fina o no tenemos las especialidades; por qué en lugar de exportar los recursos generales no le ponemos aunque sea una refinería o un poco de bienes de capital como para tener elementos que impacten más en el desarrollo. Así que bueno, es el rasgo de la exagerada primarización de la economía.

Y la incertidumbre también nos ha dado otro elemento muy particular, la dificultad de plantear estratégicamente el ejercicio brutal que era pasar de una economía semi cerrada a una economía abierta, y de un régimen económico de tasa de interés real negativa a una cuestión en donde el financiamiento cambió totalmente de signo. Y esto determinó que la gente no vaya hacia mayor valor agregado, y que en la década del noventa se vendieron 600 posiciones de mercado a filiales de empresas trasnacionales, y que a partir del 2002 que por el *default* no pudieron entrar estas empresas fue realizado por una veintena de empresas brasileñas que también están tomando las posiciones de mayor mercado y que dentro de poco van a seguir viniendo con una fuerza absolutamente notable.

Con lo cual el otro rasgo es que nos extranjerizamos en forma notable, esto no es ni bueno ni malo. Plantas haciendo cajas de cambio en Córdoba, y siendo la mejor filial de Volkswagen haciendo cajas de cambio en el mundo, genera trabajo, genera tecnología, genera valor agregado. Pero esas son las excepciones, tenemos la mayor parte de las trasnacionales y tenemos las mejores trasnacionales del mundo operando acá, y tienen un problema de calidad. La Argentina no es un área que participa activamente en la generación de valor, y mucho menos en las nuevas tendencias que hay ahora en la generación de conocimiento que tienen estas cadenas globales de valor, que hoy implican dos tercios del comercio internacional y una parte sustantiva de todos los gastos de investigación y desarrollo en el mundo.

Vamos un poquito a la cosa más moderna, a lo que ha pasado más contemporáneamente. En realidad, hemos tenido una capacidad notable de generar riqueza en esta sociedad; después del cambio de régimen económico hasta ahora el producto creció el 70%, las exportaciones se triplicaron, la inversión pasó del 11% al 22% del producto, el empleo creció casi un 30% y el sector industrial cumplió un papel fundamental en todo este proceso. El sector público en forma precautoria juntó 50.000 millones de dólares de reserva, y esto significa la notable capacidad que hemos tenido para recrear las fuentes de crecimiento en un contexto que a diferencia de los noventa cuando nos financiábamos con endeudamiento externo lo hicimos con un incremento de la tasa de ahorro y financiando con ese ahorro interno este proceso de inversión.

Pero en realidad cuando uno lo mira, y... dinámica de cambio estructural no hubo. Lo que hemos tenido es una capacidad notable para aprovechar procesos evolutivos previos, poner una adecuada macro para poder utilizar la capacidad instalada y para recrear este proceso de aumento de la inversión; y esto nos ha generado, en un contexto en donde las condiciones internacionales fueron favorables, este proceso absolutamente espectacular.

Pero en este punto cuando uno mira la tasa de inversión, claramente provenía de las PyMEs, los recursos naturales, de la minería, de la construcción. En la Argentina hay 400 mil empresas. Es difícil encontrar veinte empresas nuevas grandes que se hayan creado en estos últimos veinte años. Y esto habla de estos fenómenos. En el 2007 aparecía, con una demanda sostenida absolutamente brutal y con la capacidad instalada a pleno, un desafío central, era el momento de invertir en el largo plazo y hacer grandes cosas, esto significaba agregar 3 ó 4 puntos adicionales a la inversión que eran fundamentales para sostener el crecimiento. Y ahí viene un poco lo que ha pasado en este contexto tan particular en donde simultáneamente con este fenómeno de generación de riqueza, a partir de mediados de 2007, por distintas razones se fueron generados expectativas negativas que determinaron que en lugar de invertir y aumentar la demanda, los argentinos hayamos dolarizado alrededor de 45.000 millones de dólares de nuestro portafolios, alrededor de 6 o 7 % del producto, con una capacidad notable de generación de riqueza que señalan estas cifras pero obviamente haciendo absolutamente inconsistente sostener el desarrollo en el largo plazo.

Yo quiero hacer una referencia en términos de la crisis internacional y de las empresas industriales. Los diarios dicen: "la micro anda mal". En realidad cuando hablan de la micro cuestionan adecuadamente, yo creo que hay algunos líos que se hicieron con subsidios que uno no sabe si impactan realmente en términos de eficiencia y si tuvieron efectos redistributivos progresivos... Pero simplemente quiero decirles que a la micro la crisis internacional la afectó bastante poco y está muy bien.

Recordemos un poco cómo llegó la micro al final del 2001, para ver que no tiene nada que ver con el ocaso de la convertibilidad. En la convertibilidad el problema central era que no podía absorber

los *shocks* externos, tuvimos el tequila y en seis meses nos recuperamos por Brasil, por cambios de precios internacionales pero eso dio la señal que la convertibilidad hasta toleraba los *shocks* externos, que había que simplemente poner una fuerte coraza al sistema financiero y se daban las condiciones para que la Argentina converja a los niveles de los países desarrollados. Y ahí crecimos por inversión y exportación, por las buenas razones. Y la gente apostó a la convertibilidad con una inversión muy fuerte; y esto significaba en un régimen rudimentario donde la gente contrajo deudas en dólares porque la tasa de interés era más baja. Ahí estaba el problema porque los flujos de ingresos eran en pesos y los contratos en dólares. Vino la crisis de 1998, que se decía que iba a ser como el tequila y con piloto automático salíamos. En 1998 la crisis vino porque se rompió el financiamiento, devaluó Brasil, la caída de los precios internacionales, la tormenta perfecta que ustedes conocen... Eso duró cuatro años y con caída total después del primer trimestre de 2001. El producto cayó 25%, cerró el 15% de los establecimientos industriales. Pero básicamente las empresas estaban altamente endeudadas en dólares y obviamente los retornos esperados no vinieron con lo cual los bancos tenían que refinanciar las deudas y las refinanciaban, pero cada vez a tasas más altas en la medida en que la consistencia macroeconómica se expresaba en el indicador tasa de riesgo país.

Esto determinó que las deudas de las empresas crecieran en forma absolutamente notable, pero el final es que no sólo perdimos activos tecnológicos, se cerraron firmas, etc. sino que la cadena de pagos estaba destrozada, el nivel de morosidad del sector productivo con respecto a los bancos llegaba al 25% y la mayor parte de las empresas tenían patrimonio neto negativo, debían más plata de la que valían sus activos. Y esto independiente de la eficiencia. Así terminó también la pampa húmeda, que es el caso microeconómico de desarrollo de capacidades más notable, con todos los campos hipotecados.

En el 2007 estaba el dilema tenemos que invertir para seguir adelante, pero ahí aparecieron las expectativas negativas de que esto va bien pero cuando uno piensa en invertir es invertir en los próximos diez años, el modelo no va... las dudas que aparecían en ese momento eran que no alcanzaba la infraestructura, que los subsidios se comían el gemelo fiscal, que el mercado de trabajo demuestra todas las imperfecciones de treinta años, entonces había un millón y medio de desocupados pero el 17% de la demanda del trabajo no podía ser cubierta porque no había gente que tuviera las calificaciones. Y aparecía un conjunto de temas donde la gente decía: hay una demanda muy sostenida, ya no tengo capacidad, es el momento de invertir; pero la gente en lugar de invertir eligió compulsivamente repetir lo que hicieron durante los años noventa: opto por la importación.

¿Porqué lo hicieron? básicamente porque invertir suponía creer en diez años, porque para invertir tenían que ver si había mano de obra calificada, proveedores especializados, si había energía, si había condiciones en el mercado de capitales. Tampoco había financiamiento a largo plazo, pero las empresas tampoco lo demandaban. Las empresas tuvieron ganancias extraordinarias que tenían rendimientos

decrecientes, que eran positivas, pero ellos decían: el tipo de cambio se va a apreciar, la tasa de interés va a subir, los costos energéticos van a aumentar, en el largo plazo no se voy a seguir teniendo estos niveles de rentabilidad que tengo ahora. Y con estas incertidumbres, optan por inversiones más flexibles Y desde Martínez de Hoz en adelante los industriales aprendieron a importar y básicamente optaron por la importación y con su propia plata les alcanzaba, no tenían que endeudarse, no tenían que tomar gente, no tienen que preocuparse por si tienen energía, por si tienen proveedores, si va a haber coordinación en toda la cadena para acompañar las inversiones, no tienen que preocuparse por dónde anda la macro. Las importaciones se resuelven en dos, tres trimestres y los riesgos que se corren son absolutamente mínimos.

En este contexto las empresas no invirtieron y no se endeudaron, y también aparece un fenómeno muy particular, la microeconomía de la Argentina es la única microeconomía de todos los países emergentes que no vivió el festival de los derivados financieros que condujeron a la actual crisis internacional, en un contexto de notable liquidez, baja tasa de interés pero que obviamente había que tener las condiciones de credibilidad para que vinieran esos fondos.

El principal problema microeconómico que tenía la Argentina a la salida de la crisis era la deuda externa del sector privado: 80.000 millones de dólares. Y obviamente el sector privado reclamó lo mismo que en 1982, que rompieran los contratos, pidieron seguros de tipo de cambio; vieron que los empresarios en esos momentos son siempre son muy socialistas cuando tienen que socializar sus pérdidas, y obviamente querían pesificar esas deudas y que esto pase a la deuda externa del sector público. El gobierno no lo hizo.

Desde el 2002 al 2005 la deuda externa del sector privado cayó en 30.000 millones de dólares y eso se hizo sin intervención de políticas públicas. Se hizo porque el flujo de negocios en la Argentina mejoró notablemente y esto soluciona el *stock*, porque las casa matrices pusieron algo de plata, porque entre acreedores y deudores arreglaron sus cuestiones. Pero básicamente se llegó al 2005 con los niveles de deuda externa más bajos del sector privado de la Argentina, y después no participaron del festival de financiamiento internacional. Básicamente comienzan a participar cuando incrementan las importaciones en el 2007. Las importaciones llegaron a 7.000 millones de dólares por mes, y nos íbamos a comer el superávit comercial y la deuda externa aumentó en 11.000 millones de dólares para financiar esas importaciones. Pero fueron excelentes negocios sobre todo cuando ahora se cerró la economía. Y esto significa que hoy el sector privado en la Argentina no está endeudado, que la cadena de pagos no está rota, el nivel de morosidad que tienen las empresas con el sistema financiero es del 6%, no es del 25% del final de la convertibilidad. Esto hace que la crisis financiera tampoco se traslade como una crisis dentro del sistema bancario porque en realidad no existen esos niveles de apalancamiento y esos niveles de deuda que había anteriormente. Esto es, por las malas razones, porque

no teníamos acceso al mercado voluntario de crédito, y porque el sector privado a pesar de que ganaba mucha plata, en general pocos creyeron en el largo plazo sobre el nuevo esquema de política económica, no se invirtió y no se endeudó. Y ahora claramente tenemos una micro que está saneada

¿Qué es lo que resta para adelante? Bueno, básicamente en adelante hay que tratar de ver una estrategia de desarrollo. Y acá tenemos un fenómeno que es la alta heterogeneidad: con estos casos exitosos que mostró Matías, con esta historia de cómo una empresa estatal en Río Negro hace satélites o hace reactores nucleares, o cómo Biosidus hace interferón o clona una vaquita, o cómo Arcor hace los caramelos y las galletitas, o cómo hacemos las válvulas en Rafaela; un montón de cosas que nos sorprenden. De los 200 países en desarrollo, son menos de doce aquellos que hacen cosas tan complejas y sofisticadas como las que se encuentran en la Argentina. Con lo cual nos demuestran que esta sociedad tiene la capacidad para avanzar en la sociedad del conocimiento y para hacer cosas notablemente complejas.

Pero en la macro esto no pesa. Nos demuestra que podemos hacerlo pero en los patrones de especialización somos exageradamente primarizados, nos quedamos en las primeras cadenas de valor, destruimos todas las redes y las tramas productivas, y por eso justamente el incremento de las exportaciones no supera el desarrollo económico. Y esta es la gran lección. Depende del patrón de especialización que uno tenga el desarrollo económico. Y ahí está el rol central que hoy cubre la industria en donde realmente las redes productivas han roto todo los falsos dilemas entre industria, recursos naturales y servicios.

La Argentina tiene un potencial absolutamente enorme y no puede estar ajeno a un modelo de industrialización. Ahora transitar desde los bienes primarios y transitar desde estos ejemplos exitosos a tener un patrón de especialización donde aumentemos notablemente nuestra capacidad de desarrollar nuestros recursos humanos calificados, nuestras capacidades tecnológicas endógenas, y desarrollar una burguesía nacional en donde se combinen las economías de escala y economías de especialización en redes productivas que estén ubicadas en forma notable creando ventajas competitivas dinámicas, es un esfuerzo colectivo notable.

Se requiere como condición necesaria la macro, pero esto sólo no alcanza. Hace falta una construcción institucional. Desde las décadas de 1950 y 1960 tenemos todas las instituciones que hay que tener para desarrollar las capacidades competitivas Pero tenemos que reconocer que no están articuladas, que no están evaluadas, y que no tienen los medios suficientes, que muchos de los recursos se asignan más por capturas rentísticas que por beneficio social, y esto requiere de un ejercicio colectivo de construcción institucional notablemente complejo, en donde la Argentina, vale la pena plantearlo porque justamente existen estos núcleos, estas capacidades en donde podría tener un patrón de especialización más sofisticado, y en donde obviamente este es el camino para superar la exclusión

social, dándole trabajo digno a toda la gente, trabajo basado en la calidad de la mano de obra, no en los salarios bajos, nuestro patrón de especialización no va por ese camino, y por eso es fundamental entender que en esta estructura productiva integrada y diversificada en dónde revaloricemos los recursos naturales, veamos claramente también nuestra capacidad en el área de servicios, que es imposible tener un desarrollo económico sin tener un mejor desarrollo industrial. Gracias!



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 dismantelar 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 dismantelamiento? ¿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



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

Año 4- Nro. 6, primer semestre de 2010

Daniel Azpiazu y Martín Schorr (2010), *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010, (304 págs.).

Vislumbrar la dinámica seguida por las fuerzas del poder económico escondidas detrás de las alteraciones que sufrió la matriz productiva argentina entre el golpe militar de 1976 y la actualidad, no es una tarea fácil. Mucho menos, recorrer la cortina y dejar al desnudo ante el lector, las pruebas de que el proceso de desindustrialización que ha sufrido la Argentina ha tenido un por qué, como así también un selecto conjunto de actores victoriosos frente a la desdicha creciente del resto del cuerpo social.

Con *Hecho en Argentina*, podría afirmarse que Daniel Azpiazu y Martín Schorr han salido airoso al encarar tal cometido. Combinando un meticuloso trabajo de datos económicos y una destacable capacidad de interpretación de los mismos, el dúo de FLACSO les dificulta la tarea a aquéllos que quisieran rebatir sus conclusiones. El libro es un edificio que se construye sobre la evidencia empírica, concediendo consistencia a las argumentaciones expuestas. El punto previo merece ser destacado, especialmente cuando se estudia un período de nuestra historia que en el último tiempo ha gozado de una revitalización de su debate por parte del conjunto de la sociedad, discusión bienvenida al fin, pero donde abundan postulados insostenibles a nivel científico y más proclives a la propaganda embaucadora (sea de derecha o de izquierda).

Hecho en Argentina es un ladrillo más en la pared de los esfuerzos por discernir la naturaleza del desarrollo industrial argentino. No es casualidad, que el libro sea el resultado último de un programa de investigación iniciado por el notable Adolfo Dorfman, autor del célebre *Cincuenta años de industrialización en Argentina, 1930-1980*. El libro de Azpiazu y Schorr queda incorporado al círculo aún reducido de trabajos que desentrañan la historia industrial argentina, espacio donde encontramos clásicos como *El devenir de una ilusión* de Aldo Ferrer, *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectiva* de Jorge Katz y Bernardo Kosacoff y *La industria que supimos conseguir* de Jorge Schvarzer, junto a otros más recientes como *Estudios sobre la industria argentina* de Marcelo Rougier o *Estado, empresas y empresarios* de Ana Castellani.

En el trabajo de Azpiazu y Schorr, podemos apreciar cómo el liberalismo económico, esgrimido con destreza por parte de las clases dominantes, ha propiciado el desarme industrial de nuestro país. La insustentabilidad a la que se ha llevado a la estructura económica y social, será el testimonio principal que utilizarán los autores para batir lanzas contra el *mainstream*. Así, los resultados surgidos del laboratorio de experimentos que ha sido la Argentina, se enseñan como contundentes, más aún cuando todos fuimos testigos de la eclosión de este paradigma a fines de 2001. Sin embargo, debemos reconocer, que al lector del libro le hubiera sido de gran utilidad la construcción por parte de los autores de un marco teórico previo a verse inmersos en las procelosas aguas de la historia argentina. Claramente los autores están parados sobre una plataforma teórica desde la cual van hilvanando el relato, pero lamentablemente no se refleja en el libro, perdiéndose así la posibilidad de debatir sobre la corriente del pensamiento en la que debemos resguardarnos para enfrentar la irrefrenable fuerza de la doctrina teórica garante de las fuerzas del capital.

Un escenario de puja económica es aquél que permite la representación de las continuidades y rupturas de la estructura industrial entre 1976 y 2007, que son finalmente el objeto de estudio de Azpiazu y Schorr. En esencia, en estos treinta años, ¿cuál ha sido la naturaleza de la evolución (o involución) industrial? ¿Signada por las tendencias de lo ya construido o convulsionada con cada nueva autoridad en el poder político? ¿De qué tipo de constancias y quiebres estamos hablando? Con buen criterio, los investigadores de FLACSO buscan responder estas preguntas a partir de la disección de estas tres décadas en cuatro tramos diferenciales en términos institucionales y, sobre todo, de política económica. Por capítulo, se desentrañan así, los períodos correspondientes a la dictadura militar, el primer gobierno democrático, el “1 a 1” y la posconvertibilidad.

El golpe de 1976 ha sido el desgarró en esa continuidad progresiva de la sustitución de importaciones, que a pesar de sus imperfecciones y contradicciones (en el capítulo introductorio los autores las detallan), forjó una industria articulada, movida por el desarrollo local de capacidades endógenas, sustentada en la demanda doméstica pero proyectada hacia el exterior, pronta a quebrar la maldición originaria de las ventajas comparativas estáticas. La dupla Videla-Martínez de Hoz, con el fin de ejecutar la tan ansiada revancha clasista de los pacientes sectores dominantes, puso en marcha una desindustrialización planificada y selectiva, terminándose así la alianza entre el capital y el trabajo fraguada al calor del peronismo. Efectivamente, las fábricas dejaron de ser el centro coordinador de las relaciones socioeconómicas del país, siendo desplazadas por la macabra “industria financiera”. Exitosa en sus objetivos de disciplinamiento social, la política económica de la dictadura fue “el huevo de la serpiente”, la instauradora de ese “modelo financiero y de ajuste estructural” que cargaría sobre sus espaldas la economía nacional hasta el fin de la convertibilidad. Así, 1976 se erige como el punto de

inflexión que crearía un nuevo tipo de continuidad estructural, intocable para los futuros hacedores de política y reinante hasta nuestros días.

En el primer capítulo de la obra, los autores realizan un pormenorizado relevamiento de los principales efectos (extensivos a largo plazo) sobre el ámbito manufacturero de las medidas económicas del “Proceso de Reorganización Nacional”: la regresividad productiva (una industria cada vez más favorable al procesamiento de recursos naturales), el deterioro de la clase trabajadora, el profundo cambio de los precios (y beneficios) relativos, la alteración en el perfil del comercio exterior manufacturero y la consolidación de conglomerados de capital nacional y extranjero (los grandes ganadores del modelo dictatorial, destinados a perdurar en el poder económico).

Con el retorno de la democracia, al poco tiempo de la gestión radical las esperanzas de cambio chocaron contra la crudeza de una realidad maniatada a los legados más perniciosos de la economía militar: el asfixiante endeudamiento externo y la amenaza acechante de la estampida inflacionaria (ambos males resultantes de la especulación sin límites de los años anteriores). Es en el segundo capítulo del libro, donde Azpiazu y Schorr nos introducen en la trampa económica que debió enfrentar el gobierno de Alfonsín en aquellos años ochenta. Así, el famoso “no se pudo” o “no se quiso” vuelve a ser planteado, buscando los autores zanjar la cuestión a partir de la contundencia de su exposición.

Azpiazu y Schorr señalan cómo las herencias nefastas del gobierno militar fueron *in crescendo* durante la década del ochenta (sea por la imposibilidad de encarar un cambio radical o por subordinarse al nuevo poder económico). Por lo tanto, la investigación continúa siguiendo el rastro de la desindustrialización, la reprimarización, la crisis en la producción de bienes de capital, la regresividad distributiva y el desplazamiento de la inversión productiva por la valorización financiera del capital. Finalmente, los autores pasan a revisión los medios a partir de los cuales los grandes grupos económicos (dando “nombre y apellido”) se han valido para consolidarse durante la década. Es a partir de lo arrastrado desde la dictadura, desde donde Azpiazu y Schorr demuestran cómo el término “década perdida” incluso puede minimizar el grave derrotero que perfiló la industria en aquellos años. El abrupto final del gobierno radical no marcaría más que el fracaso para luchar contra el orden económico enraizado.

La convertibilidad, fase superior de la política desindustrializadora, fue la farsa que siguió a la tragedia de la dictadura. La trayectoria inestable de la convertibilidad es recorrida por los autores en el tercer capítulo del libro, valiéndose nuevamente de un estudio minucioso de las dimensiones de la industria ya exploradas en los anteriores dos capítulos. De este modo, los autores exploran las consecuencias que tuvo sobre la estructura industrial, la instauración de las reformas (y en forma de *shock*) del “Consenso de Washington” (liberalización comercial asimétrica, apertura financiera,

privatizaciones) y la creación de la caja de conversión del peso con el dólar a una paridad fija sumamente sobrevaluada (funcional a la entrada de los capitales golondrina).

Siguiendo a los autores, durante la convertibilidad la simplificación productiva se tornó cada vez más acuciante, concentrándose la estructura manufacturera en un puñado de grandes empresas y grupos económicos nacionales y extranjeros, dedicados en especial a procesar recursos básicos. La industria de bienes de capital se hundió aún más (las importaciones y el retraso cambiario hicieron inviable el desarrollo local de tecnología) y la otrora integrada industria automotriz se transformó en una simple “armaduría”. Asimismo, el reducido dinamismo con que el régimen de la convertibilidad generaba eslabonamientos en su industria puso entre las cuerdas a la realidad de las PyMes. La menor intensidad relativa del trabajo frente al capital creó un cuantioso ejército de reserva (mayor aún cuando la economía se contraía), presionando a la baja los salarios de los ocupados (frente a los incrementos de productividad que se traducían en mayores beneficios para los empresarios). La dinámica insostenible del modelo económico quedaría a la luz cuando la canilla del endeudamiento externo se cerrara y la sociedad no pudiera resistir más ajuste. Al fin y al cabo, lo que se desprende del capítulo, es que la política económica de la convertibilidad no fue una simple extensión de las medidas de la dictadura, sino esencialmente una intensificación extrema de las “enseñanzas” de Martínez de Hoz (reconociéndose él mismo, abuelo del modelo), como de sus secuelas.

En diciembre de 2001 la convertibilidad implosionaría, llevando su onda expansiva a más de la mitad de la población a la pobreza (y a otros millones a la marginalidad). El domingo 6 de enero de 2002 fue su fecha de defunción, y así también podría decirse de la nefasta hegemonía financiera que ella espoleaba (y que había sido concebida por aquellos tecnócratas adoradores del eficientismo que vinieron con los militares). Resultando victoriosa la postura devaluatoria frente a la dolarizadora, la nueva macroeconomía que se iría construyendo en torno a la nueva paridad del “3 a 1”, estimularía sustancialmente el crecimiento económico y propiciaría una recuperación del peso específico de la industria en la actividad agregada (aunque materializando una sustantiva transferencia de ingresos desde los trabajadores hacia los empresarios). En el último apartado del libro, las miradas de Azpiazu y Schorr se dirigen hacia la contemplación del convulsionado presente, sin temor a quedar expuestos en el fuego cruzado del maniqueísmo actual. Nuevos interrogantes se vuelven objeto de la atención de los investigadores de FLACSO: ¿el crecimiento de la industria en la posconvertibilidad se sustentó en un nuevo modelo de acumulación inclusivo y sustentable o simplemente fue una recuperación basada en la utilización de los factores ociosos?, ¿existe o no una política industrial activa y articulada de parte del gobierno?, ¿se han superado finalmente los resabios de 1976-2001 o la oportunidad de introducir reformas radicales se desaprovechó? Sin dudas, este capítulo del libro incita a la discusión e incluso (¿por qué no?), a una acalorada polémica.

Azpiazu y Schorr consideran que, a pesar del fin del “1 a 1”, las derivaciones estructurales de aquel modelo germinado en la dictadura persistieron. Desde 2002 no ha existido política industrial (o de desarrollo), ya que la mera conservación de una tasa cambiaria (aunque sea mucho mayor a la de la convertibilidad) no puede considerarse como tal. La lógica política (calificándola de “poner el piloto automático”) toma ribetes cortoplacistas, al no observarse la introducción de cambios a nivel sectorial que detengan la reproducción de la estructura productiva heredada (por ejemplo, una redefinición de la estructura arancelaria, del perfil exportador o de la malla industrial). Los mayores usufructuarios de la nueva “política industrial” continúan siendo los sospechosos de siempre: los grandes *holdings* foráneos y (en menor grado) locales dedicados a la exportación de productos de escaso valor agregado (agroindustrias y *commodities* fabriles), esta vez disfrutando de mayores beneficios (y de una capacidad de *lobby* superior) que en los noventa. La dualidad del sector fabril se vuelve notoria, cuando se reflexiona sobre la realidad de las industrias de equipos para la producción, los subsectores cuya suerte continuó rezagada a las del resto. Asimismo, el artículo posee una comparación entre la última recuperación y la etapa dorada de la industria argentina (1964 - 1974), demostrando así cómo los veinticinco años de conservadurismo económico impusieron su cuña (y cómo en los años recientes brillaron por su ausencia esfuerzos que vayan en contra de ella).

Más allá de lo polémico que desatan los autores acerca de los logros conseguidos por la política económica kirchnerista, lo cierto es que hoy en día la Argentina volvió a ser un simple eslabón en la gran cadena de la división global del trabajo, nuevamente sometándose a esa especie de destino manifiesto ya pergeñado por las clases dominantes de principios del siglo XIX. La industria dejó de ser el eje dinamizador de la economía nacional, a la par que rubros críticos de la etapa sustitutiva pasaron a estar bajo la sombra de importaciones de incluso países que hasta no hace mucho tiempo experimentaban desarrollos similares (o inclusive inferiores) al nuestro (véase que el caso de la rama de las maquinarias y equipos es analizado con especial atención por parte de los autores).

Aquello con lo que se topan Azpiazu y Schorr, es que después de injertarse el modelo financiero de la dictadura, la estructura de la economía argentina ha transitado por una continuidad sólo alterada por cambios que, al final de cuentas, resultaron ser “retoques de maquillaje” o “pisadas del acelerador”. Las nuevas relaciones sociales de producción (básicamente, la interacción entre capitalistas y trabajadores) que emergieron con la revancha clasista del Proceso, configuraron un nuevo tipo de estructura económica (o patrón de acumulación), que actuó como el condicionante final de la fortuna de los distintos actores económicos. De allí en más, queriéndolo o no, el Estado quedó ceñido al vasallaje de las flamantes fuerzas del poder económico.

Aunque las estructuras económico-productivas suelen manifestar tendencias prolongadas y puedan traspasar holgadamente las rotaciones del poder político, no se puede negar que con cada

nuevo gobierno se abre una oportunidad de incurrir en cambios significativos, lo que motiva en la ciudadanía la conformación de nuevas esperanzas (y en otras ocasiones, de los peores augurios). Si una fuerza política busca torcerle el brazo a una estructura productiva que se ha consolidado en el pasado, y que por ende ejerce su propia reproducción (fenómeno de *path-dependency*), deberá oponerle una fuerza de magnitud superior apoyándose en los sectores contrarios a la misma. Sin embargo, en la Argentina, pareciera que los dirigentes políticos aún continúan incurriendo en conductas gatopardistas, siendo funcionales así a la subsistencia de aquellas “heridas que no cierran y sangran todavía”.

Cuando se llega al final del libro, el lector queda con una agorera visión acerca de las posibilidades que el país tiene para producir una reversión de su pasado, para comenzar a manifestar un verdadero proceso de reindustrialización que a la vez sea inclusivo de su sociedad. Obviamente ésto no es culpa de los autores sino de la realidad en que vivimos, aunque sí se les puede observar no explicitar en el trabajo propuestas específicas (pero que de seguro poseen) que integren un plan de desarrollo industrial, y que así pueda ser puesto a consideración de la dirigencia pública. Asimismo, mientras uno avanza en la lectura del trabajo, una pregunta va tomando cada vez más forma: ¿es posible enfrentar la dinámica que siguen las fuerzas del capital? En este punto, no exigimos más a los autores, nadie tendrá mejor respuesta que la que dé la misma realidad.

En una reciente presentación del libro, a tono de broma (o no tanto), Martín Schorr comentó que sólo le discuten el último capítulo (por sus opiniones sobre la gestión política presente) y que pareciera que el resto del libro no fuera contemplado. Si ésto fuera así, sería un craso error para aquél que pudiera acceder a esta obra. *Hecho en Argentina* es una atinada aprehensión de la dinámica industrial seguida al quiebre estructural de los setenta, que colabora con la obra de bien público de extirpar zonceras y que asienta en el aliento al trabajo la condición del desarrollo productivo integrador.

Mario Raccanello
FCE-UBA



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

Año 4- Nro. 6, primer semestre de 2010

Diego Roldán, *Chimeneas de carne. Una historia del frigorífico Swift de Rosario. 1907-1943*, Rosario, Prohistoria ediciones, 2008 (88 págs.).

“Este pequeño libro es, por tanto, el fruto de una profunda desgarradura, de uno y cien malentendidos, pero sobre todo, es una muestra de cómo la historia puede lastimar la vista de algunos hombres, hasta tornar su contemplación incómoda y cegadora. Entonces sobrevienen los improprios respecto a la obscenidad de lo escrito, la depravación constituida por lo que llamaron una ‘historia demasiado politizada’ y a la que prefiero aludir, más modestamente como una historia no completamente domesticada”.¹

Chimeneas de carne es un entramado discursivo plagado de contradicciones que emergen más allá de los propios conflictos semánticos presentes en la bibliografía y en los documentos utilizados como insumos para su escritura. Las contradicciones surcan el terreno de la interrogación introspectiva del autor, de las relaciones entabladas con los representantes de la empresa que primariamente contrató al historiador y finalmente del campo disciplinar en el que Roldán se halla inserto. Es un libro breve pero conciso, que muestra más de lo quiere mostrar en unas ocasiones y que oculta dinámicas de construcción del relato, en otras. Se trata de un texto que intenta trasvasar los marcos disciplinares para pensar alrededor de los campos de fuerzas que exceden a los acontecimientos y detalles en torno a la dinámica de funcionamiento del frigorífico Swift.

La historia recorta su narración desde 1907 a 1943. Aunque parezca este un arco temporal demasiado extenso, Roldán lo utiliza para moverse con fluidez a través de los hitos problemáticos que estructuran el libro. Por un lado se abre con el año 1907, se eligió el comienzo de actividades de la firma norteamericana Swift en Argentina; y, por otro 1943 inicio de un proceso de mejoramiento de las condiciones de empleo de los obreros de la carne con la llegada a la Secretaría de Trabajo y Previsión de Juan Domingo Perón.

El juego con las escalas espaciales que Roldán propone en su historia de Swift hace su aparición desde el primer capítulo de *Chimeneas...* Se rastrea la instalación de los frigoríficos en la zona de *Stocks-*

¹ “Introducción” en Roldán, Diego (2008) *Chimeneas de carne. Una historia del frigorífico Swift de Rosario. 1907-1943*. Prohistoria ediciones, Rosario.

yards en Chicago, Estados Unidos, hacia mediados del siglo XIX y el progresivo desarrollo de técnicas de racionalización en la faena de carnes. El texto describe las modificaciones operadas por la organización científica del trabajo con sus diferentes implicancias para el aumento de la productividad. Pero a un tiempo el relato se quiebra, se vuelve más agudo para ingresar en el campo de las relaciones sociales que intervienen en el proceso de producción, en la conformación que ha sindicado a Chicago como sede de esas actividades, en las lógicas intrincadas y cambiantes del mercado que expanden sus brazos hacia muchos lugares del planeta, hasta llegar a la región más austral del mundo.

Roldán incorpora la narración sobre la instalación de los frigoríficos en Estados Unidos al proceso de inserción de la Argentina en el mundo capitalista hacia mediados del siglo XIX, describiendo el perfil económico-social que incipientemente se estaba desarrollando en el país por esos tiempos. Este primer capítulo no es una crónica del proceso de expansión de las empresas extranjeras en la Argentina y la conformación de un perfil productivo claro para la misma, sino que se recuperan una cantidad de elementos que dan fuerza simbólica al relato y horadan la estructurada y clásica historiografía de las industrias y de los procesos económicos. El autor nos invita a pensar hacia dentro de los establecimientos industriales donde podemos asir la finalidad y lógica disposición de todos sus dispositivos capaces de fraguar, ligar y armonizar las relaciones sociales en su interior. En su análisis, Roldán estimula un pensamiento relacional de lo material, donde se inscriben las configuraciones de fuerza en espacios sociales específicos.

Estas exploraciones se inmiscuyen en la lógica preparada por el autor para el segundo capítulo donde desbroza las condiciones de posibilidad de instalación del frigorífico Swift en Rosario, una ciudad que por sus ribetes productivos, su adormecimiento en las costas de un gran río, y su incipiente actividad comercial le valieron el rótulo de la “Chicago Argentina”. Aquí Roldán pone sus pies en una investigación de base realizada para otros trabajos donde estudia los procesos de configuración socio-espacial de un barrio al sur de la ciudad que de un perfil aristocrático muta hacia un perfil obrero con la instalación de establecimientos insalubres entre los que se cuenta hacia 1920 el frigorífico Swift.² La historización del proceso de localización de Swift en Rosario se complementa con una observación de sus concomitantes cadenas de interdependencia que involucran al municipio de Rosario, y a sus múltiples agencias de construcción de sentido. La organización interna de la firma con su sistema de división de tareas y de asignación de salarios según ocupaciones muy fragmentadas componen un esquema de división de la fuerza de trabajo que imposibilitaba la creación de redes de protección sólidas entre los trabajadores. En este sentido, Roldán escoge la figura del capataz como elemento híbrido entre obrero y patrón, para pensar las complejas tramas que organizan el mundo social, revelando las profundas antinomias entre mando y ejecución que se construyen en su seno. Como

² Roldán, Diego P. (2005) *Del ocio a la fábrica. Sociedad, espacio y cultura en barrio Saladillo. (Rosario, 1870-1940)*, Rosario, Prohistoria Ediciones.

señala el autor, citando a Bruno Latour, el capataz “esta al borde de una consolidación monolítica y de la disgregación irreversible, el equilibrio entre esos polos es su arte terrestre”.

Chimeneas... retrata la fisonomía que adoptó el rostro de la crisis en la Argentina hacia 1930. Los mecanismos de intervención económica del Estado se expandieron y cobraron sentido también en este país. Las bases del comercio bilateral con Inglaterra se horadaban gracias a los mecanismos de protección introducidos por los grandes estados golpeados por la crisis. A través de la firma del tratado Roca-Runciman el *slogan* “comprar a quien nos compra” parecía augurar una solución a la pérdida de ganancias en la Argentina. Tras el tratado, voces como la del senador por la provincia de Santa Fe (zona privilegiada en producción agrícola-ganadera) criticaron las bases del acuerdo alegando el alevoso beneficio que representaba para Gran Bretaña. Sobre este proceso de construcción de sentido desarrollado en el parlamento, el autor ensaya uno de los análisis más interesantes del libro. Las aristas centrales de los argumentos presentados por De la Torre en el Senado en 1935, apuntaban al monopolio que hipotéticamente sostenían los frigoríficos extranjeros sobre el comercio de las carnes. Como si se tratase de un guión teatral Roldán interroga y discute cada uno de los argumentos. Indaga el “poder en escenas” que guía el debate, los velados argumentos que subyacen a los discursos centrales. En la alocución de De la Torre, podemos observar una crítica consistente, disfrazada un tanto por los planteos arriba referidos, a la organización integral del Estado argentino deficiente administrativa y políticamente para gestionar y controlar las injerencias de las grandes empresas extranjeras en materia económica. Roldán roza este tema con cautela, pero en su comprobación podemos ver la intuición de un malestar profundo dentro del parlamento, con la voz de De la Torre, que esta relacionado con el viciado sistema institucional argentino invadido aún por lógicas pseudofacciosas. El largo debate analizado por Roldán tiene como corolario un suceso fatal: la muerte en el Senado de la Nación de Enzo Bordabehere, senador por Santa Fe y amigo de De la Torre, en manos de un sicario pagado para asesinar a este último, que por ardides del destino falla en su blanco.

Hacia 1943, las relaciones de producción plasmadas en la fase publicitaria comenzaron a detentar otros sentidos en el frigorífico Swift. Roldán escoge la revista *Swiftlandia*, órgano publicitario de la empresa, para presentar una explicación. A partir de una entrada semiótica el autor pretende desgajar las unidades de sentido elaboradas por la patronal, a partir de prensa escrita, para captar las voluntades de sus obreros. Los intentos por fraguar una especie de comunidad familiar en el interior de la fábrica a partir de una ficticia integración de las vidas cotidianas de sus trabajadores son algunos de los elementos de una pedagogía performativa desplegada por la empresa. Roldán afirma enérgicamente que la estrategia publicitaria desplegada en aquellos años por Swift respondía a una lógica de competencia con el Estado que paulatinamente rivalizaba con la patronal por la cesión de derechos a los trabajadores. No obstante, la lógica secreta de este *ersatz* de cooptación de fuerzas a través del consenso para el

mejoramiento de la sujeción al interior de la fábrica, es abordada por Roldán en las páginas finales de *Chimeneas...*

El libro puede ser criticado, juzgado e interpelado desde múltiples ángulos por especialistas en el campo de la historia de la industria, las críticas pueden estar orientadas hacia el recorte documental o su relativa escasez, hacia la mirada tangencial desde otros nudos analíticos a la cuestión del movimiento obrero, o la configuración de la vida cotidiana de los trabajadores. No obstante, el presente libro se inscribe en un intento explicativo de los complejos campos de fuerzas que estructuran las relaciones de poder dentro y fuera de la fábrica, intento que propone una historia menos domesticada que recuerde a cada trazo su ligazón con la muerte y el sufrimiento. La repugnancia y el horror, la pequeñez de los agentes involucrados en esta historia, que emergen desnudos de los documentos yertos, el patético heroísmo del senador, las tramas secretas del poder y las cadenas de interdependencia involucradas en el relato hacen de *Chimeneas...* un libro estimulante.

Cecilia M. Pascual
UNR-CIESo



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

Año 4- Nro. 6, primer semestre de 2010

Hernán Thomas y Alfonso Buch (coordinadores), *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2008 (296 págs.).

No hay dudas de que al enfrentarse con el estudio y análisis de la economía, la industria y la empresa, la tecnología se presenta como un factor insoslayable. Fue Schumpeter quien primero advirtió sobre su relevancia para entender la dinámica de los procesos económicos y quien puso al desnudo la debilidad que tenía en tal sentido la perspectiva neoclásica. Según este autor, los fenómenos ligados a la innovación técnica eran los que rompían el equilibrio y generaban las grandes rupturas en los procesos económicos.

La brecha en la teoría que abrió el economista austríaco legitimó la consideración de la tecnología como tema de interés de los economistas. No obstante, hubo que esperar hasta los años setenta y los ochenta para que dicho interés pudiera desarrollarse en una nueva línea de estudios. Surgió así la economía evolutiva promovida por R. Nelson y S. Winter y una serie de investigaciones por parte de autores como G. Dosi, C. Perez y C. Freeman, entre otros, enrolados en lo que se ha denominado economía neoschumpeteriana. Ambas corrientes de estudios se incluirían en una nueva matriz disciplinar conocida como economía de la innovación.

Desde las ciencias sociales, sin embargo, otra matriz disciplinar ha desafiado a los economistas el monopolio del tratamiento de los fenómenos tecnológicos desde una perspectiva externa: la sociología de la tecnología o sociología de la innovación. Su origen también se remonta a décadas atrás. En este caso, la brecha teórica la inició la obra del filósofo de la ciencia T. Kuhn quien, con su noción de paradigma científico, abrió paso a la consideración social de las teorías científicas. ¿No era acaso necesario para el éxito de una teoría el consenso y la unanimidad de un grupo social como la comunidad científica? Esto dio lugar a los estudios sociales de la ciencia, los cuales a su vez fueron la antesala del estudio de un fenómeno muy ligado a la ciencia, incluso no siempre fácil de diferenciar: la tecnología. De esta manera, durante los años ochenta, comenzó a perfilarse con cierta nitidez el campo de los estudios sociales sobre la tecnología.

¿Cuál sería la divergencia teórica entre economistas y sociólogos de la tecnología? En la cuestión de los vínculos entre tecnología y sociedad, los primeros parecerían llevar implícito un cierto

determinismo tecnológico que los segundos rechazan, postulando la interpenetración de los fenómenos sociales y técnicos. Por otro lado, la economía de la innovación parecería considerar a los fenómenos técnicos como la consecuencia de fenómenos endógenos a la producción y acumulativos; mientras que desde la otra matriz disciplinar reconocen la intromisión de fenómenos sociales, culturales y políticos en la dinámica del cambio técnico como también la posibilidad, en ciertas ocasiones, de desacumular en materia de conocimiento técnico. Como lo ilustra el caso de Thomas Edison, ser un innovador en materia técnica no es ser solo un buen tecnólogo, es también ser un buen empresario, político, financista y hasta sociólogo.

El libro aquí presentado incluye justamente una serie de artículos enrolados dentro de la sociología de la innovación o de la tecnología. Se trata de la traducción por primera vez al español de tres artículos de *The construction of technological systems. New directions in the sociology and history of technology*, editado por W. Bijker, T. Hughes y T. Pinch, cuya primera edición, publicada por el Massachusetts Institute of Technology, data de 1989. Obra que es una referencia inevitable para interiorizarse sobre la sociología del cambio tecnológico. A dichos artículos se agregan uno de Michel Callon, autor que en el libro en inglés presenta otro trabajo de temática similar; un estudio de H. Bruun y J. Hukkinen explicando y comparando las distintas corrientes de interpretación sobre el cambio técnico; y, a modo de cierre, la contribución de uno de los coordinadores de la obra, el investigador argentino H. Thomas.

El presupuesto que parecería atravesar a los distintos autores que participan en este libro es el que conforma el núcleo de la escuela de la Construcción Social de la Tecnología. El mismo sostiene la imposibilidad de separar en la sociedad moderna los fenómenos tecnológicos de los sociales, económicos, políticos y culturales, una idea que abonan con la metáfora de la sociedad entendida como “un tejido sin costuras”, donde “lo social se construye tecnológicamente y lo tecnológico se construye socialmente”. Ello deriva en consecuencias relevantes para entender, por ejemplo, el fenómeno tecnológico en el ámbito de la empresa o la industria. Por ejemplo, cuando una firma impone determinada tecnología: ¿Es consecuencia de su eficiencia en relación a algún procedimiento alternativo? ¿O de la capacidad política o económica de los actores de imponerla al resto de la sociedad? Cuando una empresa adapta o incorpora una tecnología extranjera: ¿En qué medida la misma traduce elementos políticos, económicos y sociales de un determinado momento histórico? ¿Tiene un artefacto o un proceso técnico-industrial el mismo significado para todos los actores sociales? Si no es así: ¿Por qué se impone uno de ellos sobre los demás?

El primer artículo es un trabajo de coautoría entre dos de los principales referentes del construccionismo social de la tecnología, Trevor Pinch y Wiebe Bijker, donde se analizan la contribución que mutuamente pueden ofrecerse los campos de la sociología de la tecnología y de la ciencia. Aquí se ilustra empíricamente el caso de la invención de la bicicleta a fines del siglo XIX. Si

bien en la superficie puede parecer un fenómeno irrelevante para entender los procesos tecno-industriales que abordamos como historiadores de la industria o la empresa, los autores postulan conceptos que son de importancia para abrir la caja negra del fenómeno tecnológico, entre ellos las nociones de grupos relevantes, flexibilidad interpretativa y clausura y estabilización.

El segundo artículo es autoría exclusiva de Bijker, donde se desarrolla una investigación empírica sobre la invención de la bakelita en base a los aportes teóricos que se anuncian en el primer artículo del libro. Se agrega además un nuevo concepto: el de marco tecnológico. Dicho artículo es sin duda de gran utilidad pero su cabal aprovechamiento requerirá un gran esfuerzo de lectura y comprensión por parte del lector. Es posiblemente el más árido de todos.

El tercer capítulo pertenece a un historiador de la tecnología, el norteamericano Thomas P. Hughes. El aporte teórico que realiza este autor es el de sistema tecnológico, consecuencia de haber estudiado el origen y evolución de los sistemas eléctricos en Estados Unidos y Europa. Hughes descubre que los grandes cambios tecnológicos que marcaron el siglo XIX y XX no pueden entenderse como fenómenos aislados sino como grandes sistemas en el que se articulan elementos técnicos y otros que no lo son en un sentido estricto: instituciones, gobiernos, empresas, bancos, centros educativos, consumidores, etc. ¿Con qué lógica evolucionan dichos sistemas? ¿Pueden encontrarse en ellos diferencias de estilos tecnológicos? He aquí algunas preguntas que pueden ser también de utilidad para los estudios de historia de la empresa o de historia industrial.

El ingeniero y sociólogo francés Michell Callón es el autor del cuarto artículo. Aquí se presenta el concepto de redes tecno-económicas, noción clave dentro de la Teoría del Actor Red que sostiene el autor junto a otro estudioso francés, Bruno Latour. Callon no distingue entre procesos técnicos, sociales, políticos o culturales. Para evitar esta distinción postula la noción de actor en la cual pueden incluirse tanto elementos humanos como no humanos. Así el cambio tecnológico sería la consecuencia de la agencia de emprendedores que serían articuladores de grandes redes cuyos nodos los conforman actores heterogéneos: textos científicos, ingenieros, laboratorios, instrumentos, instituciones políticas, dinero, etc.

El siguiente artículo es un intento de revisión teórica, análisis crítico y posibilidades de complementación de los abordajes teóricos sobre el cambio técnico que se realiza desde la sociología del cambio técnico por intermedio de Callon y Bijker, y de la economía de la innovación por intermedio del pensamiento de la economía evolutiva y neoschumpeteriana. Más allá de advertirnos sobre los puntos débiles y fuertes de cada perspectiva teórica, el texto nos permite acceder a una presentación sintética de ellas, fenómeno útil para abrimos camino en su comprensión. Para un lector novel, sería quizás conveniente iniciar la lectura por este capítulo.

Hernán Thomas es el autor del último capítulo donde se repasa nuevamente los aportes del constructivismo social a través del análisis de los conceptos fundamentales formulados por sus principales referentes: Bijker, Hughes y Callon. La comprensión profunda sobre los mismos junto a su experiencia de investigador y estudioso del fenómeno del cambio técnico local, le permiten a Thomas elaborar nuevas nociones teóricas que, además de incrementar el repertorio teórico sobre el cambio técnico, posibilita una mejor comprensión de la naturaleza de los procesos tecnológicos en sociedades periféricas. No hay dudas que lo de Thomas es un fenómeno a destacar. Son pocos los casos de académicos argentinos que además de contribuir a su campo disciplinar con investigación empírica sobre procesos locales puedan también hacer aportes originales en el plano de la teoría. No obstante, quizás por cuestiones de espacio, el autor no es muy generoso, sobre todo para quien quiera iniciarse en el campo disciplinar, en la explicitación de estos conceptos. Quizás el desarrollo de un par de páginas presentando una breve evidencia empírica que los ejemplifiquen ayudaría a su mejor comprensión.

Por formación o deformación profesional, quienes nos dedicamos al campo de la historia no siempre estamos predispuestos al esfuerzo de una lectura de carácter teórico. Esta quizás sea una diferencia con los sociólogos y los economistas, nuestros vecinos en los estudios sociales. Además, cabe advertir, el lector se encontrará aquí con una obra densa y de no fácil lectura. Sin embargo, el esfuerzo invertido retribuirá generosamente. Si parte de nuestros objetivos como historiadores es abrir la caja negra que a menudo significan la empresa y la industria, los recursos conceptuales proporcionados por este libro nos ayudarán significativamente, en la medida que nos permiten problematizar y analizar un proceso clave que se da en el interior de toda organización productiva. Por otro lado, si aceptamos el precepto schumpeteriano que la dinámica económica está pautada por el cambio técnico, será también de provecho para los historiadores económicos en un sentido más general.

Por último, no sin ánimo de provocar a la comunidad local de historiadores de empresas, sería pertinente a esta reseña terminar con un interrogante epistemológico: ¿En qué medida la historia de la tecnología, por un lado; y de la empresa e industria, por otro, pertenecen a distintas matrices disciplinares? ¿No habrá un importante campo de intersección entre ellas que puede beneficiarnos mutuamente?

Claudio Castro
UADE-UBA