

INICIO / ARCHIVOS / Núm. 57 (2021): 2do. Semestre

PUBLICADO: 2021-12-28

ARTICULOS

Análisis comparativo del desarrollo económico de Argentina y Australia en los últimos cincuenta años

Marta Bekerman, Federico Dulcich, Pedro Gaité

3-35

PDF

Desde los orígenes hacia el auge. Reconstrucción historiográfica de las empresas públicas argentinas antes del ciclo privatizador (1800-1975)

Debora Ascensio

37-66

PDF

La posición política de integración regional del gobierno desarrollista en el marco de la ALALC (1958-1962)

Guadalupe Torrijo Di Marco

67-89

PDF

“La memoria viene con lágrimas en los ojos”. El Operativo Tucumán desde adentro

Karina Gabriela Ciolli

91-123

PDF

RESEÑAS

Gonzálo Álvarez, Melisa Deciancio, Giovanni Molano Cruz y Cristian Ovando (Editores), La disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina. Contribuciones, límites y particularidades, Santiago, RIL Editores, 2021, 370 páginas

Lucía Lacunza

125-128



PDF

SOBRE LA REVISTA

eISSN 1851-3735 | ISSN 0327-4063

CICLOS en la historia, la economía y la sociedad trata problemas históricos y actuales de la realidad argentina y mundial, procurando estimular el más amplio debate de ideas, encontrándose abierta a todas las corrientes intelectuales y académicas, con el único criterio selectivo de la relevancia del tema y el rigor en el análisis.

ÍNDICES



ENVIAR UN ARTÍCULO

PALABRAS CLAVE





INFORMACIÓN

Para lectores/as

Para autores/as

Para bibliotecarios/as

IDIOMA

Español (España)

English

ISSN 0327-4063 | eISSN 1851-3735

Propietario: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones de Historia Económica, Social y de Relaciones Internacionales.

Rector: Alberto Edgardo Barbieri

Av. Córdoba 2122, CP C1120 AAQ, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina
Registro DNDA en trámite



CICLOS está bajo una [licencia de Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional de Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Platform &
workflow by
OJS / PKP

Análisis comparativo del desarrollo económico de Argentina y Australia en los últimos cincuenta años

Comparative analysis of the economic development of Argentina and Australia in the last fifty years

Marta Bekerman^{*}, Federico Dulcich^{}, Pedro Gaité^{***}**

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparativo del desarrollo económico de la Argentina y Australia desde la década del setenta hasta la actualidad, centrándonos en aspectos macroeconómicos, productivos, de inserción comercial externa, y tecnológicos. La importante divergencia en el producto bruto interno per cápita durante este período entre ambos países estaría explicada por múltiples factores. Entre otros, podemos destacar la inestabilidad macroeconómica de la Argentina, que repercute en tasas de inversión estructuralmente menores que las de Australia. A la par, cabe remarcar la elevada dotación de recursos naturales por habitantes de este último, centrada principalmente en la minería, y aprovechada asimismo para desarrollar proveedores de dicha cadena; fenómeno menos intenso en la cadena agroalimentaria argentina. Por último, Australia invierte en tecnología mucho más que la Argentina, y por ende obtiene mayores resultados en términos de generación de innovaciones y de productividad industrial.

Palabras clave: Argentina, Australia, desarrollo económico comparado, trayectoria histórica

ABSTRACT

The objective of this work is to carry out a comparative analysis of the economic development of Argentina and Australia from the seventies to the present, focusing on macroeconomic, productive, international trade, and technological aspects. The

^{*} Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

^{**} Investigador Asistente CONICET / UTN-FRGP e investigador del CENES de la FCE UBA

^{***} Investigador del CENES de la FCE UBA y becario doctoral del CONICET

significant divergence in gross domestic product per capita during this period between the two countries would be explained by multiple factors. Among others, we can highlight Argentina's macroeconomic instability, which generates structurally lower investment rates than those in Australia. At the same time, it is worth noting the high endowment of natural resources per capita of the latter, mainly focused on mining, and also harnessed to develop suppliers of that chain; a less intense phenomenon in the Argentine agrifood chain. Finally, Australia invests in technology much more than Argentina, and therefore obtains greater results in terms of innovations and industrial productivity.

Keywords: Argentina, Australia, comparative economic development, historical trajectory

Fecha de recepción: 6 de abril de 2021

Fecha de aceptación: 23 de mayo de 2021

Introducción

A pesar de que Australia y la Argentina presentan rasgos que podrían revelar ciertas similitudes (amplia disponibilidad de recursos naturales, baja densidad poblacional), y de que a principios del siglo XX tenían un nivel de ingreso per cápita similar, sus trayectorias históricas presentan importantes diferencias a nivel económico, por lo que en años recientes Argentina alcanzó meramente un 42% del PBI per cápita australiano.

En este contexto, el objetivo de la presente investigación es identificar los períodos de mayor divergencia del ingreso per cápita entre Argentina y Australia, así como sus determinantes, en este caso haciendo eje en los últimos cincuenta años. La metodología se basará en un análisis descriptivo y comparativo de distintas variables relevantes para el proceso de desarrollo económico (que, desde ya, no se agota en las variables analizadas). Para algunas variables y esferas examinadas, dicho estudio se verá limitado por la disponibilidad de información desagregada que permita hacer comparaciones entre ambos países, por lo que se podrán identificar y comparar meramente trayectorias de corto o mediano plazo. Los antecedentes históricos al proceso, anteriores a la década del setenta, serán abordados principalmente mediante el estado del arte sobre el tema, ya que allí las limitaciones de información estadística sobre las variables explicativas son sustantivas. La hipótesis principal del trabajo es que la divergencia entre ambas economías es multicausal; explicada por

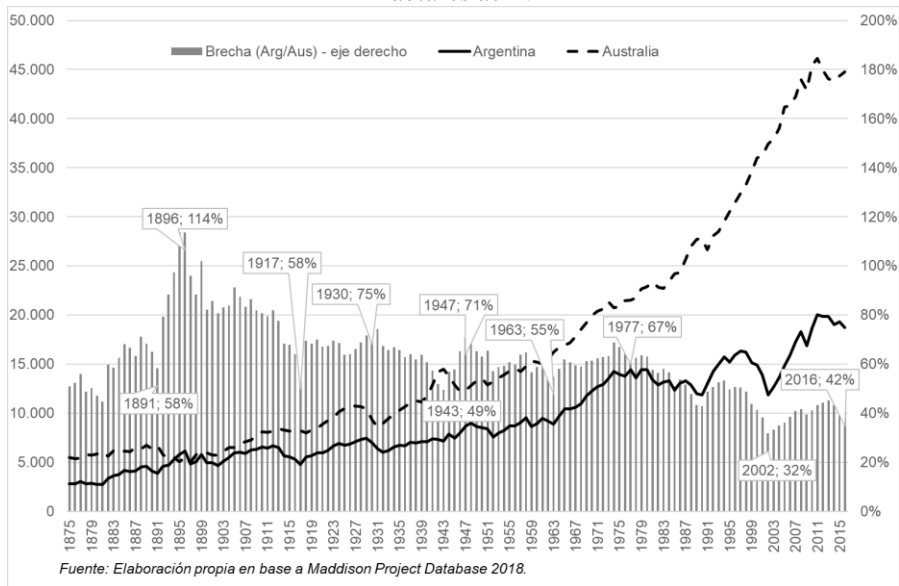
diferencias macroeconómicas, de dotación de recursos naturales per cápita, de tecnología, y de inserción comercial externa, entre otras.

El presente trabajo se estructura de la siguiente forma. En la sección segunda se pasa revista del estado del arte sobre el tema y se abordan los antecedentes históricos del objeto de investigación, de manera de identificar los períodos de divergencia económica entre ambos países. La sección tercera se aboca a analizar el desarrollo económico comparado de Argentina y Australia desde la década del setenta, haciendo eje en aspectos macroeconómicos (N° 1), de estructura productiva (N° 2), de inserción comercial externa (N° 3) y tecnológicos y de formación de recursos humanos (N° 4). La última sección cierra el trabajo con una síntesis y las conclusiones.

Estado del arte, antecedentes históricos e identificación de los períodos de divergencia entre Argentina y Australia

Para comenzar, es importante remarcar que las estadísticas relativas al producto bruto interno (PBI) per cápita parecen indicar que la divergencia entre ambas economías comenzó hacia finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX (gráfico N° 1).

Gráfico N° 1: Evolución de largo plazo del PBI per cápita de Argentina y Australia, y porcentaje del primero en relación al segundo. En millones de dólares de 2011



Según los datos de la base de Maddison, en 1896 el PBI per cápita argentino era superior al australiano. Entre este año y 1917 se invirtió dicha relación y hubo un fuerte aumento de la brecha en favor de Australia. La segunda gran divergencia se da entre 1930-1943 y posteriormente entre 1947 y 1963, aunque esta última es más moderada. Finalmente, en el periodo 1975-2002 es en el que se genera el mayor aumento de la brecha, especialmente en los subperíodos 1975-1989 y 1997-2002. El período que se inicia en la década del setenta hasta la actualidad será el núcleo del análisis de la presente investigación.

Al rastrear los fundamentos generales de la brecha de ingreso per cápita de largo plazo entre ambos países, uno de los trabajos pioneros fue el de Smithies (1965), quien concluye que Australia y Argentina tuvieron un desarrollo económico paralelo hasta la Segunda Guerra Mundial, y que el peronismo, producto de errores de política económica, generó el atraso relativo de la Argentina. Según el autor, Australia habría tenido un mejor resultado económico porque se mantuvo dentro de sus ventajas comparativas primarias y no impulsó el desarrollo de una industria ineficiente.

Diéguez (1969), por su parte, pone el foco en las diferencias de formación histórica. La Argentina tuvo inmigración principalmente desde el sur de Europa, la zona económicamente más rezagada de ese continente. Las discordias entre anarquistas y socialistas dificultaron la consolidación de un sistema político democrático y obstaculizaron la acción política del movimiento obrero. Así, los terratenientes mantuvieron un fuerte poder económico y político. Australia, en cambio, tuvo inmigración británica y reprodujo en gran medida su sistema político: pocos partidos, gran estabilidad y nucleamiento de los sectores trabajadores en un sólido movimiento sindical. Esto permitió combatir tempranamente los intereses de los terratenientes (Díaz-Alejandro, 1985; Amstrong, 1985)¹.

Contrariamente a lo planteado por Smithies (1965), Diéguez (1969) concluye que el apoyo estatal a la industria fue mayor en Australia que en la Argentina. Mientras en la Argentina la promoción industrial comenzó en los treinta como un mecanismo defensivo, reaccionando al contexto internacional, en Australia ya desde el siglo XIX hubo una política industrial, que se aceleró en los años veinte. La industrialización australiana se llevó adelante en un contexto internacional más favorable y con la ventaja de ser miembro de la Commonwealth, lo que le permitió contar con acceso preferencial al mercado británico. Por ende, la industrialización australiana estuvo orientada al mercado internacional; mientras que la argentina fue dirigida principalmente al mercado interno, sin aprovechar las ventajas de escala que generan los mercados externos así como los incentivos al cambio tecnológico asociados a la competencia internacional. A la par, pertenecer al Commonwealth le permitió a Australia seguir exportando materias primas a Inglaterra en el contexto proteccionista de entreguerras, lo que explicaría en parte la ampliación a su favor de la brecha de ingresos per cápita que aconteció entre 1930 y 1943 (ver gráfico N° 1). Esto se dio a expensas de las exportaciones primarias de socios extracomunitarios, como en el caso del trigo y la carne exportadas desde Argentina a Inglaterra (Gerchunoff y Fagjelbaum, 2006).

¹ Estos atributos se condicen con los planteos de Acemoglu y Robinson (2019): las instituciones económicas inclusivas, las que generan oportunidades en la sociedad de manera generalizada y motorizan el desarrollo económico, son el resultado de instituciones políticas inclusivas, como un Estado fuerte y una amplia distribución del poder en la sociedad.

La mayor dotación de recursos minerales también habría incidido favorablemente en el proceso de industrialización australiano. En Australia el Estado y el capital privado nacional desarrollaron la infraestructura ligada a la explotación de sus recursos naturales (Amstrong, 1985), en particular la de los ferrocarriles (Cassini et al, 2017). A la par, la minería exigió grandes inversiones de capital en minas y en planta, y contribuyó a la difusión de una tecnología sofisticada, que con el tiempo se propagó transversalmente a toda la economía. En la Argentina, en cambio, hubo una falta de estímulo estatal para proveer servicios basados en conocimiento y tecnología (Fogarty, 1985).

La inestabilidad política e institucional es otro factor que explica el atraso relativo argentino de largo plazo (Stancanelli, 2006). Los gobiernos de facto que tuvo la Argentina desde 1930 condicionaron el perfeccionamiento de las instituciones democráticas. En ese periodo, la democracia en Australia se mantuvo inalterada, y la abundancia de recursos minerales le permitió promover industrias transformadoras (siderurgia, defensa, bienes de capital para minería) que fueron apuntaladas por el Estado con fuerte inversión en educación e institutos de investigación (Stancanelli, 2006).

La recurrencia de las crisis de balanza de pagos es otro atributo diferenciador entre ambos países. Entre 1947 y 1963, la Argentina sufrió cuatro de estas crisis, mientras que Australia pudo eludirlas por contar con más facilidades de financiamiento externo. Además, la cercanía con Japón, locomotora del crecimiento durante la segunda posguerra, le permitió a Australia aumentar sus exportaciones de materias primas, especialmente las de minerales (Gerchunoff y Fagjelbaum, 2006). Estos factores podrían ser algunos de los fundamentos de la ampliación de la brecha de ingresos per cápita en ese período (ver gráfico N° 1).

Sintetizando, la literatura que abordó este tema destaca distintos factores como explicativos de la divergencia de ingreso per cápita entre Argentina y Australia hasta la década del setenta, donde se destacan factores políticos e institucionales (incluyendo la formación histórica y la geopolítica), la estrategia de industrialización y explotación de recursos naturales, e incluso las ventajas de localización de Australia. En la próxima sección se analizarán distintos factores potencialmente explicativos de dicha divergencia desde la década del setenta hasta la actualidad.

Análisis de desarrollo económico comparado de Argentina y Australia en los últimos cincuenta años

1. Macroeconomía

Uno de los factores que diferencia a las economías de Argentina y Australia desde los setenta en adelante es el comportamiento de las tasas de inversión. En efecto, la formación bruta de capital fijo (como porcentaje del PBI) ha sido históricamente más alta en Australia que en la Argentina, con una diferencia estructural del orden de los 10 puntos porcentuales.

Tabla N° 1: Evolución de variables macroeconómicas seleccionadas para Argentina y Australia

Variable	País	Prom. 1970-1974	Prom. 1975-1979	Prom. 1980-1984	Prom. 1985-1989	Prom. 1990-1994	Prom. 1995-1999	Prom. 2000-2004	Prom. 2005-2009	Prom. 2010-2014	Prom. 2015-2017
PBI per capita PPP (US\$ del 2011) (1)	Argentina	13.139	14.020	13.446	12.708	13.969	15.768	13.400	16.636	19.476	19.006
	Australia	20.616	21.648	23.043	25.779	28.107	32.454	37.319	42.325	44.866	44.560
	Ratio (Arg / Aus)	64%	65%	58%	49%	50%	49%	36%	39%	43%	43%
Formación bruta de capital fijo (% del PBI)	Argentina	23%	29%	22%	18%	17%	19%	15%	18%	16%	15%
	Australia	30%	26%	27%	28%	25%	25%	25%	28%	27%	25%
	Diferencia (Arg - Aus)	-7%	2%	-5%	-10%	-8%	-6%	-11%	-10%	-11%	-10%
Tasa de interes real de los depositos (2)	Argentina (3)	s.d.	-35%	-69%	20%	7%	9%	3%	-7%	-12%	-8%
	Australia	s.d.	s.d.	2%	6%	5%	3%	0%	-1%	2%	1%
	Diferencia (Arg - Aus)	s.d.	s.d.	-71%	14%	-20%	5%	3%	-7%	-14%	-10%
Deuda pública bruta (% del PBI)	Argentina	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	28%	35%	98%	64%	42%	54%
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	26%	27%	15%	12%	27%	40%
	Diferencia (Arg - Aus)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	2%	8%	83%	53%	15%	15%

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Maddison Project Database 2018 y FMI.

(1) Nota: la serie finaliza en 2016 en la fuente original, por lo que el último valor es el promedio 2015-2016.

(2) Nota: Calculada mediante la resta de la tasa de interes nominal de los depositos y la inflación (captada por el deflactor del PBI).

(3) Nota: Se descartaron del calculo los años 1989, 1990 y 1991; fuertemente afectados por el proceso hiperinflacionario y la política de shock de estabiliza s.d. = sin datos.

El comportamiento de la inversión está fuertemente asociado a la política macroeconómica, la cual presenta diferencias sustanciales entre la Argentina y Australia. Los desequilibrios macroeconómicos de la Argentina se reflejan en los fuertes vaivenes que presenta la tasa de interés real de los depósitos (tabla N° 1), la cual oscila entre niveles reales fuertemente negativos (entre los años 1975 y 1984) y excesivamente altos (como en 1985-88 y 1992-99). En el primer caso se castiga el ahorro en moneda local y se estimula la formación de activos externos, mientras que en el segundo se desincentiva la inversión productiva.

El gobierno *de facto* iniciado en 1976 en la Argentina eliminó las restricciones cambiarias y fijó un ritmo devaluatorio anticipado y

decreciente (denominado informalmente “tablita”), asegurando altas ganancias en dólares que luego salían del país. En contraposición, el sector industrial fue muy perjudicado por la apertura comercial combinada con la apreciación cambiaria; al punto que en 1983 el PBI industrial era un 12% más bajo que en 1975 (Ferrer, 2004), lo que hizo caer en 6 puntos porcentuales el peso de la industria manufacturera en el PBI entre 1975-79 y 1980-84 (ver tabla N° 3).

En los ochenta, el contexto latinoamericano de caída de los términos de intercambio y el encarecimiento del crédito externo se conjugó en la Argentina con el fuerte endeudamiento externo heredado del gobierno *de facto*, generando incluso cesaciones de pagos, en sintonía con otras economías latinoamericanas. Estos condicionamientos generaron un fuerte ajuste macroeconómico y del sector externo. La incapacidad de generar los superávits primario y externo necesarios para cubrir la brecha fiscal sin emisión monetaria y servir la deuda, y el recrudescimiento de la puja distributiva, generaron una aceleración inflacionaria durante parte importante de los ochentas. En 1989 la suspensión de los desembolsos comprometidos por el Banco Mundial y la incertidumbre generada por las elecciones agravaron las expectativas y generaron una corrida cambiaria, en el marco de un Banco Central con escasas reservas (Ferrer, 2004). Este año culminó (cambio de gobierno mediante) con una hiperinflación superior al 3.000%, y al año siguiente fue del 2.078% (ver tabla N° A.1 del Anexo).

En los noventa se consolidó un régimen económico de desregulación económica, y de apertura comercial y financiera, que incluyó privatizaciones de importantes empresas públicas. El tipo de cambio fijo (mediante la ley N° 23.928 de convertibilidad) logró frenar la inflación (ver tabla N° A.1 del Anexo), pero a costa de una apreciación cambiaria que, sumado a la apertura comercial, generaron una fuerte competencia externa al sector transable de la economía, afectando especialmente a la industria manufacturera, que pasó de representar el 29% del PBI en 1985-1989 al 18% en 1995-1999 (ver tabla N° 3). Estas crecientes importaciones determinaron importantes déficits comerciales durante el período (Bekerman et al., 2015). Complementariamente, luego de la volatilidad de la tasa de interés real en los setenta y ochenta, intercalando períodos fuertemente positivos y negativos, esta variable se estabilizó en valores positivos (y elevados) en los noventa (tabla N° 1). Esta tasa de interés real fue muy superior a la internacional, lo que sumado a la estabilidad cambiaria de la Convertibilidad, generó fuertes incentivos al ingreso de capitales financieros de corto plazo, que financiaron el creciente déficit de

cuenta corriente (Bekerman et al., 2015). Parte importante de ese ingreso de capitales financió el endeudamiento público, que aumentó en dicho período (como porcentaje del PBI), y comenzó a crear una creciente brecha respecto al endeudamiento público australiano (tabla N° 1).

La apertura comercial y financiera, en conjunto con incentivos específicos a la Inversión Extranjera Directa (IED) repercutieron en una fuerte extranjerización de la economía argentina (Schorr, 2001). Este contexto incentivó la salida de utilidades y dividendos, que fue otro de los fundamentos del ascendente déficit de cuenta corriente, factor que se conjugó con el elevado crecimiento del déficit en el pago de intereses de las inversiones financieras durante la década del noventa (Bekerman et al., 2015). La insostenibilidad del esquema macroeconómico, sumado a los shocks externos de las crisis de México, Sudeste Asiático, Rusia y Brasil, intensificaron la estructural salida de capitales del período (Gaggero et al., 2015). El esquema estalló en la crisis de 2001-2002, momento en el que la brecha de PBI per cápita entre Argentina y Australia alcanzó su máximo histórico (ver gráfico N° 1).

Con el fin de la convertibilidad se inició una etapa de fuerte crecimiento de la producción en un contexto de un tipo de cambio real (TCR) depreciado y estable (Frenkel y Rapetti, 2007). La competitividad cambiaria incentivó la orientación exportadora y generó cierta protección ante las importaciones, lo que dio como resultado un importante superávit comercial, especialmente en el comercio de bienes (tabla N° A.2 del Anexo). Debido al *default* de la deuda pública anunciado en medio de la crisis de la Convertibilidad (posteriormente reestructurada con un alto nivel de aceptación), al fuerte crecimiento económico posterior y a un proceso de desendeudamiento externo, el peso de la deuda pública total en relación al PBI se redujo considerablemente (tabla N° 1).

Sin embargo, la inflación recrudesció a partir del año 2007 y el TCR comenzó a apreciarse, lo que sumado a la caída en los términos del intercambio redujo el superávit comercial y la cuenta corriente se tornó deficitaria (Bekerman et al., 2015). Las expectativas de devaluación aumentaron y la formación de activos externos por parte del sector privado se disparó (Gaggero et al., 2015). El Gobierno respondió con controles cambiarios y comerciales que, junto a la apreciación cambiaria, generaron reorientación al mercado interno de todos los sectores de la economía, reduciendo su orientación exportadora, y perjudicando aún más el balance

comercial (Bekerman et al., 2018). En el contexto de crisis internacional, Argentina aumentó el ritmo del crecimiento real del gasto primario de forma anticíclica, para tornar el leve superávit anterior en un creciente déficit fiscal en años subsiguientes (Cetrángolo et al., 2015).

Con el cambio de Gobierno en 2015 el esquema macroeconómico volvió a incentivar la valorización financiera de corto plazo. La eliminación de los controles cambiarios y de la cuenta capital y financiera generaron una devaluación inicial del 40%. Luego, la implementación de un régimen de metas de inflación excesivamente ambicioso, e inconsistente con el resultado fiscal y el ajuste de precios relativos, generó un pronunciado aumento de la tasa de interés nominal, que dio lugar nuevamente al *carry trade* y la apreciación cambiaria. El esquema explotaría en el 2018 impulsado por una fuerte salida de capitales y devaluación de la moneda.

La trayectoria macroeconómica de Australia es muy diferente. La economía australiana ingresó a la década del ochenta con un crecimiento considerable, una tasa de desempleo en torno al 6% y una inflación en torno al 8% anual; producto de una política fuertemente expansiva en la década del setenta sumado al shock en el precio del petróleo de la mano de la OPEC (Gruen y Sayegh, 2005). Posteriormente, fue afectada por la recesión mundial, una sequía local que redujo el producto agrícola en un cuarto en 1983 y un empeoramiento de los términos del intercambio (que también afectó a la Argentina en dicho período). Esto generó expectativas de devaluación en el marco de un régimen de tipo de cambio fijo o de *crawling peg*, que condujeron a la flotación del dólar australiano a fines de 1983 (Belkar et al, 2007).

La segunda mitad de los ochenta estuvo marcada por una mayor desregulación financiera que impulsó la inversión privada y el crecimiento económico, aunque se generaron algunas burbujas en el precio de los inmuebles que terminaron explotando a principios de los noventa cuando se conjugaron con una política monetaria restrictiva (orientada a reducir la inflación, objetivo que fue alcanzado, véase la tabla N° A.1 del Anexo). El impacto no se sintió tanto en el PBI como en la tasa de desempleo, que superó el 10% en 1992 (Gruen y Sayegh, 2005).

A la salida de esta recesión la inflación estaba en torno al 2% y se mantuvo en esos niveles dado que el banco central del país adoptó un régimen de metas de inflación en el 2-3% que se mantuvo inalterado de allí en adelante (metas que fueron generalmente alcanzadas, véase la tabla N° A.1 del Anexo), independientemente del signo político de los gobiernos.

Desde entonces, la economía creció de manera ininterrumpida, sin sufrir grandes sobresaltos ante shocks externos como la crisis financiera asiática de 1997-1998 o la crisis financiera internacional de 2008-2009. En estos eventos, la implementación de una política monetaria y fiscal más laxa permitieron amortiguar los efectos negativos² sin sufrir disparadas inflacionarias (ver tabla N° A.1 del Anexo), lo que refleja la efectividad del régimen de metas de inflación.

A nivel fiscal, desde mediados de los setenta hasta la actualidad, Australia alternó periodos de déficit y de superávit (Gruen y Sayegh, 2005), aunque los déficits nunca superaron el 4% del PBI desde los noventa en adelante (ver tabla N° A.1 del Anexo)³. Además del rol contra cíclico, la política fiscal australiana estuvo influenciada por dos factores: el déficit crónico de cuenta corriente (ver tabla N° A.1 del Anexo), que generaba incentivos para mejorar las cuentas públicas con el objetivo de mitigarlo; y el envejecimiento de su población, hecho que presiona sobre el saldo fiscal y que es esperable que se profundice en las próximas décadas (Gruen y Sayegh, 2005).

Pese al debate académico en torno a los problemas que puede generar el déficit crónico de cuenta corriente (motorizado por una tasa de inversión superior a la tasa de ahorro), hay poca evidencia de que Australia se haya perjudicado por el mismo. La contracara de este déficit de cuenta corriente es la estructural entrada neta de capitales en Australia. Desde la década del dos mil, la tasa de interés real de su sistema financiero está en niveles muy bajos (ver tabla N° 1), y alineada con la de países como Estados Unidos o Alemania, lo que sugiere que la prima de riesgo es mínima.

Sintetizando, se pueden destacar algunas diferencias macroeconómicas importantes de largo plazo entre Argentina y Australia. En esta última, la política monetaria y fiscal dan como resultado una baja inflación y un tipo de cambio relativamente estable, pero con tasas de interés reales sólo

² Hsing (2019) resalta la efectividad de la política monetaria expansiva en Australia, pero cuestiona la efectividad de la política fiscal.

³ Dichos déficits suelen ser financiados con deuda pública, ya que el Banco de la Reserva Australiano tiene como principal objetivo controlar la inflación. Por ende, la deuda pública creció fuertemente en el período posterior a la crisis financiera internacional. Aun así, los valores son relativamente bajos: pasó del 12% del PBI en 2005-2009 al 40% en 2015-2017 (ver tabla N° 1).

levemente positivas, lo que no perjudica ni a la inversión ni al ahorro en moneda local. Este esquema financiero facilita el financiamiento del déficit de cuenta corriente crónico sin incurrir en problemas de fuga repentina de capitales. Esta estabilidad contrasta con la experiencia argentina, un país de elevada volatilidad macroeconómica.

2. Estructura productiva

En los últimos quince años, la composición sectorial de la estructura productiva de Argentina y Australia presentó diferencias significativas (tabla N° 2). Mientras que en la Argentina poseen un mayor peso relativo el sector agroalimentario y el industrial (con énfasis en los productos químicos, los textiles, y la metalurgia), en Australia poseen una mayor ponderación los sectores de servicios (especialmente en los casos de educación y salud, servicios financieros y de seguros, servicios a empresas, servicios de construcción, y actividades inmobiliarias).

Por otro lado, llama la atención que el peso de la minería es sólo levemente superior en Australia que en la Argentina (entre 1 punto porcentual y 3 puntos porcentuales del PBI de diferencia); especialmente considerando que la clasificación sectorial (capítulos 05 al 09 de la ISIC Rev. 4) incluye algunos servicios a la minería, relevantes en la experiencia australiana. La incidencia de los proveedores de equipos, tecnologías y servicios para la minería (METS, por sus siglas en inglés) en el PIB de Australia ha crecido fuertemente en la década de los dos mil, permitiendo pasar de un 4% de participación en el PBI en 2002-2003 a un 8% en 2011-2012 (Shann, 2012). El hecho de que el valor generado por estas empresas sea captado por otros sectores subestima la importancia de la minería en la estructura productiva australiana.

Tabla N° 2: Evolución de la composición sectorial de la estructura productiva en Argentina y Australia

ISIC Rev. 4	Descripción	Prom. 2005-2009			Prom. 2010-2014			Prom. 2015-2016		
		Argentina	Australia	Diferencia (Arg - Aus)	Argentina	Australia	Diferencia (Arg - Aus)	Argentina	Australia	Diferencia (Arg - Aus)
01-03	Agricultura, pesca y sector forestal	9%	3%	7%	10%	2%	7%	10%	3%	7%
05-09	Minería (*)	6%	8%	-2%	5%	9%	-3%	5%	6%	-1%
10-12	Alimentos, bebidas y tabaco	6%	2%	3%	5%	2%	4%	5%	2%	4%
13-15	Textiles, vestimenta y cuero	3%	0%	2%	3%	0%	3%	3%	0%	3%
16-18	Productos de madera y papel, e impresiones	2%	1%	1%	2%	1%	1%	2%	1%	1%
19-23	Productos químicos	7%	2%	5%	7%	2%	5%	7%	2%	5%
24-25	Metales básicos y elaborados	3%	2%	1%	3%	1%	2%	3%	1%	2%
26-27	Computadoras y equipo electrónico	1%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	0%	1%
28	Otra maquinaria y equipo	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	1%
29-30	Equipo de transporte	2%	1%	1%	2%	1%	1%	2%	1%	1%
31-33	Otras manufacturas; instalación y reparación de maquinaria y equipo	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
35-39	Electricidad, gas, agua, alcantarillado y tratamiento de residuos.	2%	2%	0%	2%	3%	0%	2%	3%	0%
41-43	Construcción	4%	8%	-4%	4%	9%	-5%	4%	9%	-5%
45-56	Comercio, transporte, hotelería y restaurantes	21%	18%	3%	21%	17%	4%	21%	18%	4%
58-63	Información y comunicaciones	4%	5%	-1%	4%	5%	-1%	4%	4%	-1%
64-66	Sector financiero y de seguros	3%	8%	-5%	3%	8%	-6%	3%	9%	-6%
68	Actividades inmobiliarias	8%	10%	-2%	8%	11%	-3%	8%	12%	-4%
69-82	Otros servicios a empresas	4%	9%	-4%	4%	9%	-5%	4%	9%	-5%
84-88	Administración pública, defensa, educación y salud	10%	16%	-6%	10%	17%	-6%	11%	18%	-7%
90-98	Otros servicios sociales y personales	4%	3%	1%	4%	3%	1%	4%	3%	1%
	Total	100%	100%		100%	100%		100%	100%	

Fuente: Elaboración propia en base a OECD-TIVA 2018.

(*) Nota: La minería incluye los servicios a la minería (cap. 09 de la ISIC Rev. 4).

En una perspectiva de mediano plazo, a pesar de que la participación de la industria en la estructura productiva en Australia es sensiblemente menor a la que existe en la Argentina, este sector posee mucha mayor productividad por trabajador en Australia, brecha que ha sido estable desde la década del noventa (tabla N° 3). Esta fuerte brecha de productividad puede ser asociada a distintos factores. Por una parte, como apreciamos en la sección anterior, existe una importante diferencia en la formación bruta de capital fijo entre ambas economías. Por otra parte, existen diferencias de índole tecnológica (formación de RRHH e inversión en investigación y desarrollo -I+D-, entre otras), que serán analizadas en la sección N° 3.4 del presente trabajo. Estas diferencias se explicarían en el derrame del conocimiento técnico generado por el sistema de ciencia y técnica australiano, y en la mencionada formación de RRHH, ambos procesos de índole transversal; y en menor medida en la composición sectorial de la industria. Esta hipótesis se sustenta en que la composición de la actividad industrial en términos de intensidad tecnológica no difiere sustancialmente entre ambas economías, como lo demuestra la similar participación de la

industria de media y alta tecnología en el PBI manufacturero de ambas economías (tabla N° 3).

Sin embargo, dado que en Australia el gasto en I+D sobre el PBI es sustancialmente mayor que en la Argentina, y que en dicho gasto existe una mayor participación del sector privado (ver sección N° 3.4), el gasto efectivo en I+D de los sectores industriales de media y alta tecnología en Australia sería mayor que el de dichos sectores en Argentina, hipótesis que resulta dificultosa de contrastar dada la escasa información al respecto desagregada sectorialmente y comparable a nivel internacional.

Un análisis exploratorio permite plantear la hipótesis de que esas diferencias no son tan relevantes como para explicar la gran brecha de productividad industrial de ambas economías, por lo que debe ser complementada con los efectos de índole transversal ya mencionados. Por ejemplo, en la industria farmacéutica, considerada de alta tecnología (Loschky, 2008), el ratio de inversión privada en I+D sobre ventas en Argentina en el año 2013 fue del 2,4% (MINCyT, 2013). En Australia, el sector manufacturero farmacéutico facturó U\$S 22.400 millones en 2010-2011, e invirtió privadamente U\$S 733 millones en I+D, lo que da un ratio de 3,3% (Medicines Australia, 2013). Ambos valores están muy lejos del 18% de la facturación que invirtieron las empresas farmacéuticas y biotecnológicas en I+D a nivel global en esos años (EvaluatePharma, 2014); lo que posiciona a ambas economías en la periferia del desarrollo tecnológico del sector a nivel global.

Para el caso de la industria automotriz, catalogada como de media-alta intensidad tecnológica (Loschky, 2008), un análisis de las filiales de empresas de transporte de origen norteamericano (que incluye también a autopartistas), demuestra una mayor diferencia en el gasto privado en I+D con respecto a las ventas en dichos mercados de estas filiales (tabla N° A.3 del Anexo): mientras que en Australia invirtieron en I+D un 1,8% de la facturación en 2015-2017, en Argentina dicho ratio fue de apenas el 0,13%. Esta diferencia de 1,7 puntos porcentuales es levemente mayor a la diferencia en el gasto agregado en I+D (como porcentaje del PBI) entre ambas economías para ese período, que fue de 1,3 puntos porcentuales (ver tabla N° 6). Lo paradójico es que en este sector en esos años el valor agregado por trabajador en Argentina representaba el 53% del australiano (ver tabla N° A.3 del Anexo), mientras que en la industria en su conjunto dicha proporción era del 18% (ver tabla N° 3); lo que va a contramano de la brecha de gastos en I+D. A la par, mientras que la industria automotriz argentina continúa vigente a pesar de sus limitaciones, cabe destacar que en

años recientes Australia perdió su industria automotriz, con el cese de actividades productivas de Toyota, General Motors Holden y Ford. Esta declinación fue fruto de una tendencial liberalización comercial y reducción de incentivos fiscales iniciada en la década del ochenta, así como de la fuerte apreciación real de la moneda que generó el boom minero, entre otras causas (Beer, 2018).

En términos dinámicos, la participación de la industria manufacturera en el PBI ha caído en ambas economías (tabla N° 3); en línea con transformaciones productivas de mediano plazo de alcance global. Sin embargo, presenta caídas muy pronunciadas a fines de la década del setenta y la década del noventa en la Argentina, procesos muy incididos por el esquema macroeconómico (ver sección N° 3.1); y en los dos mil en Australia, con el boom minero que generó un efecto de “enfermedad holandesa”.

La entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC) de China hacia fines de 2001 potenció el modelo chino de industrialización exportadora y demanda internacional de productos primarios (alimentos, metales y minerales, etc.), lo que favoreció notablemente los términos de intercambio de Australia y desencadenó un boom minero en dicho país (Battellino, 2010). El aumento de las exportaciones mineras generó una apreciación del TCR, que afectó al resto de las actividades transables del país (Corden, 2012); como en el ya mencionado caso de la industria automotriz australiana.

Tabla N° 3: Evolución de variables seleccionadas de estructura productiva para Argentina y Australia

Variable	País	Prom. 1970-1974	Prom. 1975-1979	Prom. 1980-1984	Prom. 1985-1989	Prom. 1990-1994	Prom. 1995-1999	Prom. 2000-2004	Prom. 2005-2009	Prom. 2010-2014	Prom. 2015-2017
Industria manufacturera, valor agregado (% del PBI)	Argentina	34%	36%	30%	29%	22%	18%	19%	17%	15%	14%
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	13%	13%	11%	9%	7%	6%
	Diferencia (Arg - Aus)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	9%	5%	8%	8%	8%	8%
Industria de media y alta tecnología (incluida construcción) (% del valor agregado manufacturero)	Argentina	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	26%	29%	27%	26%	26%	26%
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	27%	27%	25%	26%	29%	28%
	Diferencia (Arg-Aus)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	0%	2%	1%	0%	-3%	-2%
Industria (incluida construcción), valor agregado por trabajador (USD constantes de 2010)	Argentina	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	17.063	23.699	23.997	25.277	26.302	25.232
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	93.989	105.578	116.984	119.325	128.913	136.733
	Ratio (Arg / Aus)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	18%	22%	21%	21%	20%	18%

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators.
s.d. = sin datos.

Este boom minero en los dos mil no ha sido el primero que experimentó Australia. La primera oleada de exploración y explotación minera se remonta a mediados del siglo XIX, paralela a la “fiebre del oro” en el oeste estadounidense; seguida luego por otro auge de la minería australiana hacia finales de ese siglo. Posteriormente, hubo otro boom minero en la década del sesenta del siglo XX, influenciado por la demanda de productos primarios generada por el desarrollo económico de Japón; y otro a comienzos de los ochenta, centrado principalmente en recursos naturales energéticos como el petróleo, carbón y gas (Battellino, 2010).

En contraposición, la Argentina se caracterizó desde sus orígenes por ser una economía agroganadera, especializada en lanas, cuero, carnes, cereales y oleaginosas a nivel internacional (Díaz-Alejandro, 1985). Desde la década del noventa en adelante, el sector agroganadero se ha modernizado de manera notable, incorporando las tecnologías que desde la década del setenta se venían difundiendo a nivel internacional (la denominada “revolución verde”, basada en el uso de fertilizantes y biocidas, la mecanización de las labores agrícolas, y la introducción de semillas híbridas); así como mediante la introducción de la biotecnología, plasmada en la difusión de semillas genéticamente modificadas (Bisang, 2004). Al respecto, uno de los casos más notables fue la rápida difusión de la soja genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, que catapultó a la cadena de dicha oleaginosa en la producción y exportaciones agroindustriales del país (Dulcich, 2018); cadena que al igual que la minería australiana se ha visto fuertemente favorecida por la creciente demanda de China.

Dada la importancia de ambos sectores en las respectivas economías, cabe preguntarse por las similitudes y diferencias en la dotación de recursos naturales por habitante entre ambas. En este sentido Australia presenta una mayor dotación de recursos naturales per cápita para todos los sectores considerados: tierra cultivable, recursos forestales, recursos del subsuelo (carbón, minerales, gas y petróleo), y áreas protegidas (tabla N° 4).

Tabla N° 4: Evolución de la dotación de recursos naturales per cápita en Argentina y Australia

Recursos (US\$ constantes de 2014)	1995			2005			2015		
	Argentina	Australia	Ratio (Arg / Aus)	Argentina	Australia	Ratio (Arg / Aus)	Argentina	Australia	Ratio (Arg / Aus)
Recursos naturales totales per capita	10.196	99.546	10%	16.523	114.226	14%	16.185	180.792	9%
Tierra cultivable per capita	5.758	14.840	39%	9.951	16.060	62%	9.152	11.899	77%
Recursos forestales per capita	3.388	69.689	5%	2.924	61.496	5%	2.520	51.816	5%
Recursos del subsuelo per capita	650	13.541	5%	3.030	34.631	9%	3.931	115.043	3%
Carbón per capita	0	1.846	0%	0	8.912	0%	2	20.249	0%
Minerales per capita	7	9.487	0%	342	21.550	2%	964	89.567	1%
Gas per capita	122	425	29%	418	919	46%	391	1.866	21%
Petróleo per capita	521	1.782	29%	2.269	3.250	70%	2.574	3.360	77%
Áreas protegidas per capita	400	1.477	27%	619	2.040	30%	581	2.035	29%

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial.

Incluso en la tierra cultivable, recurso clave de la especialización agroganadera de la Argentina, la dotación per cápita en Australia es mayor, aunque la brecha se ha ido achicando en los últimos veinte años. Esto se debe a la expansión de la frontera agrícola en la Argentina, con las transformaciones sectoriales iniciadas en los noventa (Bisang, 2004) y a cierto estancamiento de la tierra cultivable en Australia en la última década, afectada por el stress hídrico y el aumento tendencial de la temperatura (Hochman et al., 2017).

A la par, Australia posee una clara supremacía en la dotación de recursos per cápita del subsuelo, la cual ha crecido sustancialmente en los últimos diez años, de la mano de cuantiosas inversiones en exploración y explotación del recurso, en el marco del mencionado boom minero (Battellino, 2010). En comparación a los guarismos australianos, la dotación de recursos minerales per cápita en la Argentina es prácticamente marginal.

En 2016, Australia fue el segundo productor mundial de litio, oro y plomo (29%, 9% y 10% de la producción mundial respectivamente), el tercero de zinc (7% de la producción mundial), cuarto de lignito (8%), quinto de níquel (10%) y sexto de hulla y antracita, cobre y plata (5% de la producción mundial en todos los casos), entre otros (IGME, 2017).

Otra diferencia importante entre ambos países es el poder de negociación y control de las concesiones mineras por parte del Estado frente a las grandes corporaciones del sector. Si bien en ambos países los poderes subnacionales (provincias en la Argentina y Estados federales en Australia) tienen decisión autónoma sobre los recursos mineros (Gutman,

2013; Everingham et al., 2013), el poder económico de los Estados federales australianos es muy superior al de las provincias argentinas⁴.

Por otro lado, a pesar de que en la Argentina la actividad minera posee importantes incentivos fiscales (doble deducción de gastos de exploración y devolución del impuesto al valor agregado a dichas actividades), existen diferencias significativas con respecto a Australia en el acceso al capital de riesgo, en una actividad que se tornó intensiva en capital (Battellino, 2010). Mientras que en la Argentina el capital de riesgo es escaso debido al reducido tamaño de su mercado de capitales, las grandes mineras australianas lo obtienen principalmente del mercado de valores de Londres, y el gobierno australiano ha implementado deducciones impositivas para las pequeñas mineras que realicen exploración *greenfield* (Murguía, 2019).

Otra diferencia importante entre la Argentina y Australia es el nivel de extranjerización de su economía en el sector agropecuario y minero, respectivamente. Mientras que las firmas extranjeras poseen una presencia determinante en la cadena agroalimentaria argentina (Schorr, 2001), en Australia las principales empresas mineras son de capital nacional, y han logrado una importante internacionalización: se estima que entre las 22 empresas mineras más grandes del mundo hay 5 australianas, entre ellas la primera y segunda, aunque éstas de capitales mixtos con el Reino Unido (PWC, 2017).

3. Inserción comercial externa

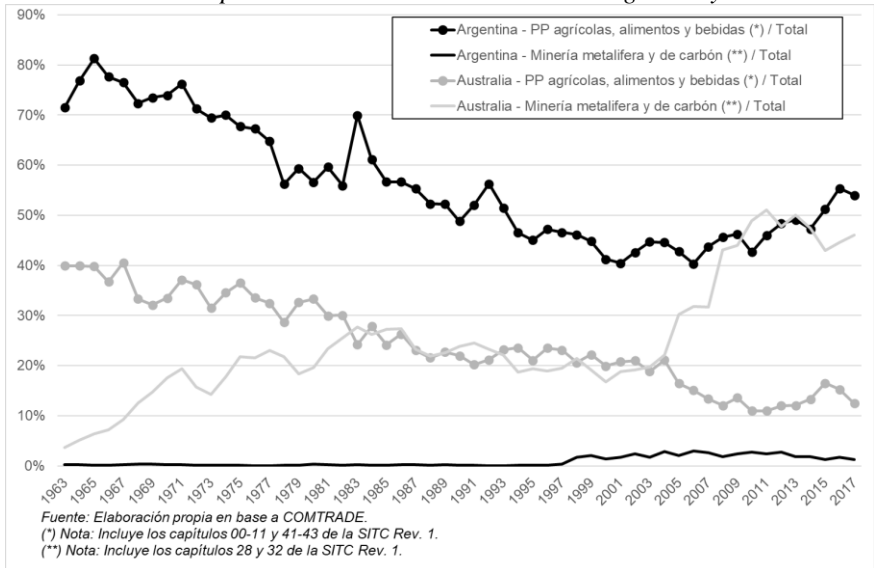
La orientación exportadora de la producción es estructuralmente más alta en Australia que en la Argentina (tabla N° A.2 del Anexo). En Australia, el ratio exportaciones/PBI muestra una tendencia creciente desde la década del setenta, hasta situarse en torno al 20% a partir de los dos mil. En la Argentina, en cambio, las exportaciones han explicado menos de un 10% del PBI entre mediados de los sesenta y principios de los 2000. Luego

⁴ Según el Australian Bureau of Statics el Producto Bruto Geográfico (PBG) de New South Wales superó los 389 mil millones de dólares en 2018, mientras que el PBG de la provincia de San Juan, una de las principales provincias mineras argentinas, fue de apenas 6,2 mil millones de dólares en 2018 (IIEE, 2019). O sea, el tamaño de la economía de este Estado australiano se asemeja más al PBI de la Argentina (519 mil millones de dólares en 2018 según el Banco Mundial) que al de las provincias mineras argentinas.

de la crisis de la convertibilidad, con un mercado interno deprimido, términos del intercambio en aumento y un TCR competitivo, ese ratio se acercó a los niveles australianos, incluso superándolo entre 2005 y 2009 (22% en la Argentina y 20% en Australia). Sin embargo, la crisis internacional iniciada en 2009 revirtió la dinámica creciente de los términos de intercambio, mientras que la recesión en Brasil iniciada en 2014 (principal destino de exportaciones industriales argentinas) afectó severamente la demanda externa argentina. A nivel interno, el TCR se fue apreciando por efecto de la creciente inflación y la política comercial generó un sesgo antiexportador (Bekerman et al., 2018). Como resultado, desde 2011 en adelante las exportaciones cayeron considerablemente y su peso en relación al PBI volvió a niveles similares a los de las décadas previas a los dos mil (tabla N° A.2 del Anexo).

En términos de la composición de las exportaciones, la Argentina ha logrado reducir su tradicional dependencia de las exportaciones de materias primas agrícolas, alimentos y bebidas, que hacia mediados del siglo pasado representaban el 80% de las exportaciones de bienes del país (gráfico N° 2). Esta menor dependencia se ha logrado principalmente gracias a leves exportaciones de bienes industriales de mayor densidad tecnológica a comienzos de la década del setenta (metalmecánica, automotriz, etc.), la consolidación de las exportaciones de *commodities* industriales en los ochenta (productos químicos básicos, curtiembre, siderurgia, etc.), y las exportaciones regionales automotrices en los noventa y dos mil en el marco de la Política Automotriz Común con Brasil (Azpiazu et al., 1987; Bekerman y Dulcich, 2014).

Gráfico N° 2: Evolución de la participación de las exportaciones de materias primas agrícolas, alimentos y bebidas; y minería metalífera y de carbón en las exportaciones totales de bienes en la Argentina y Australia



En Australia, desde la década del sesenta hubo un marcado desplazamiento de exportaciones de materias primas agrícolas y de alimentos y bebidas por parte de las de minería metalífera y de carbón (gráfico N° 2). Estas crecieron fuertemente especialmente a partir de los años dos mil, llegando a duplicar el peso que tenían en las exportaciones en las décadas previas. En la Argentina, en cambio, las exportaciones de metales y minerales tienen un peso marginal, inferior al 4%, incluso luego del fuerte crecimiento que tuvo la actividad minera en los noventa.

Otro punto relevante para analizar es la incidencia que tiene el valor agregado doméstico en las exportaciones de estas cadenas, considerando tanto al propio sector primario como a sus proveedores. El valor agregado doméstico en la minería en Australia tiene un peso muy similar al de las exportaciones agrícolas en Argentina, ambos superiores al 90% (tabla N° 5). Sin embargo, mientras que en la Argentina hay una incidencia muy elevada del valor agregado generado directamente por el propio sector agrícola, en Australia es mayor la relevancia de los proveedores de la minería. Este aumento ha estado motorizado por los servicios; cuyo aporte al valor agregado doméstico de las exportaciones mineras australianas

duplica al que realizan los proveedores locales de servicios en las exportaciones agrícolas de la Argentina.

Tabla N° 5: Evolución de la participación del valor agregado doméstico en las exportaciones agrícolas de Argentina y mineras de Australia

Pais - Industria	Variable	Prom. 2005-2009	Prom. 2010-2014	Prom. 2015-2016
Australia - Minería (ISIC Rev. 4 Caps. 05-09) (*)	Valor agregado doméstico de las exportaciones (% de exportaciones totales)	93%	91%	90%
	<i>Valor agregado doméstico directo de las exportaciones (% de exportaciones totales)</i>	69%	61%	56%
	<i>Valor agregado doméstico indirecto de las exportaciones (% de exportaciones totales)</i>	24%	31%	34%
	Valor agregado de los servicios domésticos en las exportaciones (% de exportaciones totales)	13%	19%	21%
Argentina - Agricultura, pesca y sector forestal (ISIC Rev. 4 Caps. 01-03)	Valor agregado doméstico de las exportaciones (% de exportaciones totales)	93%	94%	96%
	<i>Valor agregado doméstico directo de las exportaciones (% de exportaciones totales)</i>	72%	74%	76%
	<i>Valor agregado doméstico indirecto de las exportaciones (% de exportaciones totales)</i>	21%	20%	20%
	Valor agregado de los servicios domésticos en las exportaciones (% de exportaciones totales)	10%	9%	9%

Fuente: Elaboración propia en base a OECD - TiVA 2018.

(*) Nota: incluye los servicios a la minería (cap. 09 de la ISIC Rev. 4)

El saldo comercial global (como porcentaje del PBI) ha sido en general más deficitario en Australia que en la Argentina. Este último presenta varios períodos con marcados superávits comerciales en bienes (rubro donde siempre presenta un mejor balance que Australia); mientras que en servicios ambos países suelen ser deficitarios, aunque Argentina por lo general presenta un déficit comercial de servicios de mayor magnitud que Australia (tabla N° A.2 del Anexo).

Esto en parte se debe a que las exportaciones de servicios tienen una participación estructuralmente mayor en el PBI en Australia que en la Argentina, con diferencias que oscilan entre 1,3 y 2,4 puntos porcentuales

del PBI (tabla N° A.4 del Anexo). Prácticamente la totalidad de esta diferencia está explicada por los ingresos turísticos. Esta actividad es muy relevante dentro de la economía australiana, ya que su valor agregado generado directa e indirectamente representó para el 2010-2011 el 5,3% del PBI. Uno de los factores clave que hicieron crecer la actividad fue el incremento de los visitantes extranjeros; especialmente los asiáticos, ante el importante crecimiento de las clases medias en los países de dicha región. Estos turistas tienden a gastar más por viaje y a permanecer más días en Australia que el promedio de los visitantes (Tourism Research Australia, 2019). En la Argentina, en contraposición, la potencialidad de la actividad turística (asociada a sus atributos culturales, paisajes, experiencias en entornos naturales, etc.) está subexplotada. La inestabilidad socioeconómica que caracterizó al país a lo largo de su historia se reflejó en políticas erráticas y vacilantes, con falta de planificación y perspectiva de largo plazo para esta actividad (Capanegra, 2006).

En los servicios de computación e informática, y los servicios profesionales a empresas (servicios de I+D, consultoría) no se aprecian discrepancias significativas en el peso de las ventas externas en el PBI (tabla N° A.4 del Anexo), aunque sí en su composición. Australia ha desarrollado diversas empresas proveedoras de servicios para la actividad minera, que además de ser proveedores de la minería local han logrado una inserción exportadora significativa (Gana y Meller, 2015). En cambio, en la Argentina la experiencia de consolidar exportaciones de empresas proveedoras de las cadenas de productos primarios ha tenido menor extensión. Si bien la Argentina posee una importante difusión de la agricultura de precisión (monitores de rendimiento y de siembra, equipos de guía automática, sensores de malezas, sistemas de cortes por sección en pulverización y siembra, etc.), donde el software juega un papel relevante, las exportaciones de bienes y servicios de este subsector en base a desarrollos locales son aún bajas y su comercio exterior es deficitario (Bragachini, 2013).

Sin embargo, la Argentina presenta importantes exportaciones en otros subsectores de software e informática, que generan saldos comerciales superavitarios en el comercio exterior de software y servicios de informática, así como en otros sectores de servicios intensivos en conocimiento. Desde comienzos de siglo distintas firmas globales (como IBM, HP, Accenture, Intel y Motorola) se han posicionado en la Argentina al realizar *offshoring* de diversas actividades (consultoría, desarrollo de software, tercerización de procesos de gestión, etc.); servicios que exportan

desde el país a terceros mercados (López y Ramos, 2011; Artopoulos, 2018). La competitividad de estos servicios se sustenta en el relativamente bajo costo laboral de los recursos humanos especializados, en un sólido marco regulatorio sobre protección de datos, y en los incentivos generados por el régimen de promoción de la Industria del Software. Paralelamente a la presencia de estas firmas globales en la Argentina, el país presenta casos exitosos de internacionalización de empresas locales de software y servicios informáticos (Artopoulos, 2018), incluidos los cuatro *Unicornios* originados en la Argentina⁵.

4. Tecnología y formación de recursos humanos

Los elementos del Sistema Nacional de Innovación (SNI) (empresas, institutos de investigación, Universidades, instituciones públicas, etc.), su marco institucional, y su interacción para generar y difundir nuevo conocimiento presentan algunas diferencias importantes entre la Argentina y Australia. En primer lugar, el gasto en I+D es considerablemente mayor en este último país. Desde 1995, el gasto total en I+D de la Argentina ha estado estancado en torno al 0,5% del PBI, mientras que en Australia ese ratio no bajó del 1,6% desde mediados de los noventa, y entre 2005 y 2014 alcanzó un promedio de 2,3% (tabla N° 6). En la misma línea, según el Banco Mundial, en el año 2010 Argentina presentó 1.120 investigadores cada millón de habitantes, mientras que Australia tuvo 4.539⁶.

En términos de resultados del SNI, las patentes de residentes cada 100.000 habitantes fluctuaron entre 9,8 y 12,8 en Australia desde mediados de los noventa; mientras que en la Argentina apenas superaron las 2 patentes cada 100.000 habitantes durante los noventa y los dos mil, e incluso cayeron a 1,5 en la década del 2010 (tabla N° 6).

Sintetizando, Australia destina al cambio tecnológico entre tres y cuatro veces más recursos que Argentina, tanto en gastos en I+D (en relación a sus respectivos PBI) como en investigadores dedicados a dichas actividades (en

⁵ Los *Unicornios* son empresas intensivas en tecnología que poseen una cotización superior a los US\$ 1.000 millones (Artopoulos, 2018).

⁶ Fuente: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.SCIE.RD.P6?locations=AR-AU&view=chart> (último acceso 27/11/2019).

relación a la población), y produce cinco veces más patentes por habitante que la Argentina; lo que demuestra que SNI australiano no solo posee mayores recursos que el argentino, sino también que es más eficiente para transformar esos recursos en nuevo conocimiento.

Tabla N° 6: Evolución de variables seleccionadas de tecnología y formación de recursos humanos para Argentina y Australia

Variable	País	Prom. 1970-1974	Prom. 1975-1979	Prom. 1980-1984	Prom. 1985-1989	Prom. 1990-1994	Prom. 1995-1999	Prom. 2000-2004	Prom. 2005-2009	Prom. 2010-2014	Prom. 2015-2017
Ingresos externos netos por DPI (como % del PBI)	Argentina	s.d.	-0,1%	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,3%
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
	Diferencia (Aus - Arg)	s.d.	s.d.	s.d.	0,3%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%
Exportaciones con alto contenido tecnológico (% de exportaciones industriales)	Argentina	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	6%	6%	9%	8%	7%	9%
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	7%	11%	12%	15%	12%	13%	14%
	Diferencia (Aus - Arg)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	4%	6%	6%	4%	6%	5%
Años promedio de escolarización (Fuente: Barro y Lee) (1)	Argentina	6,6	7,1	7,6	8,1	8,5	8,7	9,1	9,4	s.d.	s.d.
	Australia	10,1	10,9	11,2	11,2	11,2	11,1	11,2	11,5	s.d.	s.d.
	Brecha (Arg / Aus)	65%	65%	68%	72%	76%	78%	81%	82%	s.d.	s.d.
Índice de capital humano	Argentina	2,1	2,2	2,3	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0
	Australia	3,0	3,1	3,3	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	Ratio (Arg / Aus)	70%	70%	71%	74%	75%	75%	77%	81%	84%	86%
Gasto en I+D (% del PBI)	Argentina	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1,6%	1,7%	2,3%	2,3%	1,9%
	Diferencia (Aus - Arg)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1,2%	1,3%	1,8%	1,7%	1,3%
Patentes de residentes cada 100.000 habitantes	Argentina	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	2,3	2,4	2,1	2,2	1,5	1,4
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	9,8	11,6	12,8	11,0	10,2
	Diferencia (Aus - Arg)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	7,4	9,5	10,6	9,5	8,8

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Penn World Table 9.1, y Barro y Lee v. 2.2.

(1) Nota: Incluye escolarización primaria, secundaria y terciaria. La serie presenta datos cada cinco años, por los que los datos incluidos representan los promedios de los años 1965 y 1970, 1970 y 1975, 1975 y 1980, 1980 y 1985, 1985 y 1990, 1990 y 1995, 1995 y 2000, 2000 y 2005, 2005 y 2010. s.d. = sin datos.

Esta ineficiencia relativa refleja, entre otros factores, los problemas de coordinación y composición que posee el SNI en Argentina⁷. Para comenzar, el gasto en I+D está financiado principalmente por el Estado (en torno al 48%) con escasa participación empresarial, la cual ronda el 20%; mientras que un 30% corresponde a las universidades, en su mayoría públicas. Este porcentaje es inferior al del resto de la región y está muy

⁷ Es importante destacar que la fuente de esta mayor eficiencia puede no provenir solamente de las diferencias de los SNI de ambos países; sino también estar fundamentada en la existencia de rendimientos crecientes a escala y procesos acumulativos en la generación de innovaciones a partir de los recursos invertidos en su búsqueda, inherentes a estas actividades (Nightingale, 2000; Mukoyama, 2003).

lejos de los valores de los países desarrollados, donde las empresas acaparan la mayor parte de los gastos en I+D (Dulcich, 2018). En Australia, el Estado solo financia el 10% de la I+D, mientras que las empresas explican el 56% y las universidades el 30%⁸.

En términos de su composición sectorial, los recursos privados destinados a I+D en el sector agrícola en Argentina y minero en Australia no presentan mayores diferencias. En el primer caso explican el 13% del gasto privado total en I+D, y en el segundo, el 11% (tabla N° A.5 del Anexo). También es moderada la diferencia en la formación de recursos humanos, captada mediante el índice de capital humano, que de hecho muestra un decrecimiento de la brecha entre Australia y Argentina desde la década de los dos mil⁹.

Tampoco hay diferencias sustantivas entre ambos países en los déficits en su balance de ingresos y egresos externos por regalías y otros ingresos generados por derechos de propiedad intelectual –DPI– (como porcentaje de su PBI), déficit que es levemente mayor en el caso argentino (tabla N° 6). Esto estaría demostrando una elevada adopción tecnológica externa en ambas economías, así como que la importante generación de tecnología en Australia tiende a utilizarse en el entramado productivo local más que a licenciarse al exterior. Las fuertes diferencias de productividad del trabajo industrial entre ambas economías (ver sección N° 3.2) estarían en línea con esa hipótesis. En el mismo sentido, las exportaciones de bienes de alta tecnología en Australia (como porcentaje de las exportaciones de bienes) tienen un peso estructuralmente mayor que en el caso argentino (tabla N° 6).

El tránsito desde los proyectos de I+D hasta las innovaciones económicamente exitosas dependen de la coordinación de distintos instrumentos de política; desde los educativos y financiamiento de ciencia y tecnología, hasta los de competencia y de comercio exterior, entre otros (Cimoli et al., 2009). En la Argentina, la falta de convergencia en los objetivos e instrumentos de política no ha sido superada a pesar de la

⁸ Fuente: UNESCO. Para más detalles, véase <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/#!lang=es> (último acceso 6/11/2019).

⁹ El índice contempla los años promedio de escolarización y una tasa de retorno para la educación primaria, secundaria y terciaria (Feenstra et al, 2015)

elaboración de distintos planes productivos y tecnológicos hacia fines de los dos mil; debido a la escasa coordinación entre los mismos y a una significativa falta de selectividad sectorial, especialmente en el plano industrial (Lavarello y Sarabia, 2015). Esta falta de coordinación se refleja, por ejemplo, en los incentivos estatales a la I+D en maquinaria y equipos mediante el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) conviviendo por años con la liberalización a las importaciones de todo el complejo de bienes de capital (Dulcich, 2018).

En Australia, en cambio, la innovación surge de la interacción virtuosa entre el sector privado y el sector público. En 1995 comenzó a operar el Instituto de Política Minera con el objetivo de mejorar la explotación minera y reducir sus efectos contaminantes. En 2001 el gobierno australiano creó una Agenda de Acción Industrial, orientada a desarrollar un plan estratégico mediante un marco colaborativo entre la industria minera, el sector público y el académico (Congreso Nacional de Chile, 2015).

Dicho plan se inició con los METS, un grupo que entonces contaba con 500 firmas en general pequeñas, a las que se les brindó incentivos como la exención de impuestos para la realización de I+D y de capacitación de sus trabajadores en nuevas tecnologías (Congreso Nacional de Chile, 2015). El desarrollo sectorial se ha visto fortalecido por la creación de diversos centros de investigación como la Cooperative Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO), la cual se convirtió en la agencia gubernamental líder en innovación en Australia. Presenta un plantel de 6.500 investigadores y se posiciona entre las instituciones científicas de mayor jerarquía a nivel global (Moguillansky, 2006).

Síntesis y conclusiones

Al ser Australia uno de los países con mayor ingreso per cápita del mundo y llevar adelante una estrategia basada en la explotación de sus recursos naturales, muchos analistas lo consideren un ejemplo a seguir para la Argentina. Sin embargo, la importante y creciente brecha de ingresos per cápita entre ambos países se explica por múltiples causas, que no se acotan meramente a dicha estrategia; como la dotación factorial y la localización (que no son extrapolables), la tecnología, la orientación exportadora de su producción, y la macroeconomía, entre otras. Aquí encontramos algunos factores poco explorados en el estado del arte sobre el tema, especialmente con los trabajos publicados hasta la década del setenta, como la importante

diferencia en la dotación per cápita de recursos naturales y en los esfuerzos y resultados de innovación entre ambos países.

A nivel de la dotación de factores, Australia posee alrededor de 10 veces más recursos naturales por habitante que la Argentina. Además, Australia aprovechó estos recursos para desarrollar sus cadenas de valor a partir de los proveedores de equipos, tecnologías y servicios mineros. En la Argentina, en cambio, el desarrollo de las cadenas asociadas al sector agropecuario es mucho menor.

Por otro lado, Australia contó con una ventaja de localización para la explotación de estos recursos. La cercanía con los países del Este asiático, que fueron la locomotora del crecimiento mundial desde mediados del siglo pasado, le permitió aumentar considerablemente las exportaciones de metales y minerales, necesarios para la industrialización de aquellos países. Asimismo, esa ubicación geográfica le permitió expandir el sector del turismo, mucho más desarrollado que en la Argentina, y que le genera a Australia importantes ingresos de divisas, crecientemente explicados por turistas asiáticos.

A nivel productivo, pese a que el peso de la industria dentro de la estructura productiva es similar en ambos países, la productividad industrial es significativamente mayor en Australia. Esta diferencia se explica en buena medida por las diferencias del Sistema Nacional de Innovación de ambos países. El gasto en I+D (como porcentaje del PBI) y la cantidad de investigadores por habitante en Australia cuadruplican a los de Argentina. Además el peso del sector privado dentro del gasto en I+D es mucho mayor en Australia que en la Argentina, lo que refleja una mayor coordinación entre el Estado y el sector privado en el sistema de ciencia y tecnología. Los resultados en términos de innovaciones reflejan esa diferencia de recursos y esa mayor coordinación: la cantidad de patentes por habitante de Australia quintuplican a las de Argentina.

En la inserción comercial externa, no se aprecian importantes diferencias entre ambas economías. Tanto Argentina como Australia presentan una canasta exportadora donde predominan productos primarios y/o de sus primeras etapas de elaboración (agroalimentarios en la Argentina, mineros en el caso australiano). Aunque errático, el saldo comercial en bienes (como porcentaje del PBI) presenta un mejor desempeño en Argentina, mientras que Australia presenta un mejor saldo comercial en servicios, donde ambos países suelen ser deficitarios. Quizás

la diferencia más relevante sea que Australia presenta una mayor orientación exportadora de su producción. Aquí se contraponen las mencionadas ventajas de localización de Australia contra la fuerte dependencia de las exportaciones industriales argentinas del mercado del Brasil, mucho más errático que las crecientes economías asiáticas. A la par, hay factores endógenos de la Argentina (macroeconómicos, de política comercial) que atentaron contra la orientación exportadora de la producción en diversos períodos.

El esquema macroeconómico también es importante para explicar la diferencia entre ambos países, especialmente desde mediados de los setenta. El Estado australiano mantuvo los equilibrios macroeconómicos básicos, y generó los incentivos para orientar el ahorro hacia las inversiones productivas. La tasa de interés real levemente positiva le permitió sostener la función de reserva de valor de la moneda sin castigar la inversión. En la Argentina, en cambio, la tasa de interés alterna períodos en los que es excesivamente positiva y otros en los que es sumamente negativa, producto de problemas de diseño de la política macroeconómica. Esta volatilidad ha generado procesos de valorización financiera a través del *carry trade* y una alta fuga de capitales, y se reflejó en muy bajos niveles de inversión. La formación bruta de capital fijo en la Argentina en las últimas décadas rondó entre el 15% y el 20% del PBI, unos diez puntos porcentuales menos que en Australia. En contraste, la deuda pública bruta es permanentemente más alta en la Argentina que en Australia.

Para concluir, el análisis realizado da cuenta del deterioro relativo de largo plazo de la economía argentina, proceso que se intensifica en las recurrentes crisis económicas del país. Sin embargo, también demuestra el potencial que tiene para el país lograr una macroeconomía estable y que incentive la inversión sin perjudicar el ahorro en moneda local; así como aumentar los recursos destinados a su sistema de ciencia y técnica, y mejorar allí la articulación entre el Estado y las empresas privadas, entre otras. El proceso de desarrollo de Australia refleja los beneficios de dichos atributos; que se conjugan con una elevada dotación de recursos naturales por habitante y un desarrollo de proveedores de alta tecnología asociados a la cadena minera. Más allá de que la Argentina tiene mucho por ganar en una mejor explotación de sus recursos naturales y en la posibilidad de desarrollar tecnología en los proveedores de las cadenas primarias, la disponibilidad física de los mismos (en relación a la población), donde hay una importante brecha entre ambos países, es claramente no extrapolable. Por ende, en la Argentina se deberán conjugar la expansión de las cadenas

productivas primarias con el desarrollo de diversas actividades industriales y de servicios para generar un punto de inflexión en su trayectoria de largo plazo que permita viabilizar su desarrollo económico.

Lista de referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2019). Rents and economic development: the perspective of Why Nations Fail. *Public Choice*, 181(1), 13-28.
- Armstrong, W. (1985). The Social Origins of Industrial Growth: Canada, Argentina and Australia, 1870–1930. En Platt D.C.M., di Tella G. (Ed.), *Argentina, Australia and Canada*. Palgrave Macmillan, London. St Antony's Macmillan Series.
- Artopoulos, A. (2018). Sin recetas. La internacionalización de multinacionales de software argentinas (2002-2014). *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, 10(10).
- Azpiazu, D., Bisang, R., & Kosacoff, B. (1987). *Industrialización y exportación de manufacturas en la Argentina: evolución estructural y apertura exportadora (1973-1986)*. Buenos Aires. CEPAL, Área de Desarrollo Industrial.
- Battellino, R. (2010). Mining booms and the Australian economy. *RBA Bulletin*, 63-69.
- Beer, A. (2018). The closure of the Australian car manufacturing industry: redundancy, policy and community impacts. *Australian geographer*, 49(3), 419-438.
- Bekerman, M., & Dulcich, F. (2014). Dependencia comercial y patrones de especialización en un proceso de integración regional: el caso de Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 53(211), 373-404.
- Bekerman, M., Dulcich, F., & Gaite, P. (2018). La inserción comercial externa de la Argentina en la última década: su impacto sobre la estructura productiva. *H-industri@* (23), 115-142.
- Bekerman, M., Dulcich, F., & Vázquez, D. (2015). Restricción externa al crecimiento de Argentina. El rol de las manufacturas industriales. *Problemas del desarrollo*, 46(183), 59-88.
- Belkar, R; Cockerell, L. y Kent, C. (2007). Current Account Deficits: The Australian Debate. *Economic Research Department Reserve Bank of Australia*. Research Discussion Paper 2007-02.
- Bisang, R. (2004). Innovación y estructura productiva: la aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana argentina. En CEPAL, *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*. LC/G. 2227-P-2004. pp. 71-110.
- Bragachini, A. (2013). *Rol de la Agricultura y Ganadería de Precisión en el desarrollo del sector agroalimentario y agroindustrial argentino*. Córdoba. INTA Manfredi.
- Capanegra, C. (2006). La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias I*(10), 42-61.
- Cassini, L; García Zanotti, G. y Schorr, M. (2017). Los caminos al desarrollo. Trayectorias nacionales divergentes en tiempos de globalización. Un abordaje comparativo para

- problematizar el caso argentino. *Documentos de Investigación Social* 29, IDAES-UNSAM.
- Cetrángolo, Oscar, Juan Carlos Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (2015). *Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)*. Santiago de Chile. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL.
- Cimoli, M; Ferraz, J; Primi, A. (2009). Science, Technology and Innovation Policies in Global Open Economies: Reflections from Latin America and the Caribbean. *Journal GCG* 3(1), 32-60.
- Congreso Nacional de Chile (2015). *El modelo australiano que convierte los cluster mineros en proveedores de servicios tecnológicos*. Programa Asia Pacífico.
- Corden, W. M. (2012). Dutch disease in Australia: policy options for a three-speed economy. *Australian Economic Review*, 45(3), 290-304.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1985). Argentina, Australia and Brazil Before 1929. En Telia, G. D. y Platt, D. C. M. (Ed.), *Argentina, Australia and Canada: Studies in Comparative Development, 1870–1965*. Londres, Macmillan.
- Diéguez, H.L. (1969). Argentina y Australia: Algunos aspectos de su desarrollo económico comparado. *Desarrollo Económico*, 8(32), 543-563.
- Dulcich, F. (2016). Los fundamentos de la inflación en la Argentina de la postconvertibilidad: un análisis a partir de un modelo VAR estructural. *Cuadernos del CIMBAGE* 1(18).
- Dulcich, F. (2018). Especialización internacional y escaso desarrollo endógeno de tecnología de la Argentina. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 29(56), 74-108.
- EvaluatePharma (2014). World Preview 2014, Outlook to 2020. Evaluate Group. Disponible en <https://info.evaluategroup.com/rs/evaluatepharmaltd/images/EP240614.pdf>
- Everingham, J. A., Pattenden, C., Klimenko, V., & Parmenter, J. (2013). Regulation of resource-based development: governance challenges and responses in mining regions of Australia. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(4), 585-602.
- Feenstra, R; Inklaar, R. y M, Timmer (2015). The next generation of the Penn World Table. *American Economic Review* 105(10), 3150–318.
- Ferrer, A. (2004). *La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Fogarty J. (1985). Staples, Super-Staples and the Limits of Staple Theory: the Experiences of Argentina, Australia and Canada Compared. En Platt D.C.M., di Tella G. (Ed.) *Argentina, Australia and Canada*. Palgrave Macmillan, London. St Antony's Macmillan Series.
- Frenkel, Roberto y Martín Rapetti, (2007). *Argentina's Monetary and Exchange Rate Policies after the Convertibility Regime Collapse*. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.
- Gaggero, A., Gaggero, J., & Rúa, M. (2015). Principales características e impacto macroeconómico de la fuga de capitales en Argentina. *Problemas del desarrollo*, 46(182), 67-90.
- Gana, J. y Meller, P. (2015). *El Desarrollo de Proveedores Mineros en Australia - Implicancias para Chile*. Conference Paper, 10.13140/RG.2.1.2231.9127, CIEPLAN-UTALCA.
- Gerchunoff, P. y Fajgelbaum, P. (2006). *¿Por qué Argentina no fue Australia? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Gruen, D. y Sayegh A. (2005). The Evolution of Fiscal Policy in Australia. *Oxford Review of Economic Policy*, 21(4), 618–635.

- Gutman, N. (2013). *Argentina en la frontera minera*. Buenos Aires. Ediciones del CCC, CEMoP.
- Hochman, Z., Gobbett, D. L., & Horan, H. (2017). Climate trends account for stalled wheat yields in Australia since 1990. *Global change biology*, 23(5), 2071-2081.
- Hsing, Y. (2019). Is Expansionary Fiscal and Monetary Policy Effective in Australia? *The Journal of Business Economics and Environmental Studies*, 9(3), 5-9.
- IGME (2017). *Panorama Minero 2017*. Instituto Geológico y Minero de España (IGME). Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
- IIEE (2019). Producto Geográfico Bruto de la provincia de San Juan. Serie 2004-2018. Base 2004. Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas de San Juan.
- Lavarello, P. & Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Santiago de Chile. Cepal.
- López, A., & Ramos, D. (2011). Los servicios intensivos en conocimiento: ¿Una oportunidad para diversificar la estructura exportadora argentina? *Boletín Informativo Techint*, 336, 101-130.
- Loschky, A. (2008). Reviewing the Nomenclature for High-Technology Trade. The Sectoral Approach. OCDE Statistics Directorate, STD/SES/WPTGS(2008)9, Paris, September.
- Medicines Australia (2013). Medicines Australia Facts Book, 3ra edición. Disponible en https://medicinesaustralia.com.au/wp-content/uploads/sites/52/2010/11/MAFactsBook3_UpdateNov13.pdf
- MINCyT (2013). Encuesta I+D del sector empresario. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_encuesta_id_2013.pdf.
- Moguillansky, G. (2006). *Australia y Nueva Zelanda: la innovación como eje de la competitividad*. División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.
- Mukoyama, T. (2003). Innovation, imitation, and growth with cumulative technology. *Journal of Monetary Economics*, 50(2), 361-380.
- Murguía, D. (2019). La competitividad del sector minero metalífero argentino en perspectiva: una comparación con Australia y Canadá. *Cuyonomics*, 1(3), 48-79.
- Nightingale, P. (2000). Economies of scale in experimentation: knowledge and technology in pharmaceutical R&D. *Industrial and Corporate Change*, 9(2), 315-359.
- PWC (2017). Stop, think...act. *Publicación minera*, 14.
- Schorr, M. (2001). *Principales características e impactos de la extranjerización de la industria manufacturera argentina durante los años noventa*. FLACSO Argentina, Área de Economía y Tecnología.
- Shann, E. (2012). *Maximising growth in a mining boom*. Minerals Council of Australia.
- Smithies, A. (1965). Argentina y Australia. *The American Economic Review*. 55(1), 17-30.
- Stancanelli, N. (2006). Australia - Argentina: convergencias y divergencias. Tendencias de largo plazo y evolución reciente. *Revista del CEI*.
- Tourism Research Australia (2019). *State of the Industry 2019*. Canberra. Australian Trade and Investment Commission.

ANEXO ESTADÍSTICO

Tabla N° A.1: Evolución de variables macroeconómicas seleccionadas para Argentina y Australia

Variable	Pais	Prom. 1970-1974	Prom. 1975-1979	Prom. 1980-1984	Prom. 1985-1989	Prom. 1990-1994	Prom. 1995-1999	Prom. 2000-2004	Prom. 2005-2009	Prom. 2010-2014	Prom. 2015-2017
Inversión extranjera directa neta (% del PBI)	Argentina	0%	0%	1%	1%	1%	4%	2%	2%	2%	1%
	Australia	2%	1%	1%	2%	2%	2%	4%	3%	4%	3%
	Diferencia (Arg - Aus)	-1%	-1%	-1%	-2%	0%	2%	-2%	0%	-2%	-2%
Balance de cuenta corriente (% del PBI)	Argentina	s.d.	s.d.	-2%	-1%	-1%	-3%	2%	2%	-1%	-3%
	Australia	s.d.	s.d.	-4%	-4%	-4%	-4%	-4%	-5%	-5%	-4%
	Diferencia (Arg - Aus)	s.d.	s.d.	1%	3%	3%	1%	7%	7%	4%	1%
Resultado fiscal (% del PBI)	Argentina	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	-1%	-3%	0%	1%	-3%	-7%
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	-3%	0%	1%	0%	-4%	-2%
	Diferencia (Arg - Aus)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	2%	-2%	-1%	1%	0%	-5%
Inflación anual (deflactor del PBI)	Argentina	40%	221%	277%	848%	446% (1)	0%	12%	16%	26%	31%
	Australia	8%	12%	10%	7%	2%	2%	3%	5%	2%	1%
	Diferencia (Arg - Aus)	31%	209%	268%	841%	444%	-2%	9%	11%	24%	30%

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Maddison Project Database 2018 y FMI.

(1) Nota: Se compone de una inflación del 2078% en el 1990, 140% en 1991, 16% en 1992, -3,6% en 1993, 2,8% en 1994.

s.d. = sin datos.

Tabla N° A.2: Evolución de variables seleccionadas de inserción comercial externa para Argentina y Australia

Variable	Pais	Prom. 1970-1974	Prom. 1975-1979	Prom. 1980-1984	Prom. 1985-1989	Prom. 1990-1994	Prom. 1995-1999	Prom. 2000-2004	Prom. 2005-2009	Prom. 2010-2014	Prom. 2015-2017
Exportaciones de bienes y servicios (% del PBI)	Argentina	7%	8%	8%	10%	8%	10%	20%	22%	17%	11%
	Australia	13%	14%	14%	15%	17%	19%	20%	20%	21%	20%
	Diferencia (Arg - Aus)	-6%	-6%	-7%	-5%	-9%	-9%	0%	2%	-4%	-9%
Balance comercial en bienes (% del PBI)	Argentina	s.d.	3,3%	2,2%	3,9%	1,0%	-0,1%	8,5%	5,5%	2,1%	-0,1%
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	-1,1%	0,2%	-0,9%	-1,7%	-1,5%	0,5%	-0,4%
	Diferencia (Arg - Aus)	s.d.	s.d.	s.d.	5,0%	0,9%	0,8%	10,2%	7,0%	1,5%	0,3%
Balance comercial en servicios (% del PBI)	Argentina	s.d.	-0,7%	-1,4%	-0,7%	-1,1%	-1,4%	-1,2%	-0,5%	-0,7%	-1,4%
	Australia	s.d.	s.d.	s.d.	-1,5%	-0,7%	-0,2%	0,1%	-0,2%	-0,7%	-0,4%
	Diferencia (Arg - Aus)	s.d.	s.d.	s.d.	0,8%	-0,3%	-1,3%	-1,4%	-0,3%	0,0%	-0,9%

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators.

s.d. = sin datos.

Tabla N° A.3: Comparación de distintas variables de filiales de empresas estadounidenses de equipo de transporte en Argentina y Australia para el período 2015-2017

Año	Empleo (miles de empleados)		Ventas (Mill. US\$)		Valor Agregado (Mill. US\$)		Investigación y Desarrollo (I+D) (Mill. US\$)		I+D / Ventas			Valor Agregado por trabajador (US\$)		
	Argentina	Australia	Argentina	Australia	Argentina	Australia	Argentina	Australia	Argentina	Australia	Diferencia (Aus - Arg)	Argentina	Australia	Ratio Arg / Aus
2015	11,1	9,4	5.346	6.557	922	1.197	6	s.d.	0,11%	s.d.	s.d.	83.063	127.340	65%
2016	11,0	8,4	5.226	5.524	677	1.001	s.d.	92	s.d.	1,7%	s.d.	81.545	119.167	52%
2017	10,6	8,3	6.342	5.412	646	1.187	9	105	0,14%	1,9%	1,8%	60.943	143.012	43%
Promedio 2015-17 (*)	10,9	8,7	5.638	5.831	748	1.128	8	99	0,13%	1,8%	1,7%	68.517	129.840	53%

Fuente: Elaboración propia en base a Bureau of Economic Analysis.

(*) Nota: para las series incompletas, se realizó el promedio con los datos disponibles.

s.d. = sin datos.

Tabla N° A.4: Evolución de la participación en el PBI de las exportaciones de subsectores de servicios para Argentina y Australia

Sector	Prom. 2005-2009			Prom. 2010-2014			Prom. 2015-2018		
	Argentina	Australia	Diferencia (Arg - Aus)	Argentina	Australia	Diferencia (Arg - Aus)	Argentina	Australia	Diferencia (Arg - Aus)
Servicios	3,3%	4,8%	-1,5%	2,7%	4,0%	-1,3%	2,3%	4,8%	-2,4%
Servicios relacionados con bienes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transporte	0,5%	0,7%	-0,2%	0,4%	0,4%	0,0%	0,3%	0,4%	-0,1%
Viajes y turismo	1,3%	2,8%	-1,4%	1,0%	2,5%	-1,5%	0,9%	3,1%	-2,2%
Otros servicios	1,4%	1,3%	0,1%	1,2%	1,1%	0,1%	1,1%	1,3%	-0,2%
Cargos por el uso de la propiedad intelectual n.i.e.	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Telecomunicaciones, informática y servicios de información.	0,3%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%
Servicios de telecomunicaciones	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Servicios informáticos	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%
Servicios de información	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros servicios empresariales	0,8%	0,6%	0,2%	0,8%	0,6%	0,2%	0,7%	0,6%	0,1%
Investigación y desarrollo (I+D)	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Servicios de consultoría profesional y gerencial	0,4%	0,3%	0,1%	0,4%	0,3%	0,1%	0,4%	0,3%	0,1%
Servicios técnicos, comerciales y otros servicios empresariales	0,4%	0,3%	0,1%	0,3%	0,3%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%
Otros (construcción, servicios financieros, seguros, servicios personales, culturales y de recreación; servicios de gobierno, etc.)	0,2%	0,4%	-0,2%	0,1%	0,3%	-0,2%	0,1%	0,4%	-0,3%

Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD y World Development Indicators.

Tabla N° A.5: Participación por sector en el gasto privado de I+D. Año 2015

Sector	Argentina	Australia	Otros OECD
Agricultura, silvicultura y pesca	13%	1%	0%
Minas y canteras	1%	11%	1%
Manufacturas	56%	24%	69%
Electricidad, gas y suministro de agua; alcantarillado, gestión de residuos y actividades de remediación	3%	2%	0%
Construcción	0%	3%	0%
Total servicios	28%	59%	29%
Servicios de la economía empresarial	s.d.	56%	28%
Servicios de información y comunicación	s.d.	14%	15%
Servicios comunitarios, sociales y personales	s.d.	3%	0%
Total sector privado	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a OECD.

Nota: Criterio de asignación de gastos de I+D según actividad principal de la empresa que lo ejecuta.

s.d. = sin datos.

Desde los orígenes hacia el auge.
Reconstrucción historiográfica de las empresas
públicas argentinas antes del ciclo privatizador
(1800-1975)

From the origins to the boom. Historiographic
reconstruction of Argentine public enterprises before the
privatization cycle (1800-1975)

Débora Ascencio*

RESUMEN

Las empresas públicas han tenido protagonismo en las economías del mundo desde el surgimiento de los Estados-Nación. Sin embargo, la literatura especializada coincide en señalar la escasez de trabajos sobre las firmas estatales, especialmente en América Latina y destaca la necesidad de incorporar estudios históricos desde sus orígenes, con el propósito de intervenir en debates muy vigentes sobre el papel de las empresas públicas en los procesos de desarrollo. El objetivo de este artículo consiste en retomar esta agenda de investigación a la luz del caso argentino y efectuar una reconstrucción historiográfica de las principales empresas públicas desde su creación hasta el auge del siglo XX. Para ello, se identifican las diferentes fases de su desarrollo, se recuperan las diversas motivaciones detrás de su creación y la evolución de los formatos legales y administrativos que las rigieron.

Palabras clave: empresas públicas, historiografía, Argentina, siglo XX

ABSTRACT

Public enterprises have had a leading role in world economies since the emergence of nation-states. However, specialized literature coincides in pointing out the scarcity of studies on state firms, especially in Latin America, and highlights the need to incorporate historical studies from their origins, with the purpose of intervening in current debates on the role of public companies in development processes. The objective of this article is to return to this research agenda in light

* CONICET-CITRA

of the Argentine case and to carry out a historiographic reconstruction of the main public enterprises from their creation to the rise of the 20th century. To do this, we identify the different "phases" of its development, recover the various motivations behind its creation and describe the evolution of the legal and administrative formats that governed them.

Keywords: public enterprises, historiography, Argentina, 20th century

Fecha de recepción: 4 de mayo de 2020

Fecha de aceptación: 3 de noviembre de 2020

Introducción

En Europa, el proceso de privatizaciones que se inicia durante el decenio de 1980 con la experiencia británica inspiró una serie de investigaciones provenientes, sobre todo, de la historia económica, que se propusieron reconstruir el origen de las empresas públicas en dicho continente, así como sus formatos y desempeños en el largo plazo (Bouneau y Fernández, 2004; Díaz Fuentes y Comín, 2001; Millward, 2005; Toninelli, 2000). Estos trabajos discutieron con el pensamiento económico liberal y los defensores a ultranza de las privatizaciones, que asociaron el surgimiento de las empresas públicas a instrumentos ideológicos implementados por gobiernos de orientación política “de izquierda”, distorsionando el funcionamiento eficiente del mercado y la propiedad privada. Las teorías que acompañaron la euforia liberal, dibujaron una imagen homogénea y optimista del proceso de privatizaciones en lo que Clifton, Comín y Díaz Fuentes, (2006) denominaron “paradigma británico”. Lejos de ser un debate resuelto, el mencionado paradigma cuenta con importantes representantes en organismos internacionales como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, que insisten en la superioridad de la propiedad privada en lo relativo a eficiencia económica y la necesidad de evitar la propiedad pública en cualquier contexto.

La crítica de la historia económica europea contiene varias aristas, pero en el debate por el origen de la empresa pública se condensan muchas de ellas. Los exponentes de las ideas “pro mercado” ubicaron el surgimiento de la empresa pública en las nacionalizaciones de la segunda mitad del siglo XX, como un instrumento de los gobiernos de orientación

intervencionista. Por el contrario, los trabajos que reconstruyeron empíricamente su surgimiento constataron que data de la época de la corona, con las fábricas reales durante el Antiguo Régimen (Comín, 1999; Díaz Fuentes y Comín, 2004) y que su versión moderna surge en el siglo XIX, vinculada a la infraestructura, industrialización y urbanización, propias de los procesos de unificación nacional (Millward, 2005 y 2011). Para los autores inscriptos en esta tradición, no pueden comprenderse las nacionalizaciones y privatizaciones del siglo XX sin examinar esas experiencias previas.

Por otra parte, si bien no descartan la influencia ejercida por la orientación ideológica de las distintas gestiones, sí critican la influencia unilateral y universal atribuida por algunas lecturas a dicha variable¹. En términos de Millward, (2005), la ideología ha sido vista con demasiada frecuencia como la explicación de la participación del Estado en la economía, característica de los gobiernos nacionalistas y socialdemócratas posteriores a la segunda guerra mundial. En contraste, el autor enfatiza el papel que cumplen las fuerzas económicas y tecnológicas de largo plazo en la configuración de la participación estatal en lo que él denomina como “industrias de infraestructura”. En el mismo sentido, Díaz Fuentes y Comín, (2004) problematizan el “estigma ideológico” con el que cargan las empresas públicas, por el que tiende a pensarse que los partidos conservadores son los más opuestos a ellas, mientras que los más progresistas serían los más partidarios. Para los autores, esto es una simplificación que no resiste la evidencia empírica y establecen que en la creación de empresas públicas se combinan factores múltiples: razones estratégicas de defensa de la nación, obtención de ingresos para la Hacienda a través de monopolios fiscales y minería pública, bancos públicos para cubrir el financiamiento del Estado, la existencia de monopolios naturales (infraestructura, transporte, comunicaciones, servicios públicos), sustitución ante la ausencia de iniciativa privada, motivos ideológicos, instrumento del nacionalismo para reducir la presencia extranjera, atención de demandas sociales y de ciertos grupos sindicales y el cambio tecnológico.

Tomando como punto de partida estas discusiones y hallazgos, en este trabajo se efectúa una reconstrucción historiográfica de las principales

¹ Los trabajos que hacen especial hincapié en la crítica al componente ideológico como factor explicativo de las empresas públicas se destacan: Clifton et al., (2006); Comín, 2008; Díaz Fuentes y Comín, (2004); Foreman Peck y Millward, (1994); Millward, 2005; Toninelli, (2000, 2004)

empresas públicas argentinas desde su creación hasta el auge en la segunda mitad del siglo XX, identificando las diferentes “fases” de su desarrollo histórico. Se hace especial hincapié en las diversas motivaciones detrás de su creación y la evolución de los formatos legales, administrativos y organizacionales que las rigieron.

Orígenes y “fases” de las empresas públicas antes del declive

La actividad empresarial del Estado en Argentina, coincidentemente con la experiencia mundial, se remonta a los orígenes de la organización nacional. En 1826 se crean el correo y el primer banco estatal (el Banco de la Provincia de Buenos Aires) y a partir de allí se inicia un derrotero que no siempre acompañó las diferentes “etapas” de la intervención del Estado en la economía. A pesar de la presencia de numerosos gobiernos “anti-estatistas”, las empresas públicas crecieron de forma continua desde principios del siglo XIX. Sólo a partir del masivo proceso de privatizaciones del decenio de 1990 durante el siglo XX, las firmas públicas perdieron la magnitud y el peso relativo que fueron adquiriendo en la economía argentina. Los factores que llevaron a su creación fueron muy diversos, sin estar vinculados exclusivamente a posiciones ideológicas a favor del intervencionismo estatal. La baja disposición del capital privado a realizar inversiones riesgosas o de baja rentabilidad, la voluntad de empresas extranjeras de retirarse de ciertos nichos de mercado, aspectos estratégicos de defensa nacional, entre muchas otras razones, motivaron la actividad empresarial del Estado. Hasta el golpe de Estado de 1976, momento en que se inicia el declive del Estado empresario en Argentina, pueden distinguirse algunas “fases” en la intervención del Estado a través de las empresas públicas que fueron creciendo en número, actividades e inserción en la estructura productiva. A lo largo de estas etapas y a través de regímenes políticos y demandas sociales muy diversas, las empresas públicas crecieron bajo una enorme complejidad de formas, alcanzando su auge en la década de los setenta, desde una intervención parcial, basada en la necesidad de la integración nacional, hacia una intervención del Estado cada vez más influyente en la gestión de recursos y servicios estratégicos, el desarrollo industrial y en el impulso y creación de la actividad privada.

Antes de profundizar en cada una de las fases identificadas, es preciso mencionar algunos antecedentes insoslayables que permitieron su sistematización. Primero, el texto pionero de Schvarzer, (1979), en el que

distingue ocho hitos que marcaron el nacimiento y avance del sector estatal y sus empresas. Allí el autor destaca un elemento de gran coincidencia con la crítica de la historia económica europea a la “sobreideologización” del paradigma británico para dar cuenta del origen de la empresa pública: “el crecimiento del aparato productivo de propiedad pública no fue la consecuencia de una conspiración, como pretenden las lecturas “libreempresistas”, sino el resultado de un proceso histórico de requerimientos, pujas y ajustes” (Schvarzer, 1979). Durante los años setenta y ochenta, también se destacaron los esfuerzos de Fernández, (1976); FIEL, (1976) y Ugalde, (1983) por describir la evolución histórica de las firmas estatales, los factores que llevaron a su creación y los distintos formatos organizacionales y legales que las rigieron. En una versión más reciente, Regalsky y Rougier, (2015) en la introducción a su libro, recuperan las etapas propuestas por Schvarzer para contextualizar los trabajos que integran la producción sobre el Estado empresario en los servicios públicos y la industria durante el siglo XX. También Belini y Rougier, (2008), en la introducción a su libro, elaboraron una periodización que va desde el Estado como empresario durante el predominio de la dinámica agroexportadora (1860-1940), hasta el avance del Estado empresario en la segunda posguerra. Aquí hay que aclarar que la noción de Estado empresario implica una definición más amplia que la de empresa pública, incluyendo la capacidad del Estado para impulsar y sostener no sólo la propia actividad, sino también la del sector privado. Asimismo, en Rougier, (2008) puede encontrarse una importante reflexión en torno al Estado y sus empresas, en la que también recupera una serie de etapas para el abordaje histórico del objeto de estudio.

La primera fase de la empresa pública estuvo caracterizada por un tipo de intervención esporádica y fragmentaria que se extendió prácticamente desde la declaración de la independencia (estrictamente diez años después, con la creación de la primera empresa pública en 1826) hasta finales del siglo XIX, vinculada a las necesidades de integrar la Nación, proveyendo servicios básicos y controlando cierta intervención extranjera (Ugalde, 1983). El crecimiento de la actividad empresarial del Estado se debió también a la ausencia de capitales privados que pudieran llevar a cabo estas tareas en su totalidad y se centró, en un primer momento, en dos rubros: actividades bancarias y servicios públicos (correo, telégrafos, ferrocarriles y aguas corrientes). La actividad bancaria fue una de las primeras formas de empresa pública en 1826 (junto con el correo que se crea el mismo año) cuando se establece el carácter mixto del Banco de Buenos Aires creado por capitales privados en 1822. En 1863 pasó a ser estatal y adoptó la

denominación de Banco de la Provincia de Buenos Aires, por cuya dimensión constituía el segundo banco del país previo al golpe de Estado de 1976². A nivel nacional, desde 1854 se desarrollaron varias experiencias, pero recién en 1891 se creó el Banco de la Nación Argentina, que se constituyó rápidamente como la entidad financiera más importante³. Regalsky, (2011, 2019) destaca la centralidad que tuvo la crisis fiscal y financiera de 1890 para la creación del Banco Nación, dada la caída de la casa Baring en Gran Bretaña y sus graves consecuencias en el sistema bancario argentino. La actividad bancaria resultaba esencial para dotar al país de medios de pago que no podían ser provistos de otra manera, en este sentido surgieron otras iniciativas como el Banco Hipotecario Nacional en 1885 y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro en 1914. También se crearon gran parte de los Bancos provinciales de carácter mixto, tras la aprobación de la Ley de “Bancos Nacionales Garantidos” que autorizaba a cualquier banco a emitir billetes garantidos con Títulos Públicos Nacionales. En suma, la intervención directa del Estado en la actividad financiera fue preponderante desde los inicios del Estado-Nación, a pesar de los numerosos intentos fallidos de crear instituciones privadas, que pasaron por fórmulas mixtas, para terminar en instituciones enteramente estatales.

² El “Banco de Buenos Aires” o “Banco de Descuentos” fue el primer banco que operó en territorio nacional, era de carácter privado y con mayoría de capitales ingleses. La Ley del 21 de junio de 1822 le otorgó el privilegio de la emisión y el monopolio legal durante 20 años. Sin embargo, antes de que se cumplan los cuatro años de su creación y debido a dificultades financieras se fusionó con el nuevo “Banco Nacional” o “Banco de las Provincias Unidas del Río de la Plata”, volviéndose de carácter mixto con mayoría del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Desde el 30 de mayo de 1836 y hasta la caída de Rosas operó bajo el nombre de “Casa de la Moneda”. En 1854 se transformó en “Banco y Casa de la Moneda” con carácter enteramente estatal. En 1863 adquirió el nombre de “Banco de la Provincia de Buenos Aires” y en 1871 se dividió dando lugar a la creación de la entidad estatal “Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires”. Después de la crisis de 1890, se ordenó su liquidación junto con el Banco Hipotecario. En 1906 fue rehabilitado mediante una operación de fusión pactada por 40 años con el Banco de Comercio Hispano Argentino, adquiriendo nuevamente el carácter mixto con igual participación privada y estatal. En 1946 ese acuerdo quedó sin efecto y volvió a la participación enteramente estatal (Cuccorese, 1972; Fernández, 1976).

³ La primera forma de banco nacional fue el “Banco Nacional de la Confederación Argentina” creado en 1853 por una Ley sancionada en el Congreso Constituyente de Santa Fe, aunque tras siete meses de vida fue liquidado. Luego, se sucedieron una serie de intentos de concesiones privadas que fracasaron y recién en 1872 con la reunificación de Buenos Aires se logró concretar por ley el “Banco Nacional”, que se transformó en 1891 en el Banco de la Nación Argentina (Fernández, 1976; Regalsky, 2011, 2019).

En cuanto a los servicios públicos, el primero fue el correo creado en 1826, aunque pueden encontrarse antecedentes en los administradores de la Real Renta de Correos de Buenos Aires, el primero designado en 1769⁴. Luego, sobrevino la intervención estatal en el ferrocarril, a partir de la creación de una sociedad mixta en 1854 con capitales nacionales que posibilitó la construcción del primer ferrocarril denominado “Ferrocarril Oeste” en 1857, cuya primera línea se inauguró ese año. El Estado Nacional inició sus actividades en 1873 con la inauguración del ramal Villa María-Río IV del Ferrocarril Andino. Años más tarde, en 1909, se creó la Administración General de Ferrocarriles del Estado (AGFE), la primera gran empresa pública nacional de carácter no financiero con el fin de administrar 3.500 kilómetros de vías férreas estatales (Salerno, 2019). A partir de 1880, la actividad privada en el sector se aceleró y la presencia estatal se centró en líneas de fomento mientras que las más rentables eran explotadas por capital británico⁵. La acción estatal había demostrado la gran rentabilidad detrás de la construcción de ferrocarriles en torno a la actividad pampeana (Schvarzer, 1979). En este sentido, la inversión inicial “riesgosa” por parte del Estado fue fundamental para el surgimiento de la iniciativa y ganancia privada. También como parte integrante del Ferrocarril Oeste se crea en 1857 el Telégrafo de la Provincia de Buenos Aires hasta que en 1879 se creó por decreto la Administración de las Líneas Telefónicas del Estado con el objetivo de explotar el servicio por separado.

⁴ La Administración General de Correos fue creada a través de un Decreto de Bernardino Rivadavia en 1826, sobre la base de las postas existentes desde la colonia. En 1853 pasa a constituirse como correo de la Provincia de Buenos Aires. En 1864 pasó a denominarse Dirección General de Correos. En 1876 se dictó la Ley de Correos 816 que reglamentó el servicio y adoptó la denominación de Oficina de Comunicaciones y pasó de depender del Ministerio del Interior. Luego adquirió el nombre de Administración General de Correrros y Telecomunicaciones. En 1948 se le transfirió el servicio telefónico perteneciente a la Empresa Mixta Telefónica Argentina, situación que se mantuvo hasta 1949, en que se formó la Dirección General de Teléfonos del Estado. En 1972, debido a las dificultades que originaba su carácter de organismo público centralizado, se sancionó el Decreto –Ley 19.654 transformándola en empresa del Estado con el nombre de Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) (De Castro Esteves, 1958; Fernández, 1976).

⁵ A mediados de la década del ochenta, ya había capitales privados interesados en la expansión del negocio en Argentina, la acción estatal había demostrado la enorme rentabilidad latente en torno a la actividad pampeana. El Estado tomó a su cargo la construcción de líneas troncales que tendieron a unir todas las capitales de provincia, mientras que las líneas más rentables eran operadas por capitales ingleses. A principios del siglo XX el Estado continuó construyendo ferrocarriles a pesar de la baja rentabilidad, con obras extensas y ambiciosas. En 1947 se produjo su completa estatización (Fernández, 1976; Schvarzer, 1979).

Por otro lado, en 1867 se crea la primera empresa pública para la provisión de agua potable, la Comisión Provincial de Aguas Corrientes, antecesora de Obras Sanitarias de la Nación que se crea en 1912, para proveer el servicio de agua potable y saneamiento a la Ciudad de Buenos Aires vinculado sobre todo con el crecimiento de las epidemias de fiebre amarilla y el cólera, aunque debe considerarse que la realización de estos trabajos ya estaba en la agenda pública⁶ (Regalsky, 2010). Así, a pesar de ser un período histórico hegemonizado por concepciones liberales y gobiernos oligárquicos, el Estado utilizó a las empresas públicas como instrumento para intervenir de forma flexible frente a las nuevas demandas sociales.

Una segunda fase de las empresas públicas se inicia durante las primeras décadas del siglo XX, con un hecho histórico fundamental: el descubrimiento de petróleo en 1907. En 1910 se crea un ente para su explotación que en 1922 se convierte en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Esta fase estuvo caracterizada por el avance del Estado hacia el control de rubros considerados estratégicos desde el punto de vista de la defensa militar. La visión de algunos militares sobre la necesidad de cierto aparato estatal como propósito de defensa nacional⁷, llevará al general Mosconi a ser presidente de YPF (Rougier, 2015b, 2011). En 1936 fueron descubiertos yacimientos carboníferos en Río Turbio (provincia de Santa Cruz) gracias a la política de exploración de YPF, que en 1941 incorporó una “División de Carbón Mineral” a fin de estudiar las posibilidades de explotación de los carbones nacionales, siendo el antecedente para la creación de Yacimientos Carboníferos Fiscales en 1958. Esta impronta aparece claramente en 1927, con la creación de la Fábrica Militar de Aviones⁸, el primer paso firme de las fuerzas armadas en la producción

⁶ En 1880, con motivo de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno nacional creó la Comisión Nacional de Obras de Salubridad, a la que se transfirieron los servicios que prestaba la Comisión Provincial de Aguas Corrientes previamente, colocando la empresa pública bajo la esfera del Ministerio del Interior. En 1888 se transfirieron los servicios a un concesionario privado, pero su vigencia fue muy breve por sus dificultades financieras y la empresa fue renacionalizada. En 1912 se crea Obras Sanitarias de la Nación como organismo autárquico. Sus servicios se expandieron a las principales ciudades del interior rápidamente hasta 1943. Ese año su nombre se cambió a Administración Nacional de Agua y en 1947 a Administración General de Obras Sanitarias de la Nación. En 1973 fue transformada en Empresa del Estado bajo el nombre adquirido en 1947. Para un análisis pormenorizado sobre la formación de OSN desde sus orígenes consultar Regalsky, (2010) y Regalsky y Salerno, (2008).

⁷ Ver la noción de complejo industrial – militar empleada por Rougier, (2011).

⁸ Es el primer emprendimiento industrial encarado directamente por las Fuerzas Armadas, puntapié de una serie de actividades que serían iniciadas por motivos estratégicos. La planta

industrial. A partir de allí, se crean en la década del treinta una serie de fábricas militares: la Fábrica Militar de Aceros en 1935, Fábrica de Armas Portátiles Domingo Matheu en 1936, Fábrica Militar de Rio Tercero 1937, y la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos de Villa María. También en la década del cuarenta aparecen otras empresas militares como Altos Hornos Zapla en 1942, que realiza la primera fundición de hierro en el país ubicada en la provincia de Jujuy. En este mismo sentido, en 1941 se crean dos empresas públicas industriales muy importantes como la Flota Mercante del Estado⁹ y la Dirección General de Fabricaciones Militares, principal impulsora de los sectores petroquímico y siderúrgico¹⁰. Por otra parte, como resultado del nuevo panorama mundial que implicó la crisis de 1929 ésta segunda “fase” del Estado empresario estuvo caracterizada por la creación de numerosos organismos públicos reguladores de la comercialización de productos agropecuarios, tales como: la Junta Nacional de Granos en 1933¹¹, la Junta Nacional de Carnes¹², la Comisión Reguladora de la Yerba Mate¹³, la Junta Nacional del Algodón, el Mercado Nacional de Papas, etc. Curiosamente, tanto gobiernos conservadores como progresistas van a crear empresas estatales como vía para resolver las dificultades que enfrentaba el país. En rigor, tal como señala Schvarzer (1979), sin estos antecedentes no puede comprenderse la nueva ola

se instaló en Córdoba, convirtiéndola en el origen de la industria mecánica cordobesa y apalancando otras grandes empresas del sector, hasta que la ciudad se transformó en el segundo polo industrial argentino y su principal centro metal – mecánico (Schvarzer, 1979)

⁹ En 1959 se fusionó con la ex Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU) para conformar un año después Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), (Fernández, 1976).

¹⁰ Agrupaba 14 fábricas de diverso material militar y ha llegado a tener participación en otras 17 sociedades anónimas. Surgió con objetivos militares, tras la irrupción de la segunda guerra mundial. Sin embargo, luego se autorizó la elaboración de elementos destinados al consumo general y se aprobó la elaboración de convenios de carácter comercial e industrial con el sector privado y la construcción de empresas mixtas. Para conocer en profundidad el papel de la DGFM en el proceso de industrialización y sus límites consultar: Belini, (2007); Rougier, (2010).

¹¹ En 1933 por el decreto 31.864/33 se crea la Junta Reguladora de Granos. En 1935 se crea la Comisión Nacional de Granos y Elevadores (Ley de granos 12.253) Sus actividades cesaron en 1946 con la creación del IAPI que absorbió el comercio de granos por su carácter monopólico (Echagüe, 2014; Leavy y Sáez, 2008; León y Rossi, 2003)

¹² Creada en 1933 por la Ley 11.474 conocida como “Ley de Carnes”. La Junta Nacional de Carnes establecía normas de clasificación de carnes y cortes, podía intervenir en los mercados para regular precios. En 1934 se creó la Corporación Argentina de Productores de la Carne (CAP) dependiente de la JNC otorgando cupos de exportación (Basualdo, 2015).

¹³ En 1935 por la Ley 12.236 con el objetivo de regular y mejorar la calidad de la producción.

estatizante que va a caracterizar a las próximas décadas. Además, las motivaciones detrás de su creación fueron en algunos casos planificadas, como la voluntad política de expandir el *complejo industrial-militar* (Rougier, 2015a) y en otros casos formaron parte de la irrupción de la coyuntura mundial y la necesidad de regular el comercio exterior.

La tercera fase se erige a partir de la asunción del gobierno peronista y hasta su derrocamiento en 1955, cuando la actividad empresarial del Estado es generalizada y centrada en la soberanía de los servicios públicos y recursos esenciales, así como en la promoción de la actividad industrial. En este sentido, se produjo una masiva estatización de empresas extranjeras concesionarias de servicios públicos y se crearon empresas estatales para controlar sectores estratégicos de la economía. En general, el proceso de nacionalizaciones se llevó a cabo con la voluntad de los inversores extranjeros, ya que su renovación implicaba altas inversiones, optando por retirarse del negocio. Otro rasgo característico del período fue la creación de *holding* que administraron las actividades de un conjunto de empresas por rama de actividad. En cuanto a los servicios públicos, en 1947 se produce la compra de los ferrocarriles a capital británico y se constituye la empresa Ferrocarriles del Estado Argentino, compuesta por ocho grandes líneas. La actividad telefónica se había iniciado en Argentina en 1881 bajo control fundamentalmente de empresas extranjeras hasta 1946, año en que el gobierno peronista creó la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA) al comprar los activos de la Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata, filial de la International Telephone and Telegraph Corporation de los EEUU, que entonces ostentaba el monopolio del servicio telefónico en el país. El poco interés de los inversores privados en participar del emprendimiento mixto llevó a establecer en 1949 la Dirección General de Teléfonos del Estado, antecedente de lo que en 1956 se constituyó como la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)¹⁴. En materia de servicios aéreos, el primer servicio regular se había establecido en el país en septiembre 1927 mediante la constitución de la Aeroposta Argentina S.A., filial de la Compagnie Generale Aeropostale con sede en Paris, y comenzó a volar en enero de 1929 (Piglia, 2016). Más tarde, al comienzo de los años cuarenta, se establecieron además las primeras empresas estatales. En 1945, tras crearse la Secretaría de Aeronáutica como el organismo a cargo del fomento de la aviación comercial y deportiva en el país, se decretó la soberanía nacional sobre el espacio aéreo argentino, se

¹⁴ Para profundizar en el origen y desarrollo del servicio telefónico en Argentina consultar (Fontanals, 2012).

nacionalizó toda la infraestructura asociada y se fijó que las líneas aéreas de cabotaje podían operar solamente como empresas del Estado o mixtas. Los emprendimientos existentes se adecuaron y dos años más tarde se pusieron en marcha cuatro empresas mixtas: FAMA, Zonda, ALFA y Aeroposta¹⁵ que, a fines de 1949, fueron nacionalizadas para conformar la línea aérea de bandera: Aerolíneas Argentinas (Piglia, 2019). En 1952 se creó el holding Empresa Nacional de Transporte (ETN)¹⁶ que agrupó las empresas más importantes de transporte automotor, aéreo y marítimo. También en el campo energético hubo un acentuado desarrollo empresarial. En 1947 se crea Agua y Energía Eléctrica de la Nación¹⁷ y otras empresas provinciales importantes como Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA) y Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC). En marzo de 1945 se nacionalizó la Compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires de capitales ingleses, cuya concesión había vencido en 1940, dando lugar a la formación de Gas del Estado. En este sector de actividad se crea el *holding* Empresa Nacional de Energía que agrupó a las empresas energéticas de propiedad estatal¹⁸. Por otra parte, uno de los rasgos principales del período fue el avance del Estado sobre la industria. En materia de actividad industrial el Estado encaró tres grandes proyectos: SOMISA¹⁹ en 1947,

¹⁵ El Decreto 24.682 del año 1945 autorizó a la Secretaría de Aeronáutica para construir cuatro empresas mixtas. Sin embargo, dicha composición fue muy breve, dados los grandes déficits en sus balances. En 1950 las cuatro compañías fueron fusionadas, dando origen a la Empresa del Estado Aerolíneas Argentinas.

¹⁶ Creada en 1952 por el Decreto 4.218 e incluyó dentro del holding las siguientes empresas de transporte: ferroviarias, Aerolíneas Argentinas, Aeropuerto Ministro Pizarini, Administración General de la Flota Mercante del Estado, Administración del Transporte Fluvial, Dirección Nacional de Puertos, Gerencia General de Transportes Automotores, Expreso Villalonga, y la Corporación de Transporte de la Ciudad. En 1957 fue disuelto (Fernández, 1976).

¹⁷ Creada en 1947 por el Decreto 3967 como continuación de la ex Dirección Nacional de Agua y Energía Eléctrica. En 1950 se la incorporó a la Empresa Nacional de Energía (ENDE), creada en 1950. En 1955 se la transformó en empresa del Estado y en 1957 adquirió la denominación de Agua y Energía Eléctrica.

¹⁸ Creada en 1950 administraba las siguientes empresas energéticas: YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, Dirección General de Combustibles Sólidos Minerales. Fue disuelta en 1957 (Fernández, 1976).

¹⁹ Principal empresa siderúrgica que, si bien se creó en 1947 por el Decreto- Ley 12.987 como empresa mixta (80% aportaría el Estado y 20% los privados), terminó de concretar su proyecto en 1958, cuando se puso en marcha el primer alto horno de 800.000 tn. El capital estatal debía ser aportado por el IAPI, pero luego de ser disuelto en 1955, esa responsabilidad pasó a Fabricaciones Militares. El capital privado nunca pudo ser integrado por falta de interés empresarial, quedando reducido a un porcentaje simbólico de 0,1% para

Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME)²⁰ en 1952 y Astilleros y Fábricas Navales del Estado en 1953²¹. También creó en 1945 una Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) como un *holding* que agrupó a un variado conjunto de empresas químicas, farmacéuticas, metalúrgicas, eléctricas, entre otros, que habían pertenecido al capital alemán y que fueron transferidas al Estado cuando se declaró la guerra al Eje (Belini, 2001). Paralelamente, el Estado llevó adelante una amplia y ambiciosa reforma financiera a través de la nacionalización de los depósitos bancarios y del BCRA. Se creó el Banco de Crédito Industrial en 1944 (luego será el BANADE) que fomentó fuertemente la actividad privada industrial²². Se nacionalizó también el sistema del Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR) y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM) dedicado a intervenir en el mercado de valores. En materia de comercio exterior también se produjeron importantes cambios: en 1946 se crea el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI)²³ y los puertos comerciales del país se nacionalizaron en 1947. Otro elemento fundamental del período con respecto a las empresas públicas, fue que se dictaron las primeras normas legales generales para regular la actividad de las empresas públicas.

A partir del golpe de Estado de 1955 el cuestionamiento a la intervención del Estado en la economía gana terreno. La autodenominada “Revolución Libertadora” anunció planes en esa dirección y dispuso la disolución de algunas entidades tales como el IAPI, el IMIM, la ENT y la ENE. Pero fue el gobierno que asume en 1958 el que introdujo transformaciones más profundas en las empresas públicas creadas durante la posguerra. Estas transformaciones no implicaron una reducción importante de la cantidad de empresas públicas ya que, por un lado, se privatizaron o disolvieron algunas entidades, pero también se crearon otras. Entre las principales disoluciones se encuentra la DINIE en 1962. Entre las

mantener la figura jurídica. El 99,9% restante correspondía a Fabricaciones Militares (Iramain, 2012).

²⁰ Creada por el Decreto 6191 y dedicada a la fabricación de aviones y luego de automotores.

²¹ Por el Decreto 10.627 bajo la jurisdicción de la Secretaría de la Marina.

²² En 1944 se dicta el Decreto-Ley 8.557 creando el Banco de Crédito Industrial que fue desde su fundación enteramente estatal. En 1946 por Decreto-Ley 14.960 cambió su denominación a Banco Industrial de la República Argentina (BIRA) hasta que en 1971 adquirió el nombre de Banco Nacional de Desarrollo (BANADE). Para profundizar en los orígenes del BONADE consultar: Rougier, (2004).

²³ Se crea por el Decreto Ley 15.350/46 con carácter de entidad autárquica.

empresas que se crearon se encuentran la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) en 1956, dos años más tarde, los Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)²⁴ como ente descentralizado, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) y Flota Fluvial del Estado Argentino en 1958²⁵ y en 1960 la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)²⁶. Las provincias, por su parte, fueron muy activas creando ocho bancos, cuatro empresas de electricidad y trece compañías de seguros y otras empresas menores. Finalmente, se constituyeron como empresas los servicios antes nacionalizados de subterráneos y puertos, dando lugar a la Administración General de Puertos en 1956 y Subterráneos de Buenos Aires²⁷ en 1963. También se produjeron modificaciones tales como la reducción drástica del personal ocupado, especialmente en ferrocarriles. Se impulsó fuertemente la actividad del Estado en el sector energético, donde se destacan el aumento en la producción de petróleo y gas, a partir del impulso de la actividad con contratistas privados. En cuanto a la regulación, se reformó la ley constitutiva de SOMISA para favorecer una mayor participación del capital privado, aun cuando el control siguió siendo estatal.

La última fase antes del último golpe de Estado se abre en 1966 con un nuevo impulso estatizante en el que las empresas públicas alcanzan su momento de mayor auge. Caracterizado por la creación de entidades de gran envergadura en infraestructura e industrias básicas, nacionalizaciones de empresas privadas que quebraron e innovaciones institucionales importantes en el marco normativo de las empresas públicas. Los grandes proyectos de infraestructura e industrias básicas se centraron en sectores

²⁴ En 1958 se firmó el convenio definitivo y en 1961 se efectúa la transferencia al Estado de la Compañía Argentina de Electricidad, operada hasta entonces por capital extranjero. Para ello, se crea una nueva sociedad anónima, la segunda después de SOMISA con propiedad estatal, llamada Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), cuyas acciones quedaron en poder de la Secretaría de Energía y se le transfirieron la provisión eléctrica de los 14 partidos bonaerenses que tenía AyEE. En Martínez Noriega (1976) se puede encontrar un estudio sobre la articulación entre cambio tecnológico y la formulación de políticas en SEGBA y Gas del Estado en estos años.

²⁵ Se crea como empresa del Estado mediante la Ley 15.761 en 1960 a partir de la fusión entre la ex Empresa Argentina de Navegación Fluvial y la ex Administración General del Transporte Fluvial del Ministerio de Transportes (Barragán, 2020).

²⁶ Creada como empresa del Estado en 1960 por la Ley 15.761 y como resultado de la fusión entre la ex flota mercante del Estado y la ex flota mercante de navegación de ultramar (Barragán, 2020).

²⁷ Creada como empresa del Estado en 1963 por el Decreto 4405 para explotar la red de subterráneos que había pertenecido a la antigua Empresa de Transporte de Buenos Aires (Fernández, 1976).

considerados estratégicos por los militares para el proceso de industrialización como la siderurgia y petroquímica. Para el sector siderúrgico, se llevó a cabo una ampliación de SOMISA y se creó en 1969 Hierro Patagónico Sociedad Anónima Minera (HIPASAM), empresa formada por DGFm, el Banco Nacional de Desarrollo y la Provincia de Río Negro, dedicada a extraer y elaborar pallets de hierro. También se creó en 1975 Siderúrgica Integrada S.A (SIDINSA) para producir aceros planos, pero su proyecto no llegó a concretarse. En el campo petroquímico, se creó en 1970 Petroquímica General Mosconi S.A. para producir aromáticos básicos, en base a naftas provistas por la destilería de La Plata de YPF, convertida en un importante polo industrial²⁸. En 1971 se constituyó Petroquímica Bahía Blanca S.A. para producir etileno y sus derivados, que implicaba una modificación profunda de la oferta de estos bienes en el mercado local. Tanto Petroquímica General Mosconi como Petroquímica Bahía Blanca, tienen la originalidad de ser subsidiarias de otras empresas públicas o, en términos de Schvarzer, (1979), empresas estatales de segunda generación. La primera como el resultado de un acuerdo con YPF y DGFm que decidieron organizarla como sociedad anónima de mayoría estatal y repartirse sus acciones en partes iguales. La segunda también se constituyó como sociedad anónima donde el 51% del capital pertenece a tres socios igualitarios: YPF, Gas del Estado y DGFm, mientras que el 49% se distribuye entre empresas privadas usuarias de los productos que va a integrar. Durante el período se crearon empresas energéticas de envergadura como la primera planta nucleoelectrica Atucha I en 1968 a cargo de la Comisión Nacional de Energía Atómica y en 1967 se crea Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR)²⁹. Durante este período el gobierno intentó también expandir la esfera de algunas empresas públicas, como fue el caso de otorgar a YPF el monopolio del expendio de combustibles y el intento de desarrollar la provisión del equipamiento telefónico. Entre 1969 y 1972 se produjeron numerosas quiebras de empresas privadas que el Estado resolvió a través de las nacionalizaciones. Esto modificó el equilibrio de tareas previo, ubicando al Estado en actividades de consumo tales como ingenios azucareros, frigoríficos, editoriales, entre otros³⁰. Alrededor de quince empresas terminaron en

²⁸ Sobre el papel del Estado argentino en la petroquímica básica consultar: Odisio, (2013, 2015).

²⁹ Para efectuar el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos Chocón y Cerros Colorados (Ugalde, 1983).

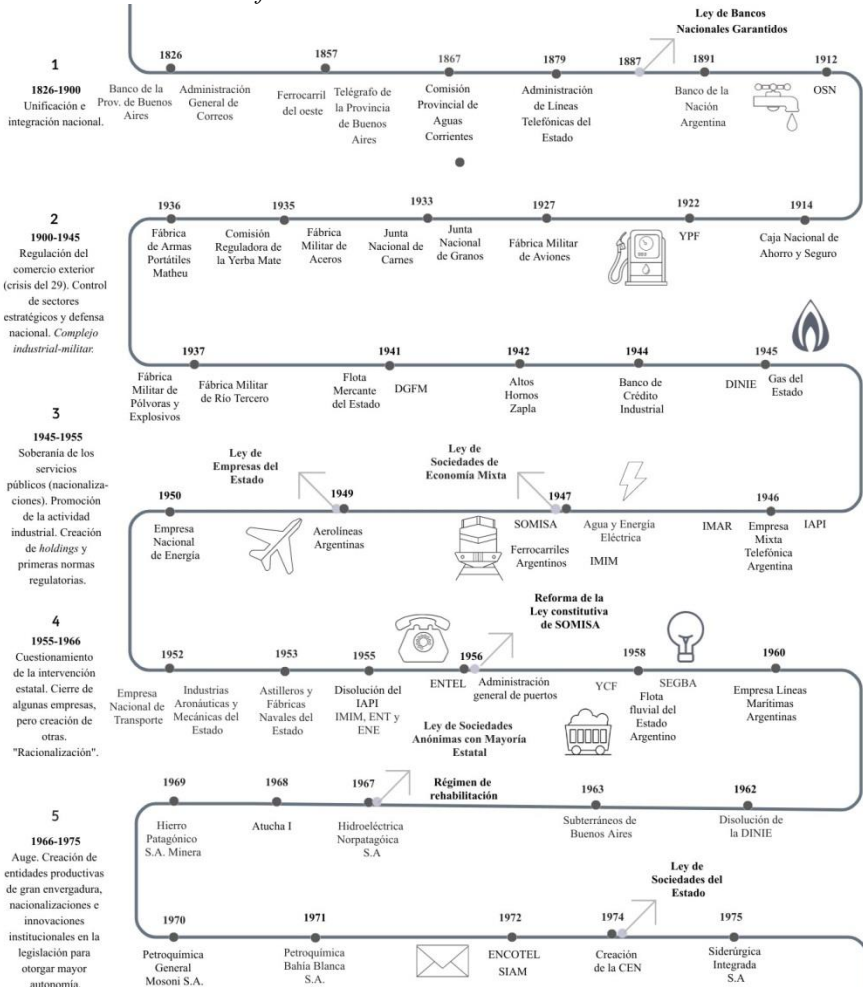
³⁰ Con este objetivo en 1967 se dicta el primer régimen de rehabilitación, que inicialmente consistía en apoyos crediticios de excepción, pero a raíz de que las dificultades de algunas

poder del Estado, algunas muy relevantes como SIAM en 1972. Por último, durante esta fase ocurrieron cambios institucionales, tendientes a dotar a las empresas públicas de mayor autonomía respecto del poder político en el ejercicio de su gestión. El primero fue en 1967, al dictarse la Ley de Sociedades Anónimas con mayoría estatal, la cual posibilitaba a las empresas de este tipo ser encuadradas en el marco del derecho privado. Luego, en 1974 se dictó el régimen de Sociedades del Estado, que permitió dar tratamiento de sociedades anónimas a empresas cuyo único propietario debe ser el Estado. El proceso de creciente intervención instó a la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), un *holding* del Estado que agruparía a las principales empresas estatales y algunas ex privadas donde el Estado tenía participación accionaria mayoritaria. El propósito era el control de los paquetes mayoritarios de un conjunto de empresas públicas de servicios e industriales, y que tuviera capacidad para impulsar la fusión y reconversión de las firmas de acuerdo a las directivas gubernamentales.

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

empresas subsistieron, sus acciones fueron pasando al Estado. Otro régimen similar fue el de 1970 para que las empresas en estado de concurso o quiebra pudieran continuar funcionando bajo administración del Estado.

Ilustración 1. Línea de tiempo. Creación y disolución de empresas públicas y sus normativas durante las “fases”



Fuente: elaboración propia.

La evolución de los marcos normativos y formatos de gestión

La manera en la que las empresas públicas se integraron al aparato estatal fue variando a través de las distintas etapas descritas en el apartado anterior, tanto en los regímenes jurídicos que las regularon como en los

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

Con el inicio de tercera “fase” durante el gobierno peronista, comenzaron a diseñarse regímenes jurídicos generales para regular administrativamente la actividad empresarial del Estado³¹. En 1947 se sancionó la ley de sociedades de economía mixta por el decreto-ley 15.349³² que habilitó las asociaciones de capitales públicos y privados con el propósito de realizar actividades industriales, comerciales o de servicios públicos. Previo a su sanción existieron experiencias concretas de sociedades mixtas y el diseño de normas particulares para estos fines, pero éste fue el primer régimen jurídico general³³. A estas firmas se les aplicaban las normas del derecho privado, sus actos no eran administrativos ni estaban sujetos al recurso jerárquico ante el PEN y/o el Tribunal de Cuentas. El control estatal se ejercía a partir de la designación del presidente (con capacidad de veto), a un tercio de los directores y el síndico y no podían ser declaradas en quiebra, sólo el PEN podía disponer su disolución o liquidación (Ugalde, 1983).

Otro formato característico de la etapa peronista fue la creación de empresas *holding*, sociedades cuya principal función fue administrar la propiedad y actividad de otras compañías y que proponían una organización sectorial. El primer caso fue la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) en 1947 que constituyó un holding industrial. Más allá de que las empresas que integraban la DINIE eran personas jurídicas independientes, sus directores y asambleas quedaban

³¹ Con excepción del Código de Comercio para las empresas mercantiles comunes (Fernández, 1976).

³² Ratificado por la ley 12.962.

³³ Por ejemplo, la ley de hidrocarburos 12.161 agregó algunos artículos al código de minería que posibilitaban la conformación de empresas mixtas para su exploración. También la ley que creó Fabricaciones Militares autorizaba al organismo a construir empresas mixtas.

reservados al directorio de la DINIE y, a su vez, la presidencia de la Dirección estaba reservada al Secretario de Industria y Comercio³⁴ (Belini, 2001). Otras expresiones de la modalidad de *holding* fueron la Empresa Nacional de Transporte (ENT) en 1950 y la Empresa Nacional de Energía (ENE) en 1952, las cuales quedaron trucas por ser disueltas a partir del golpe de Estado de 1955. La Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) puede considerarse también como un *holding* industrial ya que a partir de 1967 empezó a tener actividad de este tipo con tres diferencias importantes: 1) los directorios de las empresas que integraron el holding gozaban de plenas facultades, 2) la DGFM era una empresa en sí misma, mientras que las experiencias anteriores sólo tenían función de coordinación y administración y 3) la conducción del *holding* se manejaba con independencia de la cartera de su respectivo sector de actividad (Fernández, 1976).

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

³⁴ Belini, (2001) sostiene que la DINIE constituye un gran ejemplo de los límites de la política industrial peronista, ya que se nucleó un conjunto de industrias que no eran consideradas prioritarias y se mantuvo al margen de aquellas que sí tenían centralidad para la defensa nacional, cuya organización quedaba en manos de la DGFM.

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

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

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

Durante la última “fase” que se abre en 1966, se promovió un nuevo formato de empresa pública tendiente a la articulación con el capital privado a partir de la ley 17.318 de sociedades anónimas con mayoría

estatal, que posibilitaba a las empresas públicas asociarse con el capital privado manteniendo al menos el 51% del capital accionario de carácter público (FIEL, 1976). Este formato posibilitaba, además, que las empresas públicas se encuadrasen en el derecho privado con la única diferencia (respecto de las empresas privadas) de que no podían ser declaradas en quiebra y la enajenación de la propiedad estatal mayoritaria sólo podía ser efectuada por ley. Luego de su sanción, varias empresas del Estado se transformaron a este régimen y casi la totalidad de las nuevas empresas creadas lo hicieron con este formato. Las empresas mantuvieron su autonomía frente a la APN y las acciones públicas de estas empresas quedaban en manos el organismo estatal que las había creado, ejerciendo sus derechos políticos en las asambleas ordinarias y extraordinarias (Ugalde, 1983).

También se sancionaron dos leyes que posibilitaron la intervención estatal en empresas privadas con problemas económicos y financieros con el propósito de evitar que cesara su actividad, en parte como respuesta a la recesión de 1962 y 1963 que afectó económicamente y financieramente a una gran cantidad de empresas industriales³⁵. En 1967 se sancionó la ley 17.507, el primer régimen de rehabilitación de empresas privadas que se encontraran en “virtual cesación de pagos”. La normativa expresaba que consideraba especialmente a empresas que “por su preponderancia social, su envergadura económica, su desarrollo tecnológico o su influencia en la economía nacional consideraba pertinente asistir”. No obstante, tal como advierten Belini y Rougier, (2008), la medida pareció estar hecha a medida de SIAM. Otro caso fue la ley 18.832 sancionada en 1972 que instituyó un régimen especial para empresas privadas que hubieran sido declaradas en quiebra o juicio de acreedores, que hubieran reducido considerablemente su explotación o se hallaran en cesación de pagos de salarios. El PEN podía invocar la continuidad de la empresa designando un administrador y adelantando las sumas necesarias para continuar la actividad. En virtud de ambos sistemas, alrededor de 15 empresas terminaron en poder del Estado.

En 1973 volvió el formato *holding* a través de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) que se encargaba de la tenencia y administración de todas las empresas y participaciones del Estado que no estuvieran bajo la órbita del Ministerio de Defensa. Las empresas bajo la órbita de la CEN no perdían su individualidad jurídica ni la posibilidad de planificar y ejecutar operaciones, pero la CEN tenía la facultad de fijar

³⁵ Para conocer las formas de intervención del Estado frente a esta crisis y los antecedentes de la ley de rehabilitación de 1967 consultar el capítulo 5 de Belini y Rougier, (2008).

políticas de corto y largo plazo como intervenir sobre decisiones estratégicas de la empresa, controlar su gestión y centralizar su gestión financiera. Además, proponía al Poder Ejecutivo la designación de autoridades superiores de las empresas del Estado y nombraba a los representantes públicos en las asambleas ordinarias y extraordinarias. Según la interpretación de (Ugalde, 1983) la CEN buscaba reunir a todas las empresas del Estado bajo una conducción especializada que permitiera usufructuar economías de escala y lograr un mayor profesionalismo, deslindando responsabilidades políticas y de gestión y otorgando más libertad a los administradores para que pudieran ejercer su función con los medios más adecuados. En este contexto se derogaron y flexibilizaron muchas disposiciones limitantes (la ley de sociedades del Estado formó parte de esa lógica). No obstante, el autor señala que ese proceso estuvo atravesado por una serie de disputas al interior del gobierno y con los sindicatos que impidieron la plena vigencia del proyecto hasta que, en 1978, tras el golpe de Estado es reemplazada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP).

Por último, en 1974, la ley 20.705 de sociedades del Estado posibilitó el mismo tratamiento jurídico de las sociedades anónimas (derecho privado) a empresas cuyo único propietario era el Estado, en búsqueda de resolver las trabas burocráticas que conllevaba el formato de empresa del Estado y al mismo tiempo asegurar el carácter enteramente estatal de su propiedad. Esta ley prohibió la transformación de las formas jurídicas de las entidades y no admitía la participación de capital privado, aunque sí habilitaba la operación inversa: que una sociedad mixta o anónima con mayoría estatal se transforme en una sociedad del Estado. Bajo esta forma jurídica se incluyeron las principales empresas de servicios públicos como YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, Aerolíneas Argentinas. En términos de FIEL, (1976), fue un paso hacia la descentralización administrativa sin que participe el capital privado.

En suma, la evolución de las normativas y formatos previos a 1976 da cuenta de una sucesión de regímenes de conducción, planeamiento y control de las empresas públicas que no estaban estructurados con entera formalidad, pero que avanzaron progresivamente hacia un aumento de la calidad institucional. En primer lugar, las formas de gestión pasaron desde la dependencia directa del organismo estatal que organizaba la actividad del sector, hacia una mayor *autonomía estatal*³⁶ (Sikkink, 1993; Skocpol,

³⁶ El concepto de autonomía estatal alude a instituciones diferenciadas con recursos y atributos propios y un cuerpo de funcionarios que pueda plantear objetivos cierta autonomía,

1989) respecto del PEN y la incorporación de criterios de mercado para una mayor eficiencia en el desempeño de sus actividades³⁷, especialmente durante la última “fase”³⁸. La mayor independencia en la gestión empresarial respecto del Poder Ejecutivo habilitaba el establecimiento de objetivos propios, al menos formalmente. Varios análisis de la época destacaron como una de las principales limitaciones para el desempeño eficaz de las empresas estatales su utilización como instrumento de la política económica (Boneo, 1980; Kaplan, 1965). Por otra parte, la vocación por regular el conjunto de la actividad empresarial del Estado a partir de leyes generales buscó dotar de cierta *cohesión y coherencia interna*³⁹ sus funciones (Amsden, 1992). No obstante, en la práctica, el conjunto de formatos que se fueron diseñando a lo largo de los años no siempre coincidió con las disposiciones de la letra vigente, los marcos regulatorios se superponían entre sí –sin ser excluyentes– y la conducción superior de las empresas públicas quedaba muchas veces a cargo de diversas autoridades gubernamentales que no siempre ejercieron plenamente la dirección de la totalidad de las empresas públicas en el sector de actividad donde debían aplicar las políticas, ni lo hicieron con el mismo grado de autonomía y eficacia⁴⁰. Aun así, en los años previos al golpe de Estado, las normas sancionadas y los formatos de gestión y dirección propuestos tendieron progresivamente hacia la planificación y coordinación de las empresas del Estado y la mayor autonomía en su dirección y administración. En términos de *racionalidad estratégica*⁴¹ (Chibber, 2002),

tanto del poder ejecutivo como del poder económico. Situación contrapuesta a la cooptación de cuadros burocráticos.

³⁷ Tales como fomentar y regular la propiedad mixta, regir su actividad por derecho privado, reducir los controles de la APN y las trabas burocráticas, entre otros.

³⁸ Tal como se describió, el proceso no fue lineal. Si bien a partir de la tercera “fase” la propensión a dictar regímenes generales que introdujeran mayor autonomía y criterios de eficiencia fue en aumento, también hubo contramarchas, como las sucesivas actualizaciones a la ley de empresas del Estado que reincorporaron el derecho administrativo y la dependencia de la APN o el incremento de los controles a partir del golpe de 1955.

³⁹ Skocpol, (1989) destaca la importancia de que las instituciones del Estado cuenten con recursos organizacionales que funcionen coherente y cohesionadamente, tanto en lo relativo al cuerpo de funcionarios, como el marco regulatorio y la existencia de procesos estandarizados.

⁴⁰ Un análisis detallado sobre los alcances y límites prácticos de los regímenes jurídicos en las empresas públicas puede encontrarse en Gordillo, (1975).

⁴¹ El concepto de racionalidad estratégica es entendido por Chibber, (2002) como la capacidad de realizar intervenciones estratégicas y selectivas, no solo al nivel de la institución sino en un nivel intermedio en la coordinación interagencias de mediano-largo plazo.

la experiencia de la Corporación de Empresas Nacionales constituyó uno de los últimos intentos de planificación estatal de largo plazo que existieron en la Argentina, de la mano del tercer gobierno peronista. Para esos intentos de planificación estatal, las empresas públicas jugaban un rol estratégico en el proceso de desarrollo económico, de ahí la necesidad de articular y coordinar sus actividades estratégicamente.

Tabla 1. Principales transformaciones normativas y de gestión, anteriores al golpe de Estado de 1976

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

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

Conclusiones finales

La reconstrucción historiográfica de las empresas públicas argentinas demuestra que su origen, coincidentemente con la experiencia mundial, se remonta al surgimiento del Estado-Nación, motorizado por las necesidades de unificación nacional. De ahí en más, se produjo un crecimiento de las firmas prácticamente ininterrumpido en número, relevancia económica e instrumentos normativos diseñados para organizar su actividad, respondiendo a demandas sociales y económicas muy diversas, más allá de

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

El debate por las motivaciones detrás de la creación de empresas públicas fue abordado de manera muy prolífera por historiadores e historiadoras europeas, en un debate abierto con lo que denominaron “paradigma británico” y su prédica a favor de reducir al mínimo todo tipo de intervención estatal. En el centro de las argumentaciones del enfoque liberal se halla la atribución a la orientación ideológica de los gobiernos “izquierda” o “nacionalistas” la causa fundamental del crecimiento de las firmas estatales. No obstante, la evidencia empírica refuta estos postulados a nivel internacional y como se vio, también a nivel nacional. Detrás de ese “estigma ideológico” con el que carga la actividad empresarial del sector público, se montan una serie de mitos sobre el Estado ineficiente o mal administrador, que también resulta muy pertinente contrastar a la luz de la experiencia histórica nacional. Gran parte de las empresas públicas analizadas tuvieron un papel protagónico en la generación de nuevos mercados, fueron proclives a la asunción del riesgo empresario y realizaron inversiones de largo plazo, frente a la ausencia de iniciativa privada. En algunos casos, esa propensión a asumir el riesgo inicial fue tempranamente transferida hacia el sector privado, como en el caso de los ferrocarriles, mientras el Estado administraba los ramales menos rentables. Un caso paradigmático de la dinámica emprendedora asumida por el Estado es el de YPF, con su constante incremento de la actividad de exploración que redundó en avances notables en materia de energía tras la creación de YCF y GE. Esta tendencia a asumir el riesgo empresario se mantuvo en la petrolera estatal a partir de 1976, pero en una constante transferencia de los pozos más rentables hacia el sector privado, en base a la política de privatización periférica. Otro ejemplo sugerente es el transporte aéreo de

pasajeros, en el que el Estado efectuó inversiones notables en infraestructura y se crearon cuatro empresas mixtas que no lograron operar eficientemente hasta la creación de la aerolínea de bandera. Algunos trabajos recientes, más abocados al análisis de los formatos de empresa pública en el siglo XXI⁴², se propusieron examinar el desempeño de las empresas públicas contemporáneas a partir de nociones tradicionalmente aplicadas al sector privado, como *entrepreneurship*, que alude al espíritu emprendedor⁴³. Esos marcos teóricos fueron aplicados fundamentalmente al análisis de las formas de intervención estatal propias del siglo XXI en países desarrollados, pero parecen muy sugerentes para aplicar al análisis histórico varios de los casos nacionales analizados en futuras indagaciones.

Lista de referencias

- Amsden, A. (1992). A Theory of Government Intervention in Late Industrialization. En Putterman y Rueschemeyer (Eds.), *The State and Market in Development*. Lynn Rienner Publishers Inc.
- Barragán, I. (2020). Astilleros y Fábricas Navales del Estado. Demanda estatal, diversificación y orientación de la producción a la industria no militar en un proyecto empresarial de la Armada (1953 y 1976). *Trabajos y comunicaciones*, (51).
- Basualdo, M. E. (2015). La gestión de la carne vacuna en Argentina y las políticas estatales aplicadas entre 1930 y 1990, *TST: Transportes, servicios y telecomunicaciones*, (28), 92-126.
- Belini, C. (2001). DINIE y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955. *Desarrollo Económico*, 41(161).
- Belini, C. (2007). La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958. En M. Rougier (Ed.), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*. Ediciones Cooperativas.
- Belini, C., y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bernier, L. (2011). The future of Public Enterprises: Perspectives from the Canadian Experience. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 399-419.
- Boneo, H. (1980). Regímenes políticos y empresas públicas: Algunas cuestiones vinculadas al ámbito y dimensión del sector productivo estatal. *Estudios CEDES*, 3(7), 5-35.

⁴² Algunos de los más relevantes son: Bernier, (2011); Cló et al., (2015); Mazzucato, (2013); Miller, (1983); Tremml, (2019).

⁴³ La idea de espíritu emprendedor o vocación empresarial en las empresas está vinculada al reconocimiento y explotación de oportunidades rentables en el desarrollo de un bien o servicio, la adquisición de recursos humanos apropiados, el desarrollo de recursos financieros y el estableciendo una organización eficiente (Kuckertz et al., 2017).

- Bouneau, C., y Fernández, A. (2004). *L'entreprise publique en France et en Espagne (18-20 siècles)*. Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *The American Journal of Sociology*, 107(4), 951-989.
- Clifton, J., Comín, F., y Díaz Fuentes, D. (2006). La privatización de las empresas públicas en la UE: ¿La vía británica o la senda europea? *Revista de Economía Mundial*, 15, 121-153.
- Cló, S., Ferraris, M., y Florio, M. (2015). *L'impresa pubblica in prospettiva globale nell'ultimo decennio*. Università Degli Studi Di Milano.
- Comín, F. (1999). Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española. *Revista Asturiana de Economía*, 17(16), 163-190.
- Comín, F. (2008). Public enterprises in Spain: Historical cycles and privatizations. *Análise Social*, 43(4), 693-720.
- Cuccorese, H. (1972). *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires*. Talleres gráficos del Banco de la provincia de Buenos Aires.
- De Castro Esteves, R. (1958). *Historia de las Comunicaciones Argentinas*. Ministerio de Comunicaciones.
- Díaz Fuentes, D., y Comín, F. (2001). Auge y decadencia de la empresa pública en Europa. *Cuadernos de información económica*, 162, 137-146.
- Díaz Fuentes, D., & Comín, F. (2004). *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Síntesis.
- Echagüe, F. J. (2014). La Junta Reguladora de Granos: Su creación. *Libertas*, 15, 15.
- Fernández, R. (1976). *Las empresas públicas en la Argentina* (BA /105). CEPAL.
- FIEL. (1976). *Relevamiento de los principales indicadores de empresas públicas y su importancia en la economía argentina*. Consejo Empresario Argentino.
- Fontanals, G. (2012). Intereses públicos y privados en el origen y desarrollo de la telefonía en la Argentina: Del negocio privado al dominio estatal (1878-1955). *H - Industria. Revista de historia de la industria argentina y latinomericana*, 6(11), 134-165.
- Foreman Peck, J., y Millward, R. (1994). *Public and Private Ownership of British Industry 1820—1990*. Clarendon press.
- Gordillo, A. (1975). El estado actual de los regímenes jurídicos de las empresas públicas en la Argentina. En P. Andrieu, *Empresas públicas* (pp. 681-724). El coloquio.
- Iramain, L. D. (2012). *Expansión del complejo económico estatal-privado y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación durante la gestión liberal-corporativa. Los casos del sector vial y de la industria siderúrgica (Argentina, 1976-1981)*. Universidad de Buenos Aires.
- Kaplan, M. (1965). *Desarrollo Económico y Empresa Pública*. Macchi.
- Kaplan, M. (1969). El Estado empresario en Argentina. *El trimestre económico*, 36(141), 69-111.
- Kuckertz, A., Kollmann, T., Krell, P., y Stöckmann, C. (2017). Understanding, differentiating, and measuring opportunity recognition and opportunity exploitation. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 23(1), 78-97.
- Leavy, S., y Sáez, F. F. (2008). *Intervención del Estado en el comercio agrario. Los casos de la Junta Nacional de Granos y la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario*. Asociación Argentina de la Economía Agraria.

- León, C. A., y Rossi, C. A. (2003). Aporte para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina: La Junta Nacional de Granos. *Realidad Económica*, 196, 84-101.
- Mazzucato, M. (2013). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*. RBA libros.
- Miller, D. (1983). The Correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms. *Management Science*, 29(7), 770-791.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990*. Cambridge University Press.
- Millward, R. (2011). Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 375-398.
- Odisio, J. (2013). *Empresas públicas e industrialización: Petroquímica General Mosconi y el papel del Estado argentino en el desarrollo de la industria básica, 1969-1993* [Tesis doctoral]. Universidad de Buenos Aires.
- Odisio, J. (2015). Del fervor a la desidia: El papel del Estado empresario argentino en la petroquímica básica entre 1970 y 1995. En A Regalsky y M Rougier (Eds) *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*. EDUNTREF.
- Piglia, M. (2016). La Aeroposta Argentina, el desarrollo de la Patagonia y los orígenes de la política aerocomercial. En M. Rougier y J. Odisio (Eds.), *Estudios sobre planificación y desarrollo* (pp. 27-58). Lenguaje claro.
- Piglia, M. (2019). Carry our colours and defend our interests under the skies of other Continents. Argentinian Commercial aviation policy in the Peronista decade (1945–55). *The Journal of Transport History*, 40(1), 44-61.
- Regalsky, A. (2010). De Buenos Aires a las Provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación 1891-1930. *Desarrollo Económico*, 50(199), 455-483.
- Regalsky, A. (2011). *Estado empresario, Estado promotor, Estado regulador. El Banco de la Nación Argentina, el sistema bancario y las finanzas públicas en la crisis de 1914*. V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo.
- Regalsky, A. (2019). Empresas, Estado y mercado en el sector financiero: El Banco de la Nación Argentina, 1891-1930. *Anuario del Centro de Estudios Económicos de las Empresas y el Desarrollo*, 11, 134-158.
- Regalsky, A., & Rougier, M. (Eds.). (2015). *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina*. EDUNTREF.
- Regalsky, A., & Salerno, E. (2008). En los comienzos del Estado empresario: La inversión pública en ferrocarriles y obras sanitarias entre 1900 y 1928. *Investigaciones de Historia Económica*, 4(11), 107-136.
- Rougier, M. (2004). Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973. *Desarrollo Económico*, 43(172), 515.
- Rougier, M. (2008). *El estado y sus empresas*. IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia.
- Rougier, M. (2009). ¿Elefante o mastodonte? Reflexiones sobre el tamaño del Estado empresario en la edad de oro de la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina. En A. Muller (Ed.), *Industria, desarrollo e historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvzarzer*. FCE-UBA.
- Rougier, M. (2010). El fracaso del «Estado empresario». La Dirección General de Fabricaciones Militares y el desarrollo de la metalurgia del cobre, 1941-1955. *Anuario IEHS*, 25, 431-447.

- Rougier, M. (2015a). *El Complejo Militar-Industrial, el «núcleo duro» del Estado empresario y la industrialización en la Argentina*. EDUNTREF.
- Rougier, M. (2015b). Empresarios de uniforme. La conformación de un complejo militar – industrial en la Argentina. En G. Guajardo Soto y Lab, *La empresa pública en México y América Latina: Entre el mercado y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rougier, M. (2011). Militares, burocracia e industria El desempeño del Complejo militar-industrial en la producción metalúrgica. *V Jornadas de Historia Económica*, 29.
- Salerno, E. (2019). El Estado empresario temprano: La experiencia de los Ferrocarriles del Estado. Empresa pública, burocracia y conectividad en la primera mitad del siglo XX en Argentina. *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 13(25), 29-42.
- Schvarzer, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*, 3, 45-68.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 128.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 71-122.
- Toninelli, P. A. (2000). *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world* (Vol. 61). Cambridge University Press.
- Toninelli, P. A. (2004). Between State and Market. The parabola of Italian public enterprise in the 20th century. *Entreprises et Histoire*, 37, 53-74.
- Tremml, T. (2019). Linking two worlds? Entrepreneurial orientation in public enterprises: a systemic review and research agenda. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(1), 25-51.
- Ugalde, A. (1983). *Las empresas públicas en Argentina*. Seminario sobre Planeamiento y Control del Sector de Empresas Públicas, Brasilia.

La posición política de integración regional del gobierno desarrollista en el marco de la ALALC (1958-1962)

The regional integration policy position of the developmentalist government within the framework of the ALALC (1958-1962)

Guadalupe Torrijo Di Marco*

RESUMEN

En este artículo se analizan, las posiciones político ideológicas del gobierno desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962) en relación a los principios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y en el marco de la principal iniciativa de integración regional de la época la Asociación Internacional Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El objetivo de este trabajo es aportar desde una perspectiva histórica, elementos al estudio del debate en torno a la integración regional y el desarrollo durante la década de 1960 y 1970 en América Latina, específicamente sobre dos prioridades contrapuestas como la integración nacional, sostenida por el gobierno argentino, en antagonismo a la integración regional, sostenida por un conjunto de especialistas, políticos e intelectuales de la época en la región.

Partimos de considerar que la contribución a la conformación de un Mercado Común en la región estuvo condicionada por la prioridad del desarrollo nacional mediante la expansión del mercado interno por sobre el desarrollo a través de la integración regional.

Para profundizar en el análisis fueron abordados cuatro corpus de fuentes. Por un lado, los discursos presidenciales desde 1958 hasta 1962 reunidos en cuatro tomos editados por el Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi en el año 2012. Por otro lado, las publicaciones de la revista trimestral *Estudios Internacionales* del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, cuya creación data de 1966, y reúne los debates sobre integración de la época.

Los artículos editados de las intervenciones en el Seminario de Arica que se realizó en Chile en 1968 reunidos en la publicación dirigida por Osvaldo Sunkel *Integración Política y Económica* editado por los Estudios Internacionales en 1970, donde está excluida la presentación hecha por Rogelio Frigerio quien fue

* Universidad de Buenos Aires.

invitado a presentarse como ponente. Por último, la exposición de éste publicada en *La Integración Regional. Instrumento de los monopolios* en 1968. En estas dos últimas fuentes se plasmaron las dos posiciones en disputa entre los intelectuales latinoamericanos que intentaron acompañar el proceso de desarrollo e integración en la región.

Por lo tanto, en este trabajo se busca interpretar la posición del gobierno respecto a la integración regional, y cuestionar los fundamentos teóricos e intelectuales sobre la prioridad dada a la integración nacional a luz de los fundamentos de otras posiciones sobre el tema a la luz de las contradicciones con las acciones políticas concretas del proyecto desarrollista durante gobierno mencionado.

Palabras clave: Integración, desarrollismo, América Latina, Frondizi

ABSTRACT

This article analyzes the political and ideological positions of the developmentalist government of Arturo Frondizi (1958-1962) in relation to the principles of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and within the framework of the main regional integration initiative of the time, the International Latin American Free Trade Association (LAFTA).

The objective of this paper is to contribute, from a historical perspective, elements to the study of the debate on regional integration and development during the 1960s and 1970s in Latin America, specifically on two opposing priorities such as national integration, supported by the Argentine government, in antagonism to regional integration, supported by a group of specialists, politicians and intellectuals of the time in the region.

We start from the premise that the contribution to the creation of a Common Market in the region was conditioned by the priority of national development through the expansion of the domestic market over development through regional integration.

In order to deepen the analysis, four corpus of sources were approached. On the one hand, the presidential speeches from 1958 to 1962 gathered in four volumes edited by the Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi in 2012. On the other hand, the publications of the quarterly journal *Estudios Internacionales* of the Institute of International Studies of the University of Chile, whose creation dates back to 1966, and brings together the debates on integration of the time.

The edited articles of the interventions in the Arica Seminar held in Chile in 1968, collected in the publication directed by Osvaldo Sunkel *Integración Política y Económica* edited by *Estudios Internacionales* in 1970, where the presentation made by Rogelio Frigerio, who was invited to be a speaker, is excluded. Finally, the latter's presentation published in *La Integración Regional. Instrumento de los monopolios* in 1968. These last two sources reflected the two positions in dispute among Latin American intellectuals who tried to accompany the process of development and integration in the region.

Therefore, this paper seeks to interpret the government's position on regional integration, and to question the theoretical and intellectual foundations on the priority given to national integration in the light of the foundations of other positions on the subject in the light of the contradictions with the concrete political actions of the developmentalist project during the aforementioned government.

Keywords: Integration, Developmentalism, Latin America, Frondizi

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2020

Fecha de aceptación: 20 de mayo de 2021

Introducción

Proponemos contribuir a una mirada crítica de las relaciones internacionales de la Argentina, a partir de considerar la política exterior en estrecha vinculación con la política interna, más allá de cierta autonomía relativa que transita el mundo diplomático. Y esto es parte de un proyecto más amplio que busca precisar los actores internos como uno de los factores determinantes en las decisiones gubernamentales.¹

La relación entre la política económica interna y la política exterior durante el periodo mencionado, dentro de los lineamientos de un gobierno de características desarrollistas, estuvo signada por aspectos políticos e ideológicos que tuvieron su expresión en esta dicotomía que encierra la oposición entre el “integracionismo emotivo” y la “integración real”² como se la denominó en la época. Que en términos científicos remite a la opción del Mercado Común o el Libre Comercio. Partimos de considerar que la opción del gobierno desarrollista de la posición de libre comercio y la postura mercado internista contra toda una corriente de pensamiento que postulaba la integración regional como garante del desarrollo tuvo que ver con la defensa de los intereses de un sector económico industrial.

Por lo tanto, las fuentes fueron abordadas desde el siguiente interrogante central, ¿Cómo se alinearon ante la ALALC los diferentes tipos de interés económico en el país? ¿Qué actores sociales concretos definieron esa

¹ La investigación general plantea el análisis de los condicionamientos internos, el apoyo y los rechazos de los principales actores sociopolíticos a la política exterior, a la integración regional comprendiendo el periodo entre los años 1958 y 1972.

² “Arica todavía puede ser el escenario del deseado Encuentro Latinoamericano”, 1 de febrero de 1968, *Clarín*.

política interna en relación a la integración regional? ¿Qué sector económico estaba interesado en la integración del mercado nacional por sobre el regional?

María Cecilia Míguez (2011) en su análisis sobre la relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino entre 1958 y 1962, parte de caracterizar la política exterior del gobierno de Arturo Frondizi vinculada a un proyecto industrialista del país sobre la base del ingreso del capital monopólico extranjero en las posibilidades abiertas por la dinámica de la Guerra Fría. Y en este sentido, concluye que fue determinante la búsqueda de la inserción multilateral más que un proyecto defensor de un nacionalismo económico lo que llevo incluso al planteo en el ámbito político diplomático de la autonomía respecto a Estados Unidos, (Míguez:2011).

Consideramos que esta multilateralidad se buscó en la participación en la ALALC, pero, sin tener en cuenta las nuevas oportunidades que surgieran con la integración, y partimos de la idea que la opción de libre comercio para el desarrollo del mercado interno nacional como así lo postulaba no tuvo que ver con una posición antiimperialista como la que sostenía discursivamente el gobierno sino con la defensa de intereses del sector que representaba y lo sostenía, principalmente los sectores industriales que pretendía desarrollar con el capital extranjero (siderurgia, energía, acero) y los representados por la Confederación General Económica (CGE) que se verían afectados por la reconversión industrial que implicaba la integración regional.

Comenzaremos con este artículo por reconocer el fundamento ideológico de la opción del libre comercio en el marco de la ALALC, los fundamentos del gobierno desarrollista por los cuales la economía nacional se siguió realizando en el marco restringido de los mercados internos con prescindencia de los objetivos integracionistas.

El contexto de integración y desarrollo

Las nuevas características del orden mundial estaban dadas por el resultado de la crisis de la segunda postguerra y los resultados de los intentos de recuperarse de esta, el nuevo mundo bipolar dio lugar a las iniciativas en torno a organismos internacionales, los ensayos de esquemas de integración en Europa, con la firma del Tratado de Roma (CEE) en 1957 que significó una profundización de la CECA (Comunidad Europea del

Carbón y el Acero), y la consideración de incorporar a la zona de libre comercio europea a las colonias.

Si tenemos que ubicar el momento preciso en el siglo XX de la integración de la Argentina con América Latina sin duda fue el periodo que abarca desde fines de la década de 1950 hasta fines de la década de 1960.³ El inicio del periodo estuvo caracterizado por la incrementación de la actuación de los organismos especializados para promover el proceso de regionalización camino a la integración regional⁴. Uno de los organismos más importante fue la CEPAL, promotora de la ampliación de los mercados nacionales con la perspectiva de la conformación de un mercado común latinoamericano.⁵

Como actor parcialmente externo encargado del asesoramiento, hace su aparición en 1948 como organización especializada de las Naciones Unidas. Funcionó desde su origen como uno de los principales órganos de estudio y asesoría destinados a promover el desarrollo de los países de la región y mejorar el nivel de vida de la población.

Dicha institución contribuyó a construir una especie de ideología hegemónica en la materia. A partir de los estudios realizados aumentó la insistencia sobre la necesidad de ampliar los mercados nacionales mediante la formación de un mercado común latinoamericano como única opción para alcanzar la industrialización de los países de la región. Esto generó un clima de pensamiento de época que fue el preludio del camino a la ALALC y se manifestó en la creación de otras instituciones con ese fin como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un instrumento financiero para estos propósitos.

Sin embargo, dentro de este aparente consenso homogéneo existieron discrepancias de objetivos y prioridades. Cuando hablamos de integración regional existen diferencias concretas en los objetivos y formas, entre lo que Katz plantea como meros acuerdos comerciales entre las clases dominantes, a diferencia de la búsqueda de la unidad que constituye una

³ Para Celso Furtado el movimiento integracionista en la región, tiene su punto de partida en una resolución de los gobiernos de los cinco países, tomada en el cuarto periodo de sesiones de la CEPAL que tuvo lugar en la ciudad de México en 1951. Donde manifestaron interés en promover la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios. Este movimiento integracionista se desdoblaría en dos frentes; la creación de instituciones y la liberación progresiva del intercambio comercial. (Furtado:1979;268)

⁴ En la Conferencia Económica Interamericana en Buenos Aires, que se realizó en el mes de agosto de 1957 estuvieron presentes las posiciones opuestas acerca del Mercado Común y fue aprobado el mercado zonal. Sin embargo, los avances en el tema fueron meramente enunciativos. La Nación, 27 de agosto de 1957, pg. 3

⁵ "El Mercado Común Latinoamericano". Naciones Unidas, México DF, julio 1959.

aspiración antiimperialista hacia la autonomía. (Katz: 2008) Tomaremos esta caracterización como escenario de disputa donde se desarrollaron los hechos históricos que mencionaremos, al igual que el debate dentro del movimiento integracionista.

Durante las negociaciones previas al Tratado de Montevideo de 1960 por el cual comienza a funcionar la ALALC, surgen dos proyectos de integración opuestos; la Zona de Libre Comercio (ZLC) impulsada por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en oposición al Mercado Común (MC) defendido por los miembros del Grupo de Trabajo de la CEPAL que implicaba una reconversión industrial y productiva.⁶

Si bien varios autores utilizan los conceptos indiferenciadamente existieron dos proyectos como tales, Juan Mario Vacchino identificó estas diferencias en la gestación de la ALALC, al distinguir la discrepancia entre el enfoque original de la CEPAL y las disposiciones que se adoptaron, en definitiva. Que en los términos de Felipe Herrera sus objetivos inmediatos solo buscaron la creación de una zona de libre comercio por la vía de las negociaciones anuales producto por producto (Herrera, 1970: 311).

Vacchino enumera una serie de puntos en los cuales se evidencian dicha modificación, el modelo cepalino en el ámbito de las relaciones económicas internacionales planteó transformaciones importantes en la estructura del comercio exterior tanto en materia de exportación (aumentarlas y diversificarlas) como de importación (ampliar la sustitución más allá de mercados nacionales). Y esto estuvo directamente ligado con la implementación de instrumentos y mecanismos para lograr el desarrollo de la industrialización que llevara a ese equilibrio externo e interno que postulaba el modelo. Implicaba una política económica dirigista y proteccionista de las actividades nacionales a lo cual se sumaba un lugar destacado a la integración regional. Se ponderó la dirección del Estado y el auxilio del capital extranjero, (Vacchino, 1983: 34).

En dicha integración estaban previstos acuerdos de complementación por sectores industriales para contribuir al desarrollo de las nuevas industrias y a la racionalización de las ya establecidas, al igual que un sistema de preferencias hacia las economías de la región en desventaja de desarrollo. Sin embargo, las bases de este esquema fueron variando en

⁶ Cuando mencionamos la Zona de Libre Comercio (ZLC) nos referimos al esquema de integración por el cual se establece el libre comercio entre los países socios mientras el comercio con terceros es gravado, pero esa política comercial frente al resto del mundo es autónoma de cada integrante. En cambio el Mercado Común establece además de la libre circulación de bienes y servicios, la libre circulación de los factores productivos entre los países socios. Y un Arancel Externo Común frente a terceros.

función de las negociaciones intergubernamentales que termino en la deriva de la conformación de área de preferencia comercial a una zona de libre comercio.

El autor, hace especial énfasis en otorgar la responsabilidad de las modificaciones en este sentido a la presión ejercida por los países del Cono Sur, que concentraban la mayor parte del comercio intralatinoamericano, interesados en alinearse a las formas del GATT y a la posición de los Estados Unidos y la iniciativa de integración en el marco de la Alianza para el Progreso. (Vacchino: 1983; 41).

Este fue el devenir por el cual el mercado común latinoamericano quedo reducido a una mera fórmula declarativa, y este movimiento de prioridades y preferencias se produce anteriormente al inicio formal de la iniciativa de integración que fue la ALALC.

De esta manera, la ALALC fue el resultado de los estudios preliminares de la CEPAL. Este acuerdo multilateral de comercio abarcó a once países; la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, en un principio y posteriormente a Colombia y Ecuador en 1961, Bolivia en 1966 y Venezuela en 1967, y adscribió al enfoque comercialista y liberal de la región. Estableció una ZLC, mediante la eliminación gradual y negociada de los derechos aduaneros, de otros gravámenes de efectos equivalentes y de las restricciones cuantitativas sobre lo esencial del comercio conjunto.

En la Argentina los principales problemas señalados por el Informe económico conocido como Plan Prébisch elaborado en 1955 abrieron un debate en varios sentidos. La declinación y obsolescencia de equipamiento de las producciones agropecuaria y petrolera, la ineficiencia de la industria, las graves carencias en la infraestructura del transporte y la energía, el déficit de la balanza comercial, el crecimiento de la inflación y la falta de crédito para el reequipamiento tecnológico, plantearon cómo seguir, y reavivaron el debate del desarrollo. Esta elaboración no había sido azarosa, sino que respondía al fracaso de la primera etapa de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

Pero la preocupación del desarrollo no era exclusiva de una nación particular, el tema de la integración y la industrialización se consideraron como posible respuesta al problema del subdesarrollo a nivel mundial.

Como mencionamos anteriormente, este contexto fue acompañado por un clima intelectual de época en torno a los debates sobre la teoría de la dependencia, sobre la inserción internacional de los países del continente que cuestionaba la opresión y la vulnerabilidad de éstas, y se replanteaba los términos de la misma. En este sentido, las potencialidades de desarrollo

y autonomía que contiene la integración de la región se convirtieron en objeto de estudio de los científicos sociales de América Latina.

En las interpretaciones que ponderan positivamente la integración como ámbito de desarrollo industrial autónomo de la región, se encuentra el grupo de intelectuales nucleados en la órbita del Instituto de Estudios Internacionales y la revista trimestral *Estudios Internacionales*. Cabe aclarar que muchos de estos exponentes sobre el tema fueron funcionarios de los diferentes organismos de asesoramiento y gestión que surgieron para promover las políticas de integración y desarrollo. Parten de la concepción de impronta cepalina⁷ de desarrollo e integración mediante la creación de un “mercado común” según la experiencia europea de la época.

Una posible caracterización y división de estos estudios se puede establecer en torno a las finalidades y propósitos de la integración. Por un lado, están los que vinculan los cambios en el desarrollo económico y social con la factibilidad de la integración (Mayobre, 1964). Por otro lado, están aquellos que la conciben como vía para alcanzar un grado de unidad y autonomía económica que permita a la región tener mejores condiciones de negociación en el campo internacional con especial énfasis en el desarrollo de las instituciones financieras como el BID, posición defendida por Felipe Herrera quien presidió este organismo. (Felipe Herrera, 1967).

Un matiz en esta corriente de pensamiento plantea como realidad histórica, la no libertad de América latina de integrarse o no regionalmente (Kaplan, 1968; Sunkel, 1966).

Desde otra perspectiva dentro de los análisis de corte desarrollistas se encuentra Rogelio Frigerio, quien fuera Secretario de Relaciones Económicas y Sociales del gobierno de Arturo Frondizi. El autor invierte la prioridad absoluta de la integración regional enfocando la “integración nacional” como proceso principal y precedente a la integración latinoamericana (Frigerio; 1968:60).

Desde una visión crítica que toma distancia de estas posiciones economicistas, Graciarena (1965; 1967) se propone esbozar una perspectiva política de la integración regional, contemplando en su análisis la relación entre las clases sociales y el poder. Sin embargo, en su planteo de un “Estado débil” en América Latina deja de lado el carácter dinámico de la reconfiguración de las relaciones e intereses de clase en las decisiones políticas en el ámbito del poder político.

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Organismo regional dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, fundada para la promoción del desarrollo económico y social de la región.

En el caso de la Argentina, la posición del desarrollismo sobre la integración que había sido manifestada durante el mandato de Arturo Frondizi, en discursos y escritos, se expresó explícitamente tiempo después de la caída del gobierno, cuando Rogelio Frigerio contra toda la corriente intelectual y política del momento se manifestó por la integración nacional por sobre la regional en el Seminario de Arica, Chile, en 1968.

Si bien el discurso relativo al desarrollo tuvo a lo largo de los años diversas voces, proyectos y programas de estimulación intelectual y política, ninguno logró que sus nombres sean asimilados como sinónimos del desarrollo como en caso de los nombres de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, y su disertación y acción.

Ambos desarrollaron un movimiento ideológico, una fórmula política y cuya razón de existir fue esa receta, integración y desarrollo, para dar respuestas a los interrogantes capitales de la Argentina posperonista.⁸ Como señala Míguez, Frigerio “aportó un equipo intelectual vinculado a los industriales peronistas de la Confederación General Empresaria (CGE), y los sindicatos de la Confederación General del Trabajo (CGT) (...)” (Míguez:2011; 56).

El desarrollismo y la integración regional a través de los discursos presidenciales

Retomando lo mencionado anteriormente, que describe al período como una etapa en la cual el mundo entero se vuelca a la idea de “integración”, cabe la pregunta ¿Cuál fue la posición del desarrollismo respecto la integración regional?

El desarrollismo durante el gobierno de Frondizi fue el encargado de llevar a cabo la “segunda etapa de industrialización por sustitución de

⁸ En la etapa histórica inaugurada por la Revolución Libertadora, en los primeros tiempos del postperonismo con el peronismo proscripto, la revista *Qué* se constituyó como una verdadera prensa opositora que desde su creación en 1956 experimentó una gran expansión. La línea editorial de la revista *Qué Sucedió en Siete Días*- en su segunda etapa (1955-1959)-, fue el canal de expresión de la política del gobierno desarrollista. Sustentó el arribo de Arturo Frondizi a la presidencia de la Nación, y con él, el proyecto político que se valió de muchos hombres y muchas mujeres provenientes del grupo impulsor de la revista *Qué* para ejecutar su programa de gobierno. Rogelio Frigerio fundador del semanario, fue secretario de Asuntos Económicos Sociales de la Presidencia durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) y principal ideólogo del proyecto político, económico y social que llegó al poder en 1958.

importaciones”, seguida por el desarrollismo dictatorial. En este sentido se coloca como central el mercado interno y la integración nacional para generar un círculo virtuoso de incrementos del poder adquisitivo y expansión de la producción.

El tema de la integración regional como problemática en término de libre circulación de bienes está colocado como punto específico desde el comienzo del mandato de Frondizi, en su primer discurso.⁹ El mensaje inaugural leído ante la Asamblea Legislativa reunida el 1° de mayo de 1958 hace un llamado a la acción conjunta de acuerdos bilaterales y regionales de las naciones latinoamericanas para el desarrollo e integración de cada nación, con la perspectiva de alcanzar un mercado común latinoamericano. Como si se tratase de etapas evolutivas coloca como objetivo final la constitución de una comunidad de naciones latinoamericana mediante el comercio como vínculo de unión por excelencia, sin desestimar instancias previas como logros inmediatos supeditados a este objetivo mayor.

Menciona los pasos concretos que se hicieron desde el gobierno en este sentido, por ejemplo; la creación de un organismo destinado a estudiar los problemas del transporte y también la participación activa del Consejo Interamericano Económico Social de la Organización de Estados Americanos en los estudios sobre mercados regionales.

En este marco, sin demasiada justificación más que continuar el camino europeo en algunas ocasiones o marcar como etapa inconclusa la industrialización de las naciones latinoamericanas, plantea el desarrollo y la integración nacional previa como necesaria para el desarrollo de las industrias latinoamericanas.¹⁰

⁹ Según la entrevista realizada por Mónica Hirst y Magdalena Segré (13 de noviembre de 1987) que se encuentra en los recientes tomos de Mario Rapoport, *Historial Oral sobre la Política Exterior Argentina*; Oscar Camilión, quien entre 1958 y 1959 se desempeñó como Ministro consejero de la Embajada de Brasil y en 1961 se desempeñó como Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno de Arturo Frondizi, afirmó que la participación en la ALALC no se trató de un acercamiento hacia América Latina en busca de una integración económica sino por la necesidad práctica de multilateralizar las economías latinoamericanas, Rapoport (2015).

¹⁰ La importancia dada a la integración nacional por sobre la regional constituyó un elemento presente en la política exterior del gobierno desarrollista como lo asegura Carlos Alberto Florit, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación (1958-1959) quien al ser consultado por los principios y prioridades asignadas durante sus funciones aseguró: “Nuestro objetivo es extraer el petróleo para transportarlo al exterior, aportar inversiones de riesgo, innovar en industria pesada, integrarnos nacionalmente, como paso previo y necesario para una integración de otro tipo, multinacional; por eso la política exterior va a tener un carácter eminentemente instrumental” (Rapoport, 2015: 499).

Al año de asumir, el tema ya no es un apartado sino un discurso en sí mismo dirigido a manifestarse concretamente sobre procesos iniciados hacia un esquema de integración de otras características ante la Organización de Estados Americanos. Donde desarrolla el “pensamiento del gobierno argentino” a tres meses de iniciada la Revolución Cubana sobre la problemática de la formación de mercados comunes regionales, “La integración económica nacional y el mercado común latinoamericano no son pues proposiciones académicas ni especulaciones teóricas sino exigencias vitales del desarrollo futuro de las naciones de América.”¹¹

A dos años de mandato, luego de haber puesto en práctica la Batalla del Petróleo, el plan de estabilización económica y con un mercado en desventaja, el Presidente en un mensaje leído ante el Congreso de la Nación reunido en Asamblea Legislativa, el 1° de mayo de 1960, hace un balance positivo de la subsistencia de los dos grandes objetivos de su gestión, y tiene en cuenta el devenir del proceso de integración en el marco de la ALALC.

Al mencionar el plano regional hace hincapié en la expectativa puesta en la creación de la Zona de Libre Comercio, enfocado en el mercado de consumo como estímulo de desarrollo, “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio multiplica el mercado consumidor de las producciones nacionales, necesario para la evolución, de estas en términos de costos económicos. Además intensificará el comercio tradicional de materia primas y alimentos y promoverá el intercambio de los productos industriales que todos fabricamos en magnitudes crecientes”.¹² A pesar de estas declaraciones que detallan expectativas concretas en función de futuros intercambios, el Presidente se ve en la necesidad a renglón seguido de aclarar la defensa del desarrollo de sus relaciones autónomas frente a terceros, como Europa y EEUU, antes los gobiernos asociados remarcando el carácter de libre comercio. A su vez, en un claro mensaje a Europa y EEUU, apela a su condición de país occidental y americano para defender con éstos sus relaciones comerciales.

¹¹ “La actitud argentina ante los procesos de integración”. *Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Comité de los Veintiuno de la Organización de Estados Americanos celebrada en Buenos Aires, en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación*, el 28 de abril de 1959. Tomo I pág. 276-277.

¹² “Desarrollo nacional y paz social”. *Mensaje leído ante el Congreso de la Nación reunido en Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1960. Tomo II, pág 67.

Diez días después, en el discurso pronunciado a jefes de las delegaciones extranjeras en Buenos Aires,¹³ con motivo de la celebración del 150° aniversario de la Revolución de Mayo, también fue ocasión para fijar posición sobre “activo y libre intercambio entre sus Estados” y renglón seguido aclara la preocupación por señalar, enfáticamente, que su integración regional no significa aislamiento y mucho menos hostilidad frente al resto del mundo. Por el contrario, aspira a una integración regional para servir mejor, más eficientemente, “a la expansión del comercio internacional, y al progreso cultural y material del mundo entero.” Concretamente, la preocupación pasa por “La necesidad de la cooperación internacional que es aporte de capitales, asistencia técnica y expansión del intercambio cultural y material.” Llamativamente menciona a los “grandes conglomerados económicos” en relación a esta iniciativa de integración para defender la competitividad de América Latina en la economía mundial. Sin querer perder esa otra cooperación que era la financiera desde EEUU, a la cual se refiere y manifiesta la importancia de la misma. Se posiciona dentro del campo de Occidente demostrando los principios democráticos y de libertad. Respecto a la elección como presidente de J. Kennedy afirma que se abre “una era de intensa participación de los Estados Unidos en el desarrollo de América latina”. Y ese desarrollo nacional, circunscripta a la satisfacción material, pasa a ser bandera para derrotar “las fuerzas oscuras del comunismo”.

Esta línea se mantiene en circunstancias de encuentros con otras naciones de América Latina, y se enfatiza el “fortalecimiento del sistema interamericano” que excluyen pretensión de liderazgo y predominios.¹⁴

En este conjunto de discursos si bien está planteada la dicotomía, entre “integracionistas” y “nacionalistas”, que atravesó los debates y posiciones políticas durante esos años, es recién en el Seminario sobre Integración regional que se realizó en 1968 posteriormente a su mandato quedan planteados explícitamente los argumentos de los exponentes desarrollistas para rechazar lo que consideraban como integración regional previa a la necesaria integración nacional inconclusa.

¹³ “La problemática de América latina en la perspectiva histórica”. *Discurso pronunciado en la comida ofrecida por el señor Presidente de la Nación a los señores jefes de las delegaciones extranjeras, en Buenos Aires, 24 de mayo de 1960. Tomo II, pág 87.*

¹⁴ La Argentina y México: culturas y desarrollos nacionales. *Discurso pronunciado al condecorar con el Collar de la Orden del Libertador General San Martín al señor presidente de México, licenciado Adolfo López Mateo, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, el 25 de enero de 1960. Tomo II.*

Integración regional e integración nacional

Entre el 23 de enero y el 2 de febrero de 1968 se llevó a cabo en la ciudad de Arica, Chile, un seminario internacional organizado por el Centre d'Études de Politique Étrangère, de París, y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, con la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo y la Junta de Adelanto de Arica. Con la intención de analizar comparativamente las experiencias de América Latina y Europa en materia de integración política y económica. Fueron invitados especialistas y comentaristas del Mercado Común Europeo e impulsores del camino de la integración de América Latina. Las comisiones y debates se organizaron en torno a siete grandes temas; Integración y Desarrollo, La Agricultura en la Integración, Aspectos Financieros y Monetarios, Integración Ciencia y Tecnología, Problemas Institucionales de la Integración, Los Estados Unidos y la Integración, y La Estrategia Política de la Integración. Los ensayos fueron editados por el Profesor Osvaldo Sunkel y posteriormente publicados en 1970 con el título "Integración política y económica".¹⁵

El principal convocante del encuentro, el Instituto de Estudios Internacionales dependiente de la Universidad de Chile, fue creado en 1966 como centro interdisciplinario para trabajar en el estudio de las relaciones internacionales y la historia contemporánea. El principal objetivo de su surgimiento fue investigar y dar respuesta a la inquietud del momento sobre los problemas de las relaciones internacionales en el contexto del fin de la Guerra Fría.

Como centro de investigación surge vinculado con el *Royal Institute of International Affaire*, de Londres y con el *Centre d'Études de Politique Étrangère*, de París. A su vez estrecharon relaciones con centros dedicados al estudio de disciplinas afines en América Latina y el resto del mundo, como; el *Institut des Sciences Economique Appliquees*, el *Institut du Developpement Economique et Social*, ambos de París; el Instituto Otto Suhr, de la Universidad de Berlín; el Instituto Arnold Bergstraesser, de la Universidad de Freiburg; el Instituto para la Integración de América Latina, de Buenos Aires; el Instituto Brasileño de Asuntos Internacionales; el Colegio de México, y la *London School of Economies and Political Science*.

¹⁵ Sunkel, O (Comp). (1970) *Integración política y económica*. Chile, Editorial Universitaria.

Con la fundación sale el primer número de la revista trimestral *Estudios Internacionales*, cuyo director fue Claudio Véliz, y reunió los trabajos sobre la temática de autores referentes como Mayobre, J; Kaplan, M; Sunkel, O; Herrera, F e incluso Arturo Frondizi.

Arturo Frondizi participó de la Revista con un artículo titulado “El problema nacional de América Latina y ciertos esquemas de integración regional”, en el cual fijó su posición respecto a la tendencia tanto intelectual académica como política y económica de buscar una integración regional, profundizando sus argumentos.

Caracterizó de economicistas los argumentos utilizados para justificar los intereses monopólicos que intentan, mediante la integración, llevar adelante una división internacional del trabajo. Cuyo único y lamentable resultado, para el autor, sería ocasionar una especialización y congelamiento de la diversificación productiva de cada república. Los únicos beneficiarios de esta centralización serían los monopolios que obtienen mayor rentabilidad al invertir concentradamente en grandes “polos” que en cada nación por separado.

Considera que “Este gran esquema de hacer de América latina una sola unidad productiva, sin consideración de los intereses y las aspiraciones nacionales de sus pueblos, encaja perfectamente en el estilo supranacional de las inversiones y combinaciones en los monopolios de las grandes potencias (...) América latina se convertiría en un ancho espacio complementario de las economías de esos monopolios”. (Frondizi:1967;288)

A su vez, en este artículo, no se opone a la integración en sí, de lo contrario propone “vigorizar” y “universalizar” el sistema de la ALALC en toda América latina, pero la integración regional planteada como etapa superior de las integraciones nacionales.

Como defensor de la integración regional menciona los acuerdos con el presidente de Brasil en Uruguayana, los acuerdos con Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Perú y Brasil. O por ejemplo los intercambios vía carta con el presidente de Estados Unidos J. Kennedy para priorizar la cooperación financiera y técnica, pública o privada, para las inversiones reproductivas de la infraestructura económica y de la gran industria por sobre los proyectos sanitarios y educativos de la Alianza para el Progreso. En contraposición, sostiene que mediante la integración regional no sería “soberana” la obtención de la cooperación financiera internacional por lo cual no se podría canalizarla para el desarrollo nacional.

La publicación que analizamos en este trabajo, Integración Política y Económica, de *Estudios Internacionales*, resume los resultados de Arica

editado por Editorial Universitaria, tiene la relevancia de ser un análisis posterior a la ALALC y anterior al MERCOSUR, dos grandes experiencias en la perspectiva histórica del proceso de integración latinoamericano.

En la Introducción Sunkel expone los lineamientos principales, y comunes a los exponentes, críticos de la teoría tradicional de la integración basada en el análisis económico convencional de tipo neoclásico donde prima el aspecto económico. Cuestionan esta perspectiva por considerarla insuficiente para abordar la realidad histórica concreta de América Latina. En este sentido, se centran en la interpretación sociopolítica de los procesos históricos y las relaciones de poder en los procesos de integración. Considerando en sus estudios, por ejemplo, cómo influye la estructura política interna de cada Estado latinoamericano y la presencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Las conclusiones del Seminario de Arica que Sunkel adelanta en la Introducción tienen relación directa con el tema que nos interesa; el desarrollo y la integración. Explica que la experiencia europea, considerada exitosa, deja como lección que la integración regional no está aislada de la trama de relaciones internacionales, y considera las relaciones de dependencia externa que caracterizan el subdesarrollo de los países latinoamericanos que implica su integración de manera desigual en el sistema capitalista y con el centro del sistema, Estados Unidos. En este sentido, partiendo de las características básicas del tipo de desarrollo industrial, periférico y dependiente, resultado de la sustitución de importaciones, el autor afirma que es un falso dilema el planteo de la integración nacional contrapuesta y excluyente frente a la integración regional, ya que debido a ese carácter dependiente de la economía es que la integración regional ya se da a través del capital extranjero con las empresas privadas multinacionales que desplazan a la empresa privada latinoamericana. Por lo tanto, afirma, que este proceso de dependencia del capital extranjero, el argumento que defienden aquellos que privilegian la integración nacional por sobre la regional para lograr el desarrollo, es un proceso histórico en marcha definido como el proceso de integración centro-periferia. El centro de decisión ya estaba en manos de las empresas multinacionales.

Sin embargo, dentro del debate se coloca a favor de un tipo de integración que no se limita a la vía de unificación de mercados través de la liberalización del comercio, ya que para el autor esta opción acentúa el proceso de dependencia y desintegración interna porque se realiza entre los sectores modernos de las economías nacionales elanzados con intereses externos a la región, los conglomerados multinacionales. No por esto

plantea la autonomía de cada nación, o al menos del sector moderno de cada nación, ya que estarían a la merced del proceso de integración hegemónica. Ante la pregunta de la posibilidad de llevarse a cabo la integración interna, la regional y el desarrollo, Sunkel coloca como central el papel del Estado, pero también la empresa multinacional latinoamericana y nuevos mecanismos y organismos de coordinación estrictamente regionales.

Este aspecto del debate lo abordó concretamente con la ponencia *El desarrollo y la integración de América Latina* Germánico Salgado en el Seminario. Quien discute la integración regional como instrumento para el desarrollo, pero desde una perspectiva totalmente contraria a la posición del desarrollismo en la Argentina, expresada por Rogelio Frigerio en el mismo encuentro.

El texto de Salgado reafirma lo planteado sobre “la tarea fundamental en materia de integración, (...) es la elaboración de estrategias y modalidades de cooperación y acción común que contribuyan al establecimiento de la capacidad nacional de decisión de nuestros países y al mejoramiento de su capacidad de negociación conjunta con el mundo exterior”. (Salgado: 1970; 23)

Sin embargo, tomando distancia de la posición desarrollista el autor explica de qué forma la integración regional puede directa o indirectamente contribuir a la solución de los problemas del desarrollo. Parte de la premisa que la integración nacional no es incompatible con la integración regional. De hecho, un subtítulo de su apartado es “La Integración Latinoamericana como un medio para el desarrollo económico”. Para ello maneja el concepto de “sociedad integrada”, para referirse al concepto de integración desde los intereses sociales. En este sentido, el aumento de los ingresos reales podría satisfacerse de manera más rápida y duradera que en el aislamiento nacional (Salgado:1970;74). Lo que introduce el autor con este concepto además del aspecto social es la voluntad o interés de todos los miembros que vayan a integrarse de mantenerse en este tipo de sociedad, presente hasta el momento en las expresiones de los fines de la integración en los documentos de los reiterados intentos. Concepto que utiliza para abarcar las dos dimensiones, interna a nivel nacional y entre las naciones de la región. Equipara la integración regional a la creación de un espacio económico mayor, que permita la expansión del comercio intrarregional y el desarrollo, que eventualmente ofrece a las economías nacionales la posibilidad de una integración interna a niveles más altos de eficacia. Después de advertir la necesidad de tomar ambos procesos de forma interrelacionada y en simultáneo, el autor se centra en analizar los medios

con los cuales se puede llegar a la integración, esto es, en relación al mercado común latinoamericano.

Es decir, lejos de oponerse a la transformación de la estructura del mercado interno, lo vincula directamente con las posibilidades que se generan en este sentido con la integración regional. Concretamente la integración y el desarrollo son viables no sobre la industria tradicional sino mediante la creación de nuevas industrias para completar los espacios en la estructura industrial de toda América latina. Que permita exportar y sobre todo bajar costos de producción mediante especialización vertical y aprovechamiento del capital.

No se trata ni de lograr la autarquía ni de negar el valor de reorganizar la industria existente y su contribución a la integración. Si no que, tomando los datos de los estudios realizados por el ILPES-CEPAL (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) se podría integrar lo referido a petróleo crudo y derivados, papel y celulosa, químicos, hierro y acero, y mecánica. Ramas con aptitudes para aprovechar, potencialidades como generador de demanda y la reducción del estrangulamiento externo.

Uno de los obstáculos que menciona el autor es en referencia a la burguesía industrial de la región, a los cuales denomina como “detentadores del poder económico” de características “provincianas” de la clase empresarial latinoamericana y su reticencia a la integración regional. Otro de los aspectos más problemáticos de los esfuerzos de la integración es la resistencia sistemática que oponen los países más industrializados de la región.

Salgado hace referencia a las trabas de parte de los sectores industriales de base tradicionales, por lo cual plantea la creación de nuevas industrias para implementar la integración regional. A su vez, plantea que la forma de corregir procesos de concentración que las fuerzas de mercado tienden a provocar basta con una decisión política y no solo económica.

Rogelio Frigerio fue invitado por Claudio Veliz a pesar de conocer su posición nacionalista enfrentada a la “regionalista”. Sin embargo, se presentó como vocero de la mayoría de los dirigentes argentinos, del empresariado nacional, del movimiento obrero, de la inteligencia y de las Fuerzas Armadas. (Frigerio:1968;12) Participó en el Seminario de Arica con la disertación en la sesión del tema “Los Estados Unidos y la integración de América Latina”.

Sus argumentos hicieron referencia al peligro que significaba para los países latinoamericanos el ingreso de los monopolios a través del ingreso de capitales extranjeros.

Según sus fundamentos, el regionalismo era una forma de ensamblar economías desintegradas y esto impedía, según esta visión, las posibilidades de que en América latina surgieran estructuras económicas nacionales autosuficientes en los sectores básicos y por lo tanto genuinamente soberanas. Según esta interpretación, las políticas de integración en la región dejaban indefensas a las nacionalidades del hemisferio frente a la realidad de un mecanismo burocrático y centralizador, supranacional, en manos de las grandes corporaciones monopólica del capital. Mientras mediante la integración regional, por sobre la nacional, el capital extranjero constituía un peligro, la inversión directa en el país no lo era.

Palabras finales

A partir de este trabajo podemos arribar a algunos contrapuntos un tanto esquemáticos aún pero que permitirán continuar con la investigación en las líneas abiertas por la hipótesis planteada en la investigación general, con el objetivo de ser profundizadas con el análisis de otras fuentes. Por lo tanto, llegamos a algunas cuestiones que abren más que cerrar el tema de investigación.

Como se desprende de lo desarrollado a lo largo del trabajo, el gobierno desarrollista, tanto a través de los discursos políticos como en las intervenciones en el ámbito académico intelectual, se posicionó a favor de la creación de una zona de libre comercio. Se alineó a los planteos de la CEPAL en relación a la necesidad del desarrollo industrial y de la necesidad del acceso al capital extranjero para lograrlo, y se definió promotor de la ALALC planteando el mercado común latinoamericano como una etapa posterior en un futuro lejano.

El trabajo recorre dos posturas claras y opuestas entre sí acerca de la integración regional y el desarrollo. Por un lado, pueden reunirse la expuesta por Frondizi y Frigerio, y por el otro la representada por las posiciones de Sunkel y Salgado. A grandes rasgos, ambas plantean que la tarea fundamental respecto a la integración es contar con herramientas estratégicas y de cooperación entre naciones de la región para mejorar la capacidad de negociación conjunta con el mundo exterior. Sin embargo, no es en este punto donde se exponen las mayores diferencias. Tanto a partir de los discursos presidenciales como a través de los escritos de Arturo Frondizi como de Rogelio Frigerio, reconocidos exponentes de la política denominada desarrollista, consideran de importancia la integración

económica de la región como estímulo para el desarrollo económico a partir de las posibilidades que generan otros mercados de consumo. Pero en los términos de los vínculos comerciales de tipo libre circulación solo de los bienes entre los países socios y sin una política comercial externa común. Por lo tanto, participaron y estimularon todo lo referido al ALALC ya que finalmente se firmó en los términos de una Zona de Libre Comercio. Totalmente opuesto a los términos del Mercado Común, que implica la libre circulación de bienes, servicios, capital y trabajo. Además de la adopción de la nula restricción en los aranceles para el comercio intrazona y un arancel externo común frente a terceros. Este esquema de integración implica la igualdad plena del tratamiento de las actividades y de las personas asociadas. Como se pudo observar, este tipo de integración no fue considerada posible en ese entonces para estos autores ya que las naciones de América Latina no habían alcanzado el desarrollo industrial necesario para su funcionamiento y esta situación las hubiese expuesto al peligro de los monopolios económicos comerciales que ahondarían en las relaciones de dependencia y subdesarrollo.

Sin embargo, el capital monopolista había tenido lugar años anteriores cuando una serie de leyes habían posibilitado concesiones en la instalación de capitales extranjeros como “cooperadores”, incluso haciendo una distinción entre el carácter colonial del capital inglés y el “productivo” del capital norteamericano.

De septiembre a octubre de 1958, en el Congreso Nacional se discutió unas de las leyes más importantes para la historia del país. El Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores y Diputados el proyecto de nacionalización de los hidrocarburos, el suscitó uno de las discusiones más álgidas del recinto en relación a los contratos petroleros. Desde las provincias se denunció las concesiones a las empresas extranjeras y sobre el porcentaje de participación de las ganancias de la explotación de las provincias petroleras. Incluso se llegaron a presentar investigaciones que daban cuenta de ello e hicieron su entrada en la escena los trabajadores petroleros, los primeros en denunciar la entrega y vaciamiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). En una de las iniciativas claves del desarrollismo en materia de desarrollo industrial con inversión extranjera surgió la contradicción de la integración nacional a través de las multinacionales, el senador por Santa Cruz, Carlos Alberto Lebrero, denunció:

Se nos dijo que había que sacrificarse en aras de un proceso de integración económica nacional, y lo hemos acatado. Ofrecimos el carbón de Río

Turbio y en aras de ese proceso de integración económica nacional, lo estamos pagando más caro en la provincia que la CADE en Buenos Aires. Con esta triste experiencia, no hubiéramos querido correr la suerte de entregar la riqueza de nuestro subsuelo para que un ente autárquico nacional, a fin de año, por razones de contaduría muy atendibles, nos diga que no hay ganancias.¹⁶

Está claro que la adquisición de capital extranjero para el desarrollismo estaba más que justificada, a pesar de ser contradictoriamente su argumento para desechar la integración regional. En este sentido, el peligro que plantean los exponentes del desarrollismo argentino, Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio ya era un hecho, como afirmó Sunkel.

A su vez, las preocupaciones durante el mandato presidencial de Frondizi fueron en torno a los factores externos, los cambios en las políticas económicas europeas, las repercusiones de la Revolución Cubana o lograr la cooperación económica y los lazos comerciales con Estados Unidos. En este punto es interesante el aspecto de carácter interno que introduce Salgado cuando afirma que el principal bloqueo para avanzar en una integración regional que fomente el desarrollo es la burguesía nacional de los sectores tradicionales. Esta perspectiva que coloca la atención en el ámbito interno, y no solo en los gobernantes, sino en uno de los sectores sociales como posibles oponentes a la integración regional, nos resulta interesante como línea de análisis. Retomando la perspectiva política de la integración regional que plantea Graciarena, este trabajo nos abre una línea de análisis en torno a las relaciones de los diferentes sectores sociales y el poder, y la injerencia en las políticas de integración regional durante el desarrollismo en la Argentina.

En adelante nos interesa retomar esa representación que se atribuye Frigerio, en el Seminario de Arica, del empresariado nacional es el que nos interesa rastrear. Retomándolo a partir de lo planteado por Vacchino respecto a la incidencia de las negociaciones gubernamentales respecto a los planteos iniciales de la CEPAL y el resultante del Tratado de Montevideo que dio origen a la ALALC.

Lista de referencias

Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas en Prismas. *Revista de Historia Intelectual*, N°2.

¹⁶ Cámara de Senadores de la Nación, 58 a Reunión, 52ª Sesión Ordinaria, 25 de septiembre de 1958, pag 1917.

- Ansaldi, W. (1996). *Estado y sociedad en el pensamiento nacional: antología conceptual para el análisis comparado*. Buenos Aires. Cántaro.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del Siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires. FLACSO-Siglo XXI.
- Brennan, J. Y Gordillo, M. (2008). *Córdoba rebelde*. Buenos Aires. De la Campana.
- Carrizo, S. Y Ramousse, D. (2020). Dinámicas energéticas e integración regional en el noroeste argentino y el sur boliviano en *Revista de Geografía Norte Grande*, 45.
- Cavarozzi, M. (1977). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del estado al mercado en la Argentina*. Buenos Aires. Ariel.
- D` Antonio, D. y Eidelman, A. (2013). Antecedentes y genealogías de la historiografía sobre la Historia Reciente en la Argentina, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.65882>
- Ferraris, M.C. (2013). El Desarrollismo en el pensamiento de la derecha occidental, dos modelos comparados: España y Argentina (1955-1970). *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 21 (41). http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37352013000100003
- Frigerio, R. (1968). *La Integración Regional. Instrumento de los monopolios*. Buenos Aires. Ediciones Crisol.
- Frigerio, R. (1959). *Tres huelgas, tres derrotas y el triunfo de los trabajadores*. Buenos Aires.
- Fronidzi, A. (1954). *Petróleo y política*. Buenos Aires. Editorial Raigal.
- Fronidzi, A. (1967). El problema nacional en América Latina y ciertos esquemas de integración regional. *Estudios Internacionales*, 1 (3-4), p. 285-303. Doi 10.5354/0719-3769.2012.19224.
- Gerchunoff, P. y Llanich, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires. Ariel.
- Gordillo, M. (2007). Sindicalismo y radicalización en los setenta: las experiencias clasistas, En AA.VV. (comps.), *Argentina, 1976*, FCE/El Colegio de México.
- García Bossio, H. (2008). *Génesis del Estado desarrollista latinoamericano: el pensamiento y la praxis política de Helio Jaguaribe (Brasil) y de Rogelio Frigerio (Argentina)*. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Economía. Documento de Trabajo N°23.
- Graciarena, J. (1967). *Poder clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires, Paidós.
- Graciarena, J. (1984). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, (5), 39-74.
- Herrera, F. (1967). Vialidad de una comunidad latinoamericana. *Estudios Internacionales*, 1 (1), 21-24
- Jaguaribe, H. (1972). *Crisis y alternativas de América Latina: reforma o revolución*. Buenos Aires. Paidós.
- James, D. (1990). *Resistencia e Integración*. Buenos Aires. Sudamericana.
- Jáuregui, A. (2009). *Los empresarios argentinos y el proceso de integración latinoamericana 1940-1974*. [Ponencia] En la XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. San Carlos de Bariloche.
- Kan, J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires. Imago Mundi.
- Kaplan, M. (1968). Dependencia externa y desarrollo en América Latina (notas para un esquema analítico), *Estudios Internacionales* 2 (2), p. 179-213

- Katz, C. (2008). *Integración o unidad latinoamericana*. Publicación digital sitio personal. https://www.lahaine.org/katz/b2-img/katz_integ.pdf
- Lechner, N. (1977). La crisis de Estado en América Latina, *Revista Mexicana de Sociología*, 30, (2).
- Lobbe, H. (2006). *La guerrilla fabril*. Buenos Aires. Ediciones RyR.
- Marín, J. (2003). *Los hechos armados*. Buenos Aires. La Rosa Blindada y PICASO.
- Mayobre, J. A. (1964). Aspectos económicos de la integración latinoamericana. En Mayobre, J.A., *Obras escogidas*. p.207-220, Banco Central.
- Mazzei, D. (2012). *Bajo el poder de la caballería: el Ejército Argentino (1962-1973)*. Buenos Aires. Eudeba.
- Míguez, M. C (2011). La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino 1958-1962, *Contemporánea. Historia y Problemas del siglo XX*. Vol. 2, Año 2.
- Morgenfeld, L. (2012). Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962), *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, vol. XX.
- Murmis, M y Portantiero, C. (2003). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Novaro, M. (2010). *Historia de la Argentina 1955-2010*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (1977). *Desarrollo económico*. Vol 16 N°64.
- Peña, M. (1986). *Industrialización y clases sociales en la Argentina*. Buenos Aires. Hyspamérica.
- Peña, M. (1974). *Industria, Burguesía industrial y liberación nacional*. Buenos Aires. Ediciones Fichas.
- Peralta Ramos, M. (1973). *Etapas de acumulación y alianzas de clase en Argentina (1930-1970)*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Pereyra, E. (2012). El Estado y la Administración Pública Nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976, *POLHIS*, 5, (9).
- Petrecolla, A. (1989). Unbalanced Development, 1958-1962. En G. Di Tella y R. Dornbusch (Eds.) *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Houndmills & London, The Macmillan Press.
- Portantiero, J. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. En O. Braun (Comp.) *El Capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Portantiero, J. (1996). Economía y política en la crisis argentina 1958-1973. En W. Ansaldi y J. L. Moreno (Comp.). *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires, Cántaro.
- Porta, F; Gutti, P. y Bertoni, R. (2012). *Integración Económica*. Buenos Aires. UNQ-CCC.
- Rapoport, M. (2015). *Historia oral de la política exterior argentina (1930-1966)*. Buenos Aires. Editorial Octubre.
- Romo Guillén, H. (2001). De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina, *Comercio Exterior*, 51 (5).
- Sabato, A. (1963). *Historia de los contratos petroleros*. Buenos Aires. Colombo.
- Schneider, A. (2005). *Los compañeros*. Buenos Aires. Imago Mundi.
- Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires. Planeta.
- Smulovitz, C. (1988). *Oposición y gobierno en los años de Frondizi*, Buenos Aires. CEAL
- Scodeller, G. (2007). *Conflictos sindicales durante los años del frondicismo en Mendoza. El caso de los trabajadores ferroviarios y del petróleo*. [Ponencia] en las XI° Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia.

- Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Sunkel, O. (1967). Política nacional de desarrollo y dependencia externa. *Estudios Internacionales*, 1 (1), p.43-75.
- Vargas, M. (2005). La integración energética en América del Sur: la iniciativa de Petroamérica en Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, (040).
- Vacchino, J.M. (1983) *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI*. Buenos Aires. Depalma.

Fuentes

- Diario La Nación, 16 de agosto de 1957 al 30 de agosto de 1957. Hemeroteca del Congreso de la Nación Argentina.
- Diario La Prensa, 2 de agosto de 1957 al 13 de agosto de 1957. Hemeroteca del Congreso de la Nación Argentina.
- Cámara de Senadores de la Nación, 58 a Reunión, 52ª Sesión Ordinaria, 25 de septiembre de 1958.
- CEPAL. El Mercado Común Latinoamericano, ONU, Méjico, julio de 1959.-
- Tratado de Montevideo de 1960, Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).
- Prebisch, Raúl, Informe preliminar acerca de la situación económica, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1955a.
- Prebisch, Raúl, La situación económica del país, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1955b.

“La memoria viene con lágrimas en los ojos”.
El Operativo Tucumán desde adentro

“Memory comes with tears in the eyes”.
Inside the Operativo Tucumán

Karina Gabriela Ciolli*

RESUMEN

El artículo expone el estudio del Operativo Tucumán en la Comuna Rural de Santa Ana, pueblo ubicado al suroeste de la provincia de Tucumán, desde una perspectiva etnográfica y un abordaje local. En Santa Ana con el Operativo Tucumán se produjo el cierre del ingenio azucarero homónimo en el año 1966, y el emplazamiento cercano, seis años más tarde, de la planta de calzado Alpargatas. El objetivo del artículo es recuperar los sentidos que circulan sobre dichas transformaciones a partir de las memorias configuradas por la población local. El abordaje metodológico consiste en la complementariedad de tres estrategias: el estudio etnográfico que recupera los relatos y experiencias de la población local a través de entrevistas en profundidad y de observación participante. el análisis de las fuentes orales que permite indagar en la construcción de la memoria; y, por último, la recopilación de fuentes primarias –fundamentalmente recortes del diario La Gaceta entre los años 1969 y 1972– para recuperar la historicidad presente en los testimonios.

Palabras clave: Operativo Tucumán, memoria, promoción industrial, clase obrera azucarera

ABSTRACT

This paper expose an ethnographic and situated analysis of the Operativo Tucumán in the Rural Community of Santa Ana, located southwest of the Province of Tucumán, Argentina. In Santa Ana the Operativo Tucumán caused the closure of the sugar mill of the same name, in 1966, and the location, six years later, of the Alpargatas shoe factory in its surroundings. The aim of this paper is retrieve the senses circulate about such transformations from recover the memorys configurated by the local community. The methodological approach consists of three strategies: the ethnographic analysis to recover the stories and experiences of

* Doctora en Ciencias Antropológicas. Becaria Posdoctoral CEIL-CONICET,

the local population, through in-depth interviews and participant observation; the study of the oral sources to explore the construction of the memory; and the collection of primary sources –mainly cuts from La Gaceta newspaper between 1969 and 1972– to recover the historicity present in the testimonies.

Keywords: Operativo Tucumán, memory, industrial promotion, sugar working class

Fecha de recepción: 31 de agosto de 2021

Fecha de aceptación: 29 de septiembre de 2021

Introducción

El Operativo Tucumán (en adelante OT) –que incluyó el masivo cierre de ingenios en el sur tucumano, entre otras medidas– fue implementado por la dictadura de Juan Carlos Onganía en el año 1966 y presentado como un plan de *modernización* y reestructuración de la economía de la provincia de Tucumán. Sin embargo, las memorias construidas por parte de la población que vivió el cierre de los ingenios azucareros lo configuran como un plan que transformó negativamente la realidad de los tucumanos y las tucumanas. Citando a un habitante del sur tucumano, la historia que comienza a partir del Operativo Tucumán “*viene a la memoria nuestra y también de toda la gente que se fue y viene con lágrimas en los ojos*” (Habitante de Santa Ana, comunicación personal, agosto de 2016, Santa Ana).

En el presente artículo proponemos analizar la implementación del OT en un territorio específico desde una perspectiva etnográfica y recuperando las memorias de la población local. Situamos el análisis en Santa Ana, pueblo ubicado en el Departamento de Río Chico, al sur de la provincia de Tucumán. Allí se configuró, desde principios del Siglo XX y al calor de la agroindustria azucarera, una clase obrera industrial que a mediados de siglo sufrió un proceso de reconfiguraciones a partir del cierre del ingenio Santa Ana y del arribo, seis años más tarde, de la planta textil y de calzado Alpargatas S.A.¹ (a 12 kilómetros de Santa Ana), en el marco del OT.

Nos proponemos analizar el OT, desde una perspectiva situada y etnográfica, a partir de tres espacios analíticos en permanente diálogo. En primer lugar, la iniciativa de poder en la cual se enmarcó y desplegó el Operativo en la provincia de Tucumán. En segundo lugar, el análisis de las memorias construidas en torno del Operativo por parte de la población local, focalizando en una de las políticas del OT: el régimen de trabajos

¹ Se trata de una empresa de calzado y textil de origen nacional, creada en el año 1885, que fue comprada en el año 2007 por el grupo económico brasileiro Camargo Correa tras presentarse en concurso de acreedores. Luego fue vendida al holding internacional J&F Investments, el mayor grupo económico de Brasil. En el año 2013 finalizó el proceso de adquisición de Alpargatas Argentina por parte de Alpargatas Brasil, constituyéndose de esta manera en uno de los casos más emblemáticos de empresas de origen local incorporadas a conglomerados transnacionales. Ver Ciolli (2016).

transitorios. Finalmente, la indagación de otra de las políticas del OT: el régimen de promoción industrial, a partir del caso del emplazamiento de la fábrica Alpargatas.

El diálogo entre los tres espacios analíticos permite echar luz sobre los complejos procesos de dominación que se desplegaron con el OT, en un territorio específico. Dentro de la gran cantidad de estudios que analizaron el OT, recuperamos para este artículo la perspectiva que lo sitúa dentro del proceso de transformación del modelo de acumulación capitalista a nivel internacional y su adecuación local; y de la consecuente necesidad por parte del bloque dominante de dismantelar el movimiento obrero azucarero que se había consolidado en la provincia de Tucumán en torno de la actividad azucarera (Pucci, 2007; Nassif, 2016; Ramírez, 2008).

Sobre dicha base, el artículo propone tres tesis a desplegar. En primer lugar, que las memorias construidas sobre el OT echan por tierra el discurso de *modernización* que, desde la iniciativa de poder, intentó legitimar dicho proceso. En segundo lugar, que para la población local el OT formó parte del mismo proceso en el que se incluyó el Operativo Independencia (en adelante OI), a pesar de tratarse de dos fenómenos desarrollados en diferentes años por distintos gobiernos. Y, en tercer lugar, que tanto el régimen de trabajos transitorios como el de promoción industrial –planteados como soluciones de empleo dentro del OT– acentuaron el dismantelamiento y la fragmentación de la clase obrera local históricamente configurada.

Dichas tesis están basadas en hallazgos del trabajo etnográfico realizado en Santa Ana en vinculación con el análisis de fuentes primarias y secundarias, tales como artículos de investigación sobre los diversos períodos históricos de los pueblos azucareros; así como diarios locales y nacionales y revistas obreras. El trabajo de campo se realizó en Santa Ana entre los años 2015 y 2018, donde se produjeron más de cuarenta entrevistas abiertas y en profundidad, además de observaciones y participación en distintos espacios de sociabilidad. La muestra de entrevistadas y entrevistados (fundamentalmente familias trabajadoras, de diversas ocupaciones; pero también personal jerárquico de Alpargatas; funcionarios comunales; y militantes de organizaciones sociales y políticas locales) nos permitió acceder a las memorias que circulan en Santa Ana respecto de un pasado que opera en el presente.

Operativo Tucumán: modelo de acumulación y patrón civilizatorio

El 22 de agosto de 1966, dos meses después de tomar el poder, el presidente de facto Juan Carlos Onganía firmó el Decreto-Ley 16.926, que sellaba el cierre definitivo de gran parte de los ingenios azucareros tucumanos². La medida, enmarcada en el llamado OT, se planteó como la necesidad de avanzar hacia una *reconversión productiva* basada en la *modernización* y *diversificación* de la economía de la provincia, donde se incluía la erradicación del monocultivo de la caña de azúcar.

Imagen 1. Tapa de Clarín

Edición de 84 Páginas, en 3 Secciones, con CLARIN Deportivo

TUCUMAN: AMPLIO PLAN PARA ERRADICAR EL MONOCULTIVO



Destinarán Inicialmente Diez Mil Millones Para Procurar la Transformación Agraria ★ Salimei: Habrá Fuentes de Trabajo

UN amplio plan de transformación agraria, tendiente a erradicar el monocultivo en Tucumán, anunció anoche el ministro de Economía, doctor Salimei. Tras calificar a aquella provincia de "isla de presente explosivo y de futuro incierto", Salimei anunció: Se pisan inicialmente diez mil millones de pesos. ● Se asegurará la plena ocupación, mediante la puesta en marcha de diversas obras públicas y privadas. ● Los obreros cobrarán al día sus haberes. ● Los ingenios deficitarios serán cerrados. ● Se acelerarán las obras de El Cadillal. ● Los sacrificios se elegirán a todos y no solamente a los trabajadores. ● La espada de la Revolución será usada todas las veces que sea necesario para cortar de una vez viejas ataduras de intereses antinacionales. (Información en la Página 11)

UNIVERSIDAD
Reanudan las Clases en 5 Facultades;
Nueva Exhortación de Mons. Primatesta
(INFORMACION EN LA PAGINA DOCE)

CARESTIA
Inminente Adopción de Medidas ★ El
Alza de Precios Preocupa al Gobierno
(INFORMACION EN LA PAGINA NUEVE)

OTROS HECHOS IMPORTANTES DEL PANORAMA NACIONAL

Rural Se iniciará hoy, en Palermo, la subasta de ejemplares de las razas Cabú y Santa Gertrudis. En la página 13.

Leche Realizan gestiones en torno del anunciado aumento de cuatro pesos por litro. Información en la página 11.

Inauguración Comenzó el I Congreso de Medicina Tropical del Cono Sur. En página 16.

B. Blanca Momentáneamente quedó en suspenso la licitación para la aerostación mixta. Página 22.

Mendoza El 24 del mes próximo será inaugurado el Congreso Nacio-

Fuente: Clarín, 22 de agosto de 1966

La célebre frase que utilizó el entonces ministro de economía Néstor Salimei, en la presentación del Operativo: "*La espada de la Revolución será usada todas las veces que sea necesario para cortar de una vez viejas*

² A través de dicho decreto se intervinieron y cerraron los ingenios Esperanza, Lastenia, Nueva Baviera, Santa Ana. Luego, se avanzó contra los ingenios Mercedes, Los Ralos, San José, San Ramón, Amalia, Santa Lucía y San Antonio.

ataduras de intereses antinacionales” (mencionada en la tapa de Clarín), es elocuente en la determinación de utilizar todo tipo de herramientas – incluyendo la armada– para eliminar cualquier obstáculo en el intento de llevar adelante el plan de *modernización*. En ese sentido, la utilización de la palabra *Operativo*, que remite a un plan de operaciones militares, sintetiza las políticas implementadas por el gobierno militar, el cual se proponía retomar las medidas que el golpe de Estado anterior (la autodenominada Revolución Libertadora) no había terminado de efectuar.

El proceso iniciado en el año 1955 en la Argentina por el bloque de poder que irrumpió tras la llamada Revolución Libertadora se enmarcó en un contexto internacional de transformación industrial hegemonizado principalmente por Estados Unidos, que proponía la *modernización* del continente a través de sus inversiones (Rupar, 2014). Esta transformación – motorizada por la necesidad de elevar la tasa de ganancia capitalista y de fortalecer la hegemonía estadounidense en un contexto de Guerra Fría– implicó, para América Latina, la incentivación de las inversiones extranjeras (fundamentalmente de las derivadas del capital monopolista) y la introducción de tecnología proveniente de las principales potencias, así como una orientación centrada en el liderazgo de las industrias productoras de bienes intermedios y de capital (Peralta Ramos, 1972).

Este modelo de acumulación se consolidó en Argentina de la mano de una propuesta *civilizatoria* que bajo el atributo de la *modernización* se propuso reestructurar y reorientar las diversas ramas industriales a partir de un proceso de fragmentación estructural que estableció una diferenciación entre sectores dinámicos, por un lado, y vegetativos, por otro:

Por un lado, el mercado de trabajo vinculado a las industrias dinámicas y caracterizado por una alta concentración industrial y un alto nivel de salarios pagados. Por el otro, el mercado de trabajo vinculado a las industrias vegetativas, caracterizado por una menor concentración industrial y un nivel bajo de salarios pagados. (...) Además, puesto que la ubicación de las industrias dinámicas admite también un corte geográfico (Bs.As., Córdoba, Sta. Fe, etc.) es dable pensar que esta variable juega un papel importante en la determinación de la heterogeneidad de la clase obrera. (Peralta Ramos, 1972, pág. 151).

El OT se incluyó dentro de este tipo de iniciativas *modernizadoras* que abonaron a una *fragmentación* industrial y geográfica desplegadas a escala por la dictadura de Juan Carlos Onganía, las cuales incluyeron procesos (o intentos de) reestructuración productiva y promoción industrial en provincias tales como Tucumán.

La provincia de Tucumán fue históricamente configurada como un territorio *atrasado* respecto a la *próspera* región pampeana, aún en los períodos de auge azucarero (Ramírez, 2008). A pesar del impulso de la industria del azúcar en la provincia, el desarrollo desigual de ambas regiones no logró revertirse: “*si bien Buenos Aires y las áreas circundantes prosperaron, hacia fines del siglo [XIX] la mayoría de las provincias del interior seguían tan pobres como lo habían sido treinta años antes*” (Guy, 2008, pág. 1).

La configuración de *atraso* estaba directamente vinculada a la estructura productiva de Tucumán, la cual conservaba, antes del año 1966, unidades pequeñas y medianas de producción, así como una tajante división entre cañeros independientes e ingenios azucareros. Esta estructura era sustancialmente diferente al desarrollo azucarero en las provincias de Salta y Jujuy, donde los grandes propietarios de las tierras y de los cultivos de caña –a través de la constitución de grandes latifundios– fueron quienes, a comienzos del Siglo XX, concentraron la producción azucarera del complejo saltojujeño en grandes ingenios azucareros con sus propias plantaciones (Campi, 1992; Bravo, 2008; Nassif, 2016).

En términos de Mark Healey (2003), una vez derrocado el peronismo, los discursos y proyectos políticos estuvieron marcados por un fuerte predominio desarrollista, que retomó la disputa centro-interior, con la intención de incentivar transformaciones profundas en los sectores considerados *atrasados*.

En el caso de Tucumán, y de su principal industria, el desafío era concentrar y centralizar los capitales del sector. En el año 1955 comenzaron los intentos por dismantelar algunos de los ingenios de la provincia de Tucumán (Ramírez, 2008). En el año 1958 se eliminó el Fondo Regulador del Azúcar, excluyendo así a aquellos productores cañeros e ingenios más pequeños que ya no podían competir sin dicha regulación. El proyecto desarrollista de Frondizi continuó con esta iniciativa, con políticas que apuntaron a *racionalizar* la industria azucarera tucumana –dejando el 25% de los cañaverales sin moler–, y a *liberar* la molienda libre para las provincias de Salta y Jujuy (Pucci, 2007). A través del decreto N°8.747, se liberalizó el precio de la caña y del azúcar, proceso que motivó la desregulación de la agroindustria azucarera y la libre importación de azúcar (Bustelo y Bravo, 2017).

Pero la matriz modernizadora se impuso de manera brusca y contundente en el año 1966. La dictadura de Onganía “*representaba una*

culminación lógica de la estrategia desarrollista, esto es, la asignación forzosa de recursos al sector moderno y transnacional de la economía” (Healey, 2003: 179). De esta manera, el bloque de poder consolidado logró imponer un patrón de acumulación alineado a los grandes grupos monopólicos, en un vínculo orgánico con un patrón civilizatorio que legitimó el avance modernizador sobre la provincia.

El proceso de concentración y centralización de capitales que se desarrolló en torno de la industria azucarera, permitió ampliar la brecha que separaba a los ingenios más productivos de los ingenios y cañeros independientes de menores rendimientos. Esta estructura productiva fue rápidamente desarticulada mientras que los ingenios más concentrados del noroeste argentino transitaban por un proceso de reconversión productiva que permitió que aumentaran el desarrollo de sus fuerzas productivas y se erigieran como el sector empresarial más influyente del nuevo bloque de poder regional y, por tanto, como parte del entramado de poder nacional, ligado al capital transnacional/monopólico (Nassif, 2016).

Las consecuencias de este ocaso industrial impactaron en todos los pueblos del sur tucumano. A nivel económico, la provincia vio afectada su principal economía: “*Desde 1965 a 1967 la producción de Tucumán cayó vertiginosamente, de casi 750.000 toneladas de azúcar a poco más de 378.000*” (Nassif, 2015: 8). Esta caída de la principal industria de la provincia significó que allí se perdieran entre 40.000 y 50.000 puestos de trabajo, creciendo de esta manera el desempleo –afectando no sólo a los obreros y peones (permanentes y temporarios) que trabajaban en ellos, sino a toda la población que vivía alrededor de dicha fuente laboral–, y la migración masiva hacia diferentes partes del país, fundamentalmente hacia la capital tucumana y el conurbano bonaerense.

Con el objetivo de contrarrestar la problemática social que se acrecentaba, entre los años 1968 y 1972, el entonces gobierno nacional puso en marcha el *Comité Operativo Tucumán* con la designación de un interventor provincial encargado de promover un conjunto de medidas que alentaran la creación de fuentes laborales. La principal medida que se propagandizaba en los diarios de la época consistía en la creación de un régimen de promoción industrial, para la radicación de industrias que absorbieran la mano de obra local. En ese marco, y luego de múltiples negociaciones –como se analiza en el último apartado– se instaló en el año 1972 la planta textil y de calzado Alpargatas, en el municipio lindero a Santa Ana (Aguilares), a 12 kilómetros de la Comuna.

A su vez, se puso en marcha un régimen de trabajos transitorios para emplear a los obreros desocupados en obras públicas, tales como limpieza de canales e infraestructura. Pero ni el régimen de promoción industrial ni el de trabajos transitorios lograron calmar la agitación social en la provincia (Nassif, 2016). Además de la problemática del desempleo, en la provincia comenzaron a movilizarse los empleados estatales (fundamentalmente judiciales y docentes) por reclamos salariales, así como los estudiantes universitarios que se resistían al intento de reducción presupuestaria.

Siguiendo la propuesta de Nassif (2015, 2016), en Tucumán se desarrolló una resistencia temprana a la dictadura de Onganía, teniendo en cuenta que el Cordobazo –que marcó un hito en la lucha obrera argentina– fue precedido por una gran cantidad de puebladas protagonizadas por los pueblos del sur tucumano (las más importantes en Bella Vista en enero de 1967 y en Villa Quinteros en abril de 1969). Si bien estas expresiones se profundizaron con los *Tucumanazos* de noviembre de 1970 y de junio de 1972, los antecedentes de las luchas del movimiento obrero azucarero significaron un alto grado de acumulación de fuerzas. La movilización de los trabajadores de los ingenios “anticipó” procesos de radicalización dado que las consecuencias de las políticas nacionales impactaron más rápido y contundentemente en el territorio.

La radicalización del movimiento obrero azucarero también fue reconocida por algunas organizaciones políticas armadas que ya en el año 1965 consideraban que “*el proletariado rural, con su vanguardia, el proletariado azucarero, sería el detonante de la revolución en el país*” (Revista Norte Revolucionario, 1965). Esta perspectiva tomará fuerza en los años siguientes, luego de los *tucumanazos*, con la instalación de organizaciones políticas armadas en el sur tucumano. Estas organizaciones, que desembarcaron en la provincia desde fines de los años 60, se consolidaron en los años 70 en el sur tucumano³.

Este acelerado proceso de revueltas sociales intentó ser *apagado* a partir del año 1975, a través de un proceso represivo sin antecedentes denominado Operativo Independencia que contó con un plan sistemático de aniquilamiento y desaparición de personas. El Operativo fue firmado a

³ Pozzi y Schneider (2000) señalan que existían alrededor de 17 grupos armados, de los cuales cinco tuvieron alcance nacional. Estos cinco fueron: Fuerzas Armadas Peronista (FAP), las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), Montoneros y Partido Revolucionario de los Trabajadores- Ejército Revolucionario del Pueblo (PRT- ERP).

través del decreto N° 261/75 por Isabel Martínez de Perón, permitiendo el despliegue del Ejército en la provincia en supuesta respuesta a la actuación de organizaciones políticas armadas, entre las que se destacaba la Compañía Ramón Rosa Jiménez del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) (Santucho, 2019). La instalación de centros clandestinos de detención –siendo el más conocido la Escuelita de Famaillá– se constituyó en un laboratorio represivo que luego se extendería a todo el territorio nacional.

Operativo... ¿Tucumán o Independencia? Y trabajos transitorios

El OT y el OI refieren a políticas implementadas en diferentes años (una en el año 1966 y otra en el año 1975), por gobiernos diferentes (Juan Carlos Onganía en el primer caso, e Isabel Martínez de Perón en el segundo) y remiten a propósitos diferentes, aunque emparentados. Sin embargo, dentro de las memorias –disgregadas y fragmentadas, tal como se compone la memoria popular (Jelin, 2004)– encontramos que ambos operativos se superponen y entremezclan como parte de un mismo proceso.

Consideramos, junto con Portelli (2012), que los supuestos *errores* temporales, cronológicos o de nombres, son potentes herramientas metodológicas. Frente a procesos y acontecimientos que la historiografía considera como eventos discretos, pero que las personas los recuerdan como parte de un mismo proceso, sin solución de continuidad, Portelli encuentra un medio para comprender las significaciones profundas de los hechos históricos y sus huellas en los pueblos.

A partir del registro de la *confusión* entre ambos fenómenos, en el apartado analizaremos las memorias del OT por parte de la población local –que nos permitirá desmitificar el carácter *modernizador* con el que se intentó legitimar– y las continuidades entre el OT y el OI desde las experiencias y representaciones de la población local.

Ramón⁴, habitante de Santa Ana que trabajó como obrero del ingenio azucarero y más adelante como operario de Alpargatas, es uno de los entrevistados que al preguntarle por el OI comenzó a describir el OT:

Entrevistadora: Y de la época del Operativo Independencia, ¿recuerda algo?

⁴ Todos los nombres de entrevistados y entrevistadas son ficticios, para preservar sus identidades.

Ramón: Sí claro, sí, sí. El Operativo era que iban a limpiar los canales de afuera. Trabajan en distintas localidades que necesitaban limpieza de canales, por ejemplo. Casi todos esos trabajos los hacía gente de acá. En el 66, por ahí (Ramón, comunicación personal, agosto de 2016).

El Operativo es inmediatamente asociado al OT. Y, a su vez, a uno de los trabajos que recurrentemente mencionan los habitantes de Santa Ana al recordar ese período: *la limpieza de canales*. Se trata de una de las tareas más habituales del OT que consistía en la reparación de caminos y el desmalezamiento de cunetas y acequias. Así, los ex obreros de los ingenios cerrados debían dejar de lado su saber-hacer anteriormente configurado y forjar su futuro a *pico y pala*⁵.

Mario, obrero textil nacido y criado en Santa Ana, también mezcla ambos fenómenos, aunque en el medio de su testimonio percibe la confusión, reflexiona, y ordena los acontecimientos en el relato:

Mi papá sabía migrar, iban tipo golondrina a Mendoza, a hacer sus trabajos allá en Mendoza y volver. Hasta que después el gobierno abrió un campo de trabajo que se llamaba el Operativo. No me acuerdo si era Tucumán o Independencia. [Se queda pensando unos segundos] ¡Ah, no! El Operativo Independencia lo hizo Bussi después. Pero el Operativo Tucumán eso pertenecía a rescatar gente del ingenio cerrado, darles trabajo, de los cuales ahí entró mi papá (Mario, comunicación personal, agosto de 2016).

El Operativo también es asociado por Mario a la creación de trabajos una vez cerrado el ingenio. Al igual que el testimonio anterior, a pesar de la divulgación oficial que auguraba *modernizar* la provincia, el Operativo es recordado como una modalidad para *rescatar* a la gente del ingenio cerrado. De esta manera, el mismo proceso encargado de producir el cierre de ingenios –para reconvertir la economía y eliminar los elementos *atrasados* de la provincia– es el que aparece ligado al *rescate* de aquellas personas que trabajaban en dichos ingenios.

La noción de *rescate* acentúa las debilidades del Operativo, el cual lejos estuvo de brindar soluciones para la problemática del empleo que dejó el proceso de cierre de ingenios en el sur tucumano: “*De los más de 50.000 puestos de trabajo que la dictadura había eliminado con el cierre de ingenios (...) el ‘Operativo Tucumán’ en mayo de 1968 ocupaba a 4345 obreros en trabajos públicos, limpieza de canales y reparación de escuelas*” (Nassif, 2016, pág. 286).

⁵ Retomamos la expresión que utiliza Pucci (2007) al referirse al cargamento ferroviario de picos y palos que llegaron a Tucumán desde Buenos Aires, expresando, desde su perspectiva, la “prepotencia, soberbia y la rapacidad porteñas” (p. 140).

Si bien el OT no logró resolver el problema del empleo –sino sólo *rescatar* a algunas de las personas que habían quedado desocupadas, tal como manifestaron los testimonios–, el mismo sí se consolidó en un eficaz mecanismo para la desarticulación del movimiento obrero local, tal como se puede analizar a partir de la política del Operativo más rememorada por los entrevistados: *el régimen de trabajos transitorios*. Tal política incidió en la desarticulación del movimiento obrero a partir de tres fenómenos vinculados entre sí: la eliminación del saber-hacer obrero anteriormente configurado; la atomización de las familias trabajadoras a través de la dispersión geográfica; y la fragmentación y división al interior de la clase trabajadora a partir de las disputas en torno de la *colocación* de trabajadores en el régimen de los trabajos transitorios.

En primer lugar, dicho régimen se basaba en la creación de empleos que, tal como indica su nombre, eran provisorios y temporales, es decir, que no garantizaban continuidad, sino que sólo eran paliativos temporarios. En este sentido marcaban un fuerte contraste para aquellos obreros que habían sido trabajadores permanentes en el ingenio y, fundamentalmente, para aquellos que habían sido obreros especializados, tal como declaraba el dirigente azucarero Benito Romano⁶:

El Operativo Tucumán ha emprendido tareas transitorias tendientes a dar ocupación a alguna gente desplazada de los ingenios que, en cierto modo, son repudiadas por los trabajadores porque al personal especializado (mecánicos, torneros) se lo manda a la tarea de limpieza de canales, como obras públicas, que no reditúa ningún beneficio a la provincia (Revista “Cristianismo y Revolución”, 1969).

Tomando las palabras del dirigente gremial, el Operativo logró la transformación del trabajador azucarero –ligado a una experiencia histórica que se fue forjando en la provincia y de la cual se erigió un movimiento obrero que gravitó en las organizaciones sindicales y políticas nacionales– en trabajador transitorio despojado de su saber y experiencia previamente configurada.

Si bien el complejo laboral en la industria azucarera nunca fue homogéneo –sino que abarcaba a trabajadores y trabajadoras de diferentes ocupaciones, salarios y condiciones de trabajo: trabajadores de fábrica y de surco, temporarios y permanentes– las familias trabajadoras del azúcar se configuraron en torno de experiencias en común ligadas al territorio y a una

⁶ Benito Romano fue uno de los principales dirigentes sindicales azucareros. Fue delegado del ingenio La Esperanza desde los 17 años y en el año 1959 fue elegido secretario de la FOTIA. En el año 1976 fue secuestrado y aún hoy continúa desaparecido.

historia de luchas compartidas. El OT, además de profundizar las fragmentaciones y heterogeneidades de la clase trabajadora local, avanzó fuertemente sobre los operarios especializados que se habían forjado en las fábricas de azúcar.

Al respecto, es elocuente un recuerdo de Coco, ex obrero del Ingenio Santa Ana (que se desempeñaba como soldador), en el que narra, con orgullo cómo su saber-hacer aprendido en el Ingenio le sirvió para conseguir empleo y destacarse en una empresa metalúrgica de Buenos Aires donde comenzó a trabajar cuando tuvo que migrar tras el cierre del ingenio:

[En la entrevista laboral en una metalúrgica de Buenos Aires]: El jefe me dice: ‘contame, qué es lo que sabés hacer?’. ‘Bueno’, le digo, ‘yo trabajo con un soplete, sé algo de herrería, sé cómo hacer un cortafierros, sé cómo darle temple y todo eso, sé de hojalatería, vieras todos los fuentones que hice!’. Bueno, y me dice ‘el lunes te quiero aquí, a las 8’. [Me muestra una polea que se tiene guardada en su casa] Este llevaba cinco operaciones, a mí me tocaba la tercera y esa me la han regalado porque le he pedido una para llevarme de recuerdo... ¿por qué? Porque este tiene una falla en la chapa, por ahí está, que tiene una fisura y por ahí se enganchaba la correa. Y con esa rotura, de acá iban a los chatarreros y las tiraban, por la rotura esa. Y yo pregunto ‘¿por qué las tiran a las poleas?’ ‘no’ dice, ‘ya no sirve, está rota’. Le digo: ‘yo le soluciono esa’, ‘¿Cómo?’. ‘Yo le voy a hacer una soldadura, que apenas... después la llevan al torno...’. ‘Y qué... ¿sabe soldar?’ me preguntaba... ‘Sí señor’ y les dice: ‘¡Uh, acá el tucumano sabe soldar!’ y le hecho una gotita de soldadura con la alógena, y la han llevado al torno y quedó chatito! (Coco, ex obrero del ingenio, Santa Ana, agosto de 2016)

El relato expone la conformación de un saber obrero en una provincia tempranamente industrializada, que resulta legitimado por sus compañeros de Buenos Aires. De esta manera, *el tucumano que sabe soldar* contrasta con el retrato de *atraso* que se impuso para justificar la destrucción de una estructura productiva. Aún hoy quedan en Santa Ana vestigios de ese conocimiento industrial el cual, en palabras de Coco, fue aprendido y transmitido por los propios obreros azucareros:

Quando pase por ahí y vea el tacho ese que está arriba, ese es de chapa galvanizada. Ese lo hicieron unos muchachos, Germán Luna, ¡buen caldero! Esos son los que me enseñaron a hacer todo esto, compañeros... y yo he ido con el soplete pa’ calentar los remaches, porque es todo remachado todavía. (Coco, ex obrero del ingenio, Santa Ana, agosto de 2016)

Como se puede ver en la imagen 2, el tanque —el cual referenciaba Coco en su testimonio— ubicado en el edificio que correspondía al chalet

principal del ingenio, se erige como uno de los testimonios vivos de aquellos saberes que, forjados por los trabajadores de Santa Ana, dan cuenta de un proceso de industrialización que el proceso del OT intentó negar sistemáticamente.

Imagen 2. Tanque del Ingenio Santa Ana



Foto propia. Santa Ana, agosto de 2016

Pero la desarticulación del movimiento obrero no sólo estuvo dada por la pérdida de la pertenencia al colectivo obrero azucarero, sino también por el empeoramiento de las condiciones de vida. Los empleos transitorios se transformaron en la única alternativa para aquellos que habían quedado fuera del ingenio y que no tenían redes familiares o laborales para migrar a otros lugares. Quienes ejercían dichos trabajos (de limpieza de canales) cobraban salarios ínfimos y carecían de aportes jubilatorios, de salario familiar y de protección por accidentes –reclamos históricos garantizados por la organización sindical azucarera–. Además, agrega Pucci (2007) estos trabajadores: “*debían pagar el transporte en los camiones en los que eran llevados hasta los lugares de trabajo (...) la precarización laboral más absoluta*” (pág. 147).

En segundo lugar, este tipo de trabajos temporarios estaban atomizados en diferentes regiones, con lo cual significaban la movilización de grandes contingentes de hombres hacia diversas zonas de Tucumán, tales como el

Cadillal, Escaba o los Valles Calchaquíes. De esta manera, además de significar para estos trabajadores un gran esfuerzo físico, expuestos al aire libre, con jornales insuficientes y en condiciones de insalubridad, estos trabajos implicaban un alejamiento del hogar.

El desarraigo y la dispersión geográfica –que se acentuaba año a año con la emigración masiva de tucumanos y tucumanas hacia las periferias de San Miguel de Tucumán o de Buenos Aires o por el aumento de la modalidad de trabajo golondrina– desarticulaba a los trabajadores de Santa Ana, imposibilitando la participación activa en las Comisiones de Defensa⁷, espacios organizativos que nacieron tras el cierre de ingenios para articular medidas de fuerza y de estrategias colectivas.

En tercer lugar, al conformarse en la única posibilidad de empleo para quienes no migraron, el régimen de trabajos transitorios significó una fuerte competencia y disputa al interior de los trabajadores locales. En las Comisiones de Defensa de los ingenios cerrados que se conformaron en una nueva forma de organización de los trabajadores para articular acciones al interior del colectivo que se había quedado sin trabajo, se produjeron disputas entre los propios trabajadores en torno de las pocas opciones laborales que brindaba el OT.

Dentro de estas comisiones, los ex obreros del ingenio fueron quienes asumieron el mayor protagonismo, siendo los interlocutores que buscaron negociar con los representantes del gobierno provincial y del OT. Las solicitudes realizadas para la implementación de “*medidas inmediatas y la ocupación para el personal desplazado de la fábrica en nuevas plazas del plan de trabajos de emergencia*” (La Gaceta, 1969), fueron recurrentes, entre los años 1968 y 1971, a través de memoriales, entrevistas y solicitadas. Al conformarse en interlocutores de la comisión: “*los dirigentes de los ingenios cerrados comenzaron a actuar también como ‘agentes de colocación’ de desocupados para un programa oficial que ofrecía algunos, pero nunca suficientes puestos de trabajo*” (Ramírez, 2008, pág. 21). De esta manera, frente a un contexto de desempleo masivo, los ofrecimientos

⁷ El antecedente de las Comisiones de Defensa que brotaron con fuerza en todo el sur tucumano a partir del cierre de los ingenios tucumanos, estuvo dado por la creación de la Comisión Pro-Congreso en Defensa de la Economía Tucumana que se había creado unos meses antes de la llegada de Onganía al poder. Esta comisión tenía la intención de agrupar a diversos sectores sociales y políticos azucareros y no azucareros en la lucha por el mantenimiento de la estructura productiva tucumana (Ramírez, 2008).

laborales, aunque paliativos, fueron motivo de disputas y, por lo tanto, de fragmentaciones al interior del pueblo.

La unidad que se había forjado entre trabajadores de fábrica y de surco – unificados en la Federación Obrera de Trabajadores de la Industria Azucarera (FOTIA)– comenzó a resquebrajarse. Por un lado, se encontraban los obreros que, habiendo tenido experiencia gremial, articularon espacios de negociación en los cuales la defensa corporativa –en tanto ex obreros del ingenio– fue el principal aglutinador para reclamar puestos de trabajo en el OT; y, por otro lado, quedaban rezagados los habitantes de las colonias⁸ (generalmente trabajadores de surco) que no lograban insertarse, tal como expresa una vecina de una colonia: “*en el Operativo sólo trabajan los del Ingenio. Aquí hay hombres con 7 y 10 hijos que necesitan trabajo*” (La Gaceta, 14 de junio de 1971).

Sobre la base de dicha desarticulación del movimiento obrero local, el OI profundizó, de manera contundente, la iniciativa de poder que se inició con el OT. Retomando el comienzo del apartado, así como muchos testimonios aluden al OI para hablar del OT, también encontramos la operación inversa.

En el marco de una visita a la casa de Victoria, una vecina de Villa Vieja (en Santa Ana) tuvimos oportunidad de charlar con cuatro mujeres: Victoria, sus dos hijas de entre cuarenta y cincuenta años, y Ramona, su vecina. Al preguntarles por el OT, entre todas fueron reconstruyendo una respuesta:

Ramona comenzó: ‘Después del cierre del ingenio vino el Operativo Tucumán, yo me acuerdo hasta cuando la han bajado a la torre... ¿cómo era el nombre?’. ‘La chimenea’ [en alusión a la chimenea del ingenio cerrado] completó la hija mayor de Victoria. ‘Eso, la chimenea’ continuó Ramona, ‘una de las chimeneas tiraron, ahí yo me acuerdo...’. La hija interrumpió para explicar: ‘La han tirado los militares, Bussi. Le metió bomba y derrumbó la chimenea’. Cuando pregunté si sabían el motivo Ramona en seguida opinó: ‘y, de malditos...’. Y la hija menor agregó: ‘Entonces estaba la subversión’ (Nota de campo. Visita familia Villa Vieja, agosto de 2016).

En estos testimonios, el OT y el OI vuelven a mezclarse. El Operativo aparece asociado a la caída de las chimeneas del Ingenio Santa Ana, producto de haber sido dinamitadas por el General Bussi en el marco del

⁸ Las colonias agrícolas se conformaron durante la época del ingenio azucarero, como la periferia del casco central de Santa Ana, donde habitaban las familias que trabajaban fundamentalmente en el surco.

OI, cuando *estaba la subversión*, tal como indicó una de las mujeres de Villa Vieja.

La *subversión* nació como una nueva figura en el sur tucumano a la que se le adjudicaron un conjunto de atributos ligados a la idea de peligro y de personas opuestas al orden. De esta manera, además de la fragmentación de los trabajadores por motivos laborales, el OI logró instalar la figura del *enemigo-subversivo*, comprometiendo a los habitantes del sur tucumano en la lucha contra dicho enemigo.

La apelación al compromiso, por parte de la sociedad civil, para dicha lucha, significaba que cualquier persona podía ser acusada de subversiva por los propios vecinos. Así lo cuenta el marido de Victoria en la charla que mantuvimos en su casa:

Si un vecino no lo quería a usted, se iba a donde estaba el campamento y les avisaba [a los militares]. Les decía ‘tal familia’... así no hiciera nada... porque yo he conocido gente que no andando en nada lo han muerto... Entonces iban hasta el campamento y decían ‘tal familia’... tal vez te acusaban de cualquier cosa. Iban de noche siempre (Nota de campo, 2017. Visita familia Villa Vieja).

El miedo de ser acusado formaba parte de la vida cotidiana. Y la acusación sólo descansaba en la afirmación de que *andaba en algo*, una frase que circulaba, aún entre quienes no acordaban con dichas políticas de persecución, como el caso del marido de Victoria:

Yo tengo el caso de un compañero que lo bajaron del camión porque ya sabían que andaba en esas cosas. Y lo esperaban... yo tengo compañeros que no han vuelto nunca más. [Le pregunté si conocía bien a esos compañeros...] Sí, se los veía que iban a reuniones o que conversaban del Che Guevara, nunca más los he visto. Y eran jovencitos, veinti tantos años. Muy duro (Nota de campo, 2017. Visita familia Villa Vieja).

La afirmación de que andaba en *esas cosas* se basaba, entonces, en cualquier signo de conversación, de participación en reuniones o de mención a nombres ligados a la figura de la subversión, como el Che Guevara. Y esa acusación significaba, inmediatamente su eliminación: jóvenes que morían o que, como afirma el marido de Victoria, nunca más se los vieron.

Además de las acusaciones que circulaban al interior del pueblo, eran recurrentes las advertencias que las familias hacían a sus hijos. Mario, hijo de un obrero azucarero y hoy jubilado de la fábrica Alpargatas, recuerda que en esa época era muy chico y que en un viaje escolar para conocer Buenos Aires, le advirtieron en su hogar: “¡Ojo con lo que decís!”, ‘¡Ojo

con lo que te van a preguntar!’ Claro, porque somos de Tucumán, y te iban a preguntar cosas. Recomendaciones que te hacían sobre la guerrilla.” Un viaje escolar de un niño hacia Buenos Aires era un hecho más de la vida cotidiana donde el silencio, la estigmatización y el miedo se hacían presentes.

Así como Tucumán había sido configurada como una provincia *atrasada*, con una industria deficitaria, también se presentaba como el territorio donde actuaba la guerrilla. Además del desmantelamiento productivo, la negación del saber-hacer obrero tempranamente forjado y la atomización y fragmentación de las familias trabajadoras, la apelación a la participación activa de la sociedad civil para identificar a los *subversivos* formaron parte de los mecanismos que, integrado al sentido común, permitieron dividir y fragmentar aún más a las familias trabajadoras locales.

A pesar de ser reconocidos por la historiografía como fenómenos discretos y particulares, las memorias nos permiten sostener que entre el OT y el OI no hay distancia. La palabra *operativo* –de connotación militar– que acompaña la denominación de ambos procesos permite unirlos como parte de un mismo proceso. Si bien el OI tuvo un propósito militar más explícito que el del OT, el OT fue desarrollado por un gobierno militar. A su vez, la recuperación de una declaración de la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT) tras el cierre de ingenios –en el marco del OT– fortalece esta significación militar: *“Tucumán ha sido agredida económica y físicamente en una ‘operación comando’, como si no se tratara de una provincia argentina, sino de una tierra enemiga que hay que sojuzgar”* (En Pucci, 2007, pág. 67). El análisis de las memorias nos permitió arribar a las significaciones profundas sobre dicho período. Una etapa extensa en la que los acontecimientos económicos y políticos, los personajes –con recurrencia militar –, las pérdidas, el miedo, la estigmatización y la falta de trabajo se mezclan sin solución de continuidad, graficando un proceso que, lejos de promover *modernización y progreso*, impactó negativamente en las familias trabajadoras del sur tucumano.

Promoción industrial: la venta de un territorio

Hacia el año 1970 el OT no había logrado resolver la problemática laboral. Los únicos puestos de trabajo que se habían creado estaban vinculados al ya analizado régimen de trabajos transitorios y al incremento

del número de trabajadores estatales en la Comuna que, como sostiene Pucci (2007), no tenían asignación de tareas para la totalidad de los días de la semana. Frente a esto, el *régimen de promoción industrial* se presentaba como una de las políticas prometedoras del OT. La misma consistía en la atracción de industrias no vinculadas a la actividad azucarera en los territorios de influencia de los ingenios cerrados a través de las siguientes ventajas impositivas:

En un principio se otorgaron esas ventajas a las empresas que se localizaran en cualquier parte de la provincia. Sin embargo, a partir de 1969 se privilegió a las zonas afectadas por el cierre de ingenios, estableciéndose que se otorgaban el 100% de los beneficios a las industrias que se instalaran en un radio de 10 kilómetros de: Los Ralos, Ranchillos, Ingenio Esperanza, Ingenio Lastenia, Ingenio San José, Ingenio Amalia, Lules, Famaillá, Bella Vista, Monteros, Villa Quinteros, Ingenio Santa Lucía, Concepción, Aguilares e Ingenio Santa Ana. En otras zonas solamente se concedería un 60% y en el caso de Santa Ana –área especialmente crítica– se agregaba una reducción adicional del 15% (Paolasso y Osatinsky, 2007).

Como muestran los autores, la zona de influencia de Santa Ana era la que mayores beneficios brindaba por ser considerada *área especialmente crítica*. Sin embargo, a pesar de dicha ventaja para las empresas, la propia definición de área crítica colocaba a Santa Ana en un territorio de difícil *venta* por parte de los agentes estatales. Retomamos la noción de *venta* que utilizó Nash (2015) para describir la acción de los agentes estatales de la ciudad norteamericana de Pittsfield de alentar iniciativas privadas tras la caída de la compañía General Electric, la principal empresa de la ciudad. La antropóloga analizó cómo, en “*el arte de vender la ciudad para atraer nuevas empresas*” (pág. 214) se apela a diversas estrategias que van desde exenciones impositivas hasta cesión de terrenos baratos o gratuitos, así como la competencia y enfrentamiento entre comunidades.

El emplazamiento de la fábrica de calzado Alpargatas se produjo en un contexto en el cual las promesas de radicación industrial en la zona se iban diluyendo. Hacia 1970, de las 300 solicitudes de empresas para emplazarse en Tucumán, sólo 35 se habían concretado (Nassif, 2016). Dentro de ellas, las más importantes fueron Scania, que comenzó la construcción de la planta en el año 1972 en Colombres, a 15 kilómetros de San Miguel de Tucumán; Grafanor, que entró en producción a fines del año 1973 en las cercanías de Famaillá. Y Alpargatas, que comenzó a producir en el año 1972 en la localidad de Aguilares, a 12 kilómetros de Santa Ana. Si bien todas estas grandes empresas se instalaron en las zonas comprendidas por

el régimen industrial, ninguna lo hizo en las zonas más afectadas, aunque sí en un radio cercano de cuya mano de obra se valieron.

La llegada de estas grandes empresas no fue un proceso sencillo. La principal dificultad para los agentes estatales radicaba en tener que *vender* las ventajas que podía ofrecer el sur tucumano, luego de haber configurado a estos territorios como espacios surcados por el atraso –tal como analizamos en los primeros apartados–. Una de las primeras acciones por parte del Comité Operativo Tucumán⁹ (el adelante COT) –entidad encargada de recibir las solicitudes de empresas, evaluarlas y proponerlas al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para su radicación– fue la coordinación de entrevistas con los directivos de estas compañías. En el caso de Alpargatas, Roberto Álvarez, principal responsable del COT, se reunió con Roberto Fraser, director de la compañía, y con el directorio más amplio para *venderles* la propuesta.

El directorio de Alpargatas evaluó positivamente la relocalización industrial. Las ventajas no sólo abarcaban el aspecto económico –por la posibilidad de expandirse territorial y comercialmente, y por el 100% de desgravación impositiva por 10 años, para todas las plantas de la compañía– sino también en términos de relaciones laborales. Durante la década del 70 se incrementaron en la planta de Florencio Varela la presencia de organizaciones políticas y de conflictos laborales (Basualdo, 2016), motivo por el cual la empresa veía con buenos ojos la relocalización productiva hacia otras plantas y, por lo tanto, la atomización de su personal¹⁰.

A pesar de estas ventajas para la empresa, la decisión de establecer la planta en Tucumán llevó más de un año. Para conocer en profundidad el proceso de emplazamiento de Alpargatas contamos con los testimonios y memorias de Marcelo¹¹, ingeniero y jefe de planta de calzado de la planta de Alpargatas de Florencio Varela, quien fue el encargado del proceso de localización de la planta en Tucumán. Marcelo, junto con Ana –entonces secretaria del director de la compañía y esposa de Marcelo– realizaron

⁹ El Comité Operativo Tucumán pasó a denominarse Consejo Coordinador para la Transformación de Tucumán a partir del año 1969.

¹⁰ En nuestra tesis de licenciatura (Ciolli, 2014) comprobamos que las relaciones entre las y los trabajadores de las diferentes plantas de la compañía eran casi inexistentes, por lo tanto, la política de atomización del personal fue exitosa.

¹¹ Con el informante hemos mantenido diversas charlas y encuentros, tanto presenciales como virtuales, entre los años 2017 y 2018.

frecuentes viajes al sur tucumano para evaluar las condiciones territoriales, y comenzar la búsqueda del terreno.

Desde el primer viaje realizado, Marcelo reconoció un contraste entre las ventajas ofrecidas por el encargado del COT y la realidad social del sur tucumano:

El Ingeniero Álvarez [*encargado del COT*], (...) se preocupó en mostrar [*al directorio*] las ‘fabulosas utilidades’ que reportaría la radicación en Tucumán. De la situación social no habló una palabra. (Marcelo. Ex gerente de Alpagatas, comunicación personal, diciembre de 2017).

La *situación social* de Tucumán –definida más adelante por Marcelo como un *polvorín*– fue omitida por el agente estatal durante el proceso de *venta* del territorio. Sin embargo, fue advertida por Marcelo y Ana en cada una de sus visitas. Luego de la toma de ingenios y de los conflictos derivados del masivo cierre de los mismos, a fines de los años 60, la provincia fue escenario de conflictos, revueltas y estallidos. El propio Alejandro Agustín Lanusse, que asumió la presidencia de facto en 1971, graficaba dicho escenario de la siguiente manera: “*En Tucumán, la situación alcanzó un punto de altísima tensión política y social (...) El 25 de mayo [de 1970], los festejos patrios tuvieron que suspenderse en casi la totalidad de las ciudades del interior*” (Lanusse, 1977, pág. 20).

Dentro de este contexto, Marcelo expresa que encontró una notable diferencia entre Santa Ana y Aguilares, el municipio aledaño. Mientras Santa Ana fue considerada por la pareja como “*un volcán en permanente erupción*” y “*un cementerio donde los muertos caminaban*”, en Aguilares se encontraron con otro panorama. Allí fueron recibidos por Eugenio Lorandi, intendente interventor de dicho municipio, quien les aseguró que “*la ciudad era de clase media y que no había sufrido ningún remezón. Los dos Ingenios próximos Aguilares y Santa Bárbara estaban y habían estado siempre en pleno funcionamiento*”. En la búsqueda del terreno, la administración empresaria se basó en una categorización de la subalternidad (entre las poblaciones de Santa Ana y de Aguilares) que más adelante utilizó también como parámetro para la segmentación de la fuerza de trabajo y para las estrategias de disciplinamiento fabril (Ciolli, 2019).

Luego de los primeros informes recibidos por los viajeros, Roberto Fraser estableció diez condiciones que se debían tener en cuenta para la elección del terreno, indicando que las cinco primeras eran condiciones *irrenunciables*, a saber: 1) que el terreno estuviese en la zona de máxima desgravación impositiva; 2) que tuviese un tamaño de más de 120 hectáreas

de superficie; 3) que estuviese lo más pegado posible a la ciudad de Aguilares; 4) que el lado con mayor frente estuviese sobre la Ruta 38, acompañándola; y 5) que cuente con por lo menos 500 m de fondo. Dentro de las condiciones no prioritarias se encontraban la disponibilidad de agua potable, de gas y de electricidad y un espacio donde descargar los afluentes industriales y cloacales.

El desafío, entonces, consistía en ubicar un terreno con la mayor desgravación impositiva, pero lo más cercana posible a Aguilares (es decir, lo más alejado de Santa Ana). Las consideraciones sobre la *situación social* eran determinantes y más importantes que la disponibilidad de gas, agua y luz, obras que la empresa estaba dispuesta a realizar.

Bajo estas premisas, y después de un año de búsqueda, la empresa localizó un terreno de las características buscadas, ubicado entre Aguilares y Santa Ana –bajo la jurisdicción de Aguilares, pero abarcando el área de desgravación impositiva–. Pero una vez encontrado el terreno, surgió un nuevo conflicto: el terreno elegido no se encontraba *vacío*:

El terreno elegido tenía 9 dueños. La oferta que les hice fue pagar la tierra 20% más que el precio del mercado y asegurarles que no se les tocaría el cupo de cañeros. Dos nos costaron aceptar: a) Lobo tenía su rancho dentro del fundo y no tendría donde vivir. Prometí que en dos meses le haríamos otra casa donde él quisiera. Finalmente cedió. b) Los Cabrera eran varios, vivían en Los Sarmiento y no se ponían de acuerdo. El Gobierno amenazó con expropiarles la propiedad y dejarlos sin cupo. Un grupo violento de Aguilares al son de bocinas, matracas y bombos, después de insultarlos le mancharon con pinturas todos los frentes de las casas. Los de Santa Ana no quisieron ser menos, dos días después le tiraron botellas con nafta y la prendieron para quemarles las casas. Los Cabrera aceptaron (Marcelo. Ex gerente de Alpagatas, comunicación personal, diciembre de 2017).

En la descripción del proceso de obtención del terreno elegido se desprenden diversos elementos que permiten comprender cómo el régimen de promoción industrial se articuló con los objetivos políticos –ya analizados en el anterior apartado– del OT.

En primer lugar, es posible reconocer el carácter coercitivo de la iniciativa civilizatoria (Estado y administración empresaria) que se consolidó con el OT. Como indica el testimonio, tanto la administración empresaria como los representantes estatales articularon diversas medidas para lograr la ubicación de la planta en el terreno elegido por el directorio de la compañía. Además de permitir la ubicación de la planta en Aguilares –siendo que era Santa Ana el territorio que más demandaba trabajo, dado que en Aguilares aún continuaba funcionando el ingenio– los agentes

estatales utilizaron diversos mecanismos para desocupar el terreno. Apelaron tanto a la amenaza de desalojo y expropiación, como a la eliminación del cupo cañero, política que ya se venía desarrollando desde el cierre de ingenios, para expulsar a productores de la actividad cañera:

(...) la ley 17.163 de 1967 (...) determinó la expropiación compulsiva de cupos a los pequeños cañeros de hasta tres hectáreas, medida que expulsó a alrededor de 10.000 productores de la actividad, sin contemplar una alternativa productiva viable. (Bravo, 2017, pág. 165).

En segundo lugar, la iniciativa civilizatoria se impuso con fuerza a través de promesas de modernización y de puestos de trabajo, contando de esta manera con el apoyo de parte de los sectores subalternos que se tornaron en la *fuerza de choque* que ayudó a definir el desalojo de los propietarios del terreno.

Sin embargo, no todos los sectores subalternos apelaron a este tipo de acciones. Los trabajadores nucleados en el espacio organizativo ya mencionado –los Comités de Defensa de los Ingenios Cerrados– tuvieron un rol fundamental en los reclamos de radicación de empresas. Desde ese espacio no sólo denunciaron las inconsistencias de las promesas *modernizadoras*, sino que también se mantuvieron activos e informados en torno de las propuestas de empresas para emplazarse en Santa Ana.

El anuncio de la llegada de Alpargatas mantuvo a los trabajadores alertas y movilizados, fundamentalmente cuando los meses pasaban y no se concretaba su emplazamiento. En el marco de las visitas al sur tucumano por parte de Francisco Imaz, ministro del Interior de Onganía, en el año 1969, los trabajadores de Santa Ana lo recibieron con grandes carteles que reclamaban “*soluciones para el pueblo de Santa Ana*” y la instalación de la Fábrica de Alpargatas, tal como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen 3. Imaz visitó ayer Santa Ana



Fuente: La Gaceta, 1969

La crónica del diario La Gaceta (26 de julio de 1969), expresaba que *“un cerrado aplauso de la sencilla gente allí concentrada saludó la presencia del ministro del Interior, del gobernador y de la comitiva de funcionarios”*. La denominación de *sencilla gente*, contrasta con la acción de una gran cantidad de personas que, aprovechando la visita, no sólo visibilizaron sus reclamos, sino que lograron coordinar una audiencia con el ministro del Interior recién llegado, el gobernador Nanclares y el director de la Secretaría de Transformación Agroindustrial (ex Comité Operación Tucumán), ingeniero Roberto Álvarez.

En la audiencia que obtuvieron, además de reclamar por los salarios adeudados a los obreros azucareros por parte del ex ingenio y por el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores transitorios, también exigieron el emplazamiento de la planta de Alpargatas en la propia Comuna de Santa Ana:

Los nombrados pidieron que la Fábrica Argentina de Alpargatas se instale en la misma localidad de Santa Ana, para evitar la despoblación del lugar y asegurar una fuente inmediata de trabajo. Dijeron que Aguilares es un centro urbano que posee otras industrias. El ministro cedió la palabra al gobernador y éste explicó que la posibilidad de decisión del gobierno en

materia de localización de las empresas era relativa. En el caso particular de esa firma, expresó que sus técnicos habían decidido que el lugar elegido era el único apto para la radicación y que, por lo demás, distaba apenas 12 kilómetros de Santa Ana y que la misma empresa se encargaría del traslado de los operarios en sus propios ómnibus. Los obreros insistieron en sus planteos, pero la respuesta no fue modificada, aun cuando el general Imaz expresó que los pobladores de Santa Ana tendrían prioridad (La Gaceta, 26 de julio de 1969).

Los trabajadores de Santa Ana fueron contundentes en sus reclamos de priorizar el emplazamiento en su comunidad. Sin embargo, la decisión ya estaba tomada y el gobernador –omitiendo la ayuda que brindó para que la empresa se ubique en Aguilares– realizó promesas de ocupación que pronto se fueron diluyendo.

Una vez instalada la planta, si bien se mantuvo la promesa de que el 80% del personal proviniera de Santa Ana, la empresa realizó una segmentación del personal que excluyó a los trabajadores azucareros (ya sea de fábrica o de surco). Para los cargos de administrativos, supervisores y capacitadores, incorporó a personal proveniente de Aguilares, y para el cargo de operarios, empleó a trabajadoras y trabajadores jóvenes, entre 18 y 25 años, considerando que de esa manera podían moldearlos, mientras que los más grandes ya tenían una formación cultural arraigada que, desde la perspectiva de la administración empresaria, era imposible de modificar:

(...) Por razones de edad habían sido excluidos los legítimos ex trabajadores del Ingenio. Tuvimos muchas quejas de los padres de esas criaturas [quienes ingresaron], porque lógicamente, la gente de 40 años creía que eran los que iban a entrar en Alpargatas, pero imposible. Primero por su formación cultural, eran analfabetos. Segundo, por su habilidad de pelar cañas o de trabajos pesados, que no servía. Y tercero y a lo mejor lo más grave, por su afición al alcohol (Marcelo, ex gerente de Alpargatas, comunicación personal, diciembre de 2017).

De esta manera, se adjudicaron a los varones de más de 40 años de Santa Ana una serie de atributos: *analfabetos*, que *sólo servían para el trabajo pesado de pelar cañas y alcohólicos*. Así como en el régimen de empleos transitorios fueron los trabajadores nucleados en los Comités de Defensa quienes mejor pudieron insertarse; en el régimen de promoción industrial, éstos fueron excluidos, promoviendo no sólo la migración de estas personas, sino también las tensiones y conflictos al interior del pueblo de Santa Ana. Esta decisión fue denunciada durante los primeros años de funcionamiento de la empresa de calzado:

Esta nueva empresa [Alpargatas] no se ajusta a los fundamentos del decreto [de promoción industrial] creando trabas que imposibilitan la incorporación de los trabajadores, al establecer la edad de 21 a 35 años como máximo para poder desempeñarse en ella, sin tener en cuenta que el personal afectado por el cierre del ingenio supera en gran medida la edad límite fijada (La Gaceta, 18 de diciembre de 1970).

Erigiéndose como los “afectados directos” del cierre del ingenio – motivo por el cual se dispuso el decreto de promoción industrial– los ex obreros azucareros impugnaban el lugar en el que los coloca la administración empresaria de Alpargatas por un límite etario. A su vez, también denunciaban la existencia de “agentes de colocación”, ya no para los trabajos transitorios, sino para el ingreso a Alpargatas, tal como lo expresaron en una reunión con Roberto Álvarez, Director del Comité Operación Tucumán y el Secretario de Estado de Transformación y Desarrollo: “*Ciertas personas autoitulándose gestores influyentes, inscriben a interesados en trabajar en la fábrica, previo pago de una suma de dinero*” (La Gaceta, 22 de abril de 1970).

A pesar de ser considerados como *atrasados y bárbaros*, y de los intentos permanentes por dismantelar y fragmentar al movimiento obrero, los ex trabajadores del ingenio Santa Ana se mantuvieron activos tanto en el reclamo por fuentes laborales como en la denuncia de los límites y las inconsistencias del OT.

Sobre el dismantelamiento que ya se había iniciado, la llegada de Alpargatas fragmentó aún más a la clase trabajadora local. Los ex trabajadores azucareros fueron excluidos del proceso de selección – volcándose entonces al trabajo agrario o a procesos de migración– y se configuraron nuevos sujetos a civilizar: la población joven, mayoritariamente de las colonias. La emergencia de esta subalternidad *civilizada* –configurada como el nuevo colectivo obrero textil– surcó diferencias y tensiones al interior de comuna, tal como mencionó Damián, un vecino de Santa Ana,

Una vez que entraron a la planta, los obreros de Alpargatas se separaron de los obreros de Santa Ana. Hacían sus campeonatos, sus bailes. (...) Los obreros de Alpargatas se apartaron de todo. Tenían sus campeonatos de fútbol, hacían sus bailes, todo. No se juntaban más con la barra nada. Cobraban bien pero en comparación a los otros... (...) Hicieron su vida aparte. Y después cuando se van, en el 2001, que cortaron la ruta y todo, pero quedaban solos. Estaba fragmentada la sociedad. (Damián, habitante de Santa Ana, comunicación personal, agosto de 2016)

Luego de la importante lucha de los trabajadores por la llegada de Alpargatas –que desmonta la idea de atraso que se configuró en torno de los pobladores de Santa Ana– las políticas de segmentación de la fuerza de trabajo profundizaron aún más las grietas que se abrieron al interior del pueblo desde el cierre del ingenio. Grietas que tuvieron una incidencia concreta, tal como expresa Damián al mencionar la soledad con la que el colectivo de Alpargatas transitó el cierre de la planta a fines del año 2000 y que duró aproximadamente un año y medio.

El régimen de promoción industrial, con apoyos estatales y promesas laborales, se entró así a una iniciativa de poder que, entre el OT y el OI transformó profundamente la realidad de los tucumanos y tucumanas.

Conclusiones

La unificación del bloque de poder en torno del proceso de concentración y centralización de la industria azucarera y del disciplinamiento de la clase trabajadora fue un largo proceso que comenzó en el año 1955, pero que recién logró concretarse con el desmantelamiento de la estructura productiva azucarera de Tucumán en el año 1966. Bajo el precepto de la *modernización* y la transformación industrial, gran parte de los ingenios tucumanos –y las familias trabajadoras– fueron señalados como los elementos atrasados que había que erradicar.

Como parte de esta iniciativa de poder, los años que siguieron al cierre del ingenio Santa Ana estuvieron marcados por los *Operativos*. El OT y el OI fueron, desde la perspectiva de los pobladores de Santa Ana, dos hechos que –aún con sus particularidades entremezcladas en la construcción de la memoria– dan cuenta de operaciones desarrolladas por los gobiernos militares que no sólo no lograron resolver ninguno de los problemas del sur tucumano, sino que los agravaron.

El OT logró desmantelar una estructura productiva histórica y reemplazar la figura del obrero azucarero por la del trabajador transitorio, carcomiendo la fortaleza de un movimiento obrero que había logrado integrar dentro de una misma entidad gremial (FOTIA) a obreros fabriles y a peones rurales. Pero, como el movimiento obrero tiene la capacidad de brotar aún a pesar de los ataques que recibe –como muestran las Comisiones de Defensa para el caso de los ingenios cerrados, pero también expresaron los tucumanazos– el ya desgastado OT dio paso al otro Operativo: el OI. Bajo el lema de “luchar contra la subversión”, este plan

promovió en el territorio tucumano un escenario de persecución, terror y muerte, y de involucramiento de la sociedad civil en torno de esta lucha que, a partir de la integración al sentido común de la figura del bárbaro subversivo comprometió apoyos, logrando que circularan capilarmente acusaciones, colaboraciones y advertencias hacia el conjunto de la sociedad.

El régimen de trabajos transitorios negó el saber-hacer obrero previamente configurado de los industriales azucareros; dispersó a los trabajadores, haciéndolos viajar a diferentes regiones –proceso que se acentuó tanto por la emigración permanente de tucumanos y tucumanas, como por la creación del empleo *golondrina*–; y fracturó a la población local promoviendo disputas y conflictos en torno de la colocación en los pocos puestos de trabajo creados.

El régimen de promoción industrial movilizó la *venta* del territorio por parte de los agentes estatales, la cual incluyó no sólo ventajas económicas, sino también apoyo coercitivo y el permiso de colocar la industria en una jurisdicción no considerada especialmente crítica como Santa Ana. Sobre el desmantelamiento de la clase trabajadora azucarera, la llegada de Alpagatas construyó nuevas subalternidades, rejerarquizando a las mismas. Los ex trabajadores azucareros fueron excluidos del proceso de selección –volcándose entonces al trabajo agrario o a procesos de migración– y se configuraron nuevos sujetos a civilizar: la población joven, mayoritariamente de las colonias.

Esta contundente iniciativa del bloque de poder produjo una gran cantidad de acontecimientos que brotan, se amontonan y se entremezclan en la memoria de los habitantes de Santa Ana y que son evocados *con lágrimas en los ojos*. El OT, en lugar de transformar y modernizar la provincia, profundizó el desmantelamiento y la fragmentación de la clase trabajadora local, teniendo una operatividad concreta en la pérdida de fuerza del movimiento obrero local. Sin embargo, el propio proceso de memoria es un vehículo potente para reflexionar sobre la propia historia y recuperar, dentro de ella, las huellas de las acciones de la clase en el territorio. La acción de las Comisiones de Defensa –que niegan el carácter de atraso de la población local que se intentó construir– es una de las huellas que manifiestan la vitalidad de la unión de los trabajadores, aún con todas sus dificultades. Los intentos de dispersarlas y de excluir a sus miembros del nuevo colectivo obrero configurado, revelan su potencia desde la cual es posible recomponer la historia de la clase trabajadora local.

Lista de referencias

- Basualdo, V. (2016). *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. Tomo II. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado*. Posadas: EDUNAM – Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones; Posadas: EdUNaM; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Bra, G. (1985) *El gobierno de Onganía. Crónica*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Bravo, M.C. (2008). *Campesinos, azúcar y política: cañeros, acción corporativa y vida política en Tucumán (1895-1930)*. Rosario, Argentina: Prohistoria Ediciones.
- Bravo, M.C. (2017). Crisis y colapso de la industria azucarera tucumana (1955-1965). En: *La agricultura: actores, expresiones corporativas y políticas*. Buenos Aires: Colección Historias Temáticas de Tucumán; 165-206
- Bustelo, J.; Bravo, M.C. (2017). Desregulación económica, política azucarera e impacto regional. Los actores productivos de Tucumán (1950-1957). En *XVI Jornadas Interescuelas*; Universidad Nacional de Mar del Plata Facultad de Humanidades Departamento de Historia.
- Campi, D. (1992). Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina. Tomo 1. Facultad de Ciencias Económicas y Unidad de Investigación en Historia Regional UNJu.
- Campi, D. (2009). Contrastes cotidianos. Los ingenios del norte argentino como complejos socioculturales, 1870-1930. *Revista Varia Historia, Belo Horizonte*, 25 (41), 245-267.
- Ciolfi, K. (2014). *¿Disolución o reconfiguración hegemónica? Las estrategias del capital y las experiencias de los trabajadores en el contexto del proceso de venta de la empresa Alpargatas Argentina*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Ciolfi, K. (2016). Internacionalización de la producción y reorganización de la hegemonía empresarial: el caso de Alpargatas S.A. *Revista Theomai*, 33, 28-42.
- Ciolfi, K. (2019). *El dilema 'Civilización y Barbarie'. Configuración de las relaciones sociales de poder en un pueblo del sur tucumano* (tesis de doctorado). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Guy, D., (2008). *Política azucarera tucumana y la generación del ochenta*. Tucumán, Argentina: EDUNT.
- Healey, M. (2003) El interior en disputa: proyectos de desarrollo y movimientos de protesta en las regiones extrapampeanas. En James, Daniel (comp.). *Nueva Historia Argentina: Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*. Tomo IX. (169-212). Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Jelin, E. (2004). Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: la construcción de un campo nuevo en ciencias sociales. En *Estudios Sociales 27 Segundo Semestre 2004*. 91-113.
- Lanusse, A. (1977). *Mi testimonio*. Buenos Aires: Lasserre Editores.
- Nash, J., 1989 (2015). *Hegemonía Empresarial en Estados Unidos. Claves para una etnografía de los ciclos industriales en las comunidades urbanas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Antropofagia.

- Nassif, S. (2015) Ni trabajo ni diversificación agro-industrial. El impacto del cierre de los ingenios tucumanos durante la dictadura de la ‘Revolución Argentina’ (1966-1973). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 43. 93-124.
- Nassif, S., (2016) *Tucumán en llamas. El cierre de ingenios y la lucha obrera contra la dictadura (1966-1973)*. San Miguel de Tucumán: Colección Tesis. Universidad Nacional de Tucumán.
- Paolasso, P.; Osatinsky, A. (2007). Las transformaciones económicas y sociales de Tucumán en la década de 1960. *Congreso VIII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el Marco del Plan Fénix - I Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales*.
- Peralta Ramos, M. (1972). *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina (1930-1970)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Portelli, A. (2016) *Historias orales. Narración, imaginación y diálogo*. La Plata, Argentina: Prohistoria ediciones. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.
- Pozzi, P. y Schneider, A., (2000). *Los setentistas. Izquierda y clase obrera: 1969-1976*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Eudeba.
- Pucci, Roberto (2007) *Historia de la destrucción de una provincia. Tucumán 1966*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones del Pago Chico.
- Ramírez, A. J. (2008). Tucumán 1965-1969: movimiento azucarero y radicalización política. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Debates*. [en línea]. [consulta: 4 de enero 2019]. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/38892>.
- Rupar, B. (2014). Acumulación y radicalización obrera: Industrialización dependiente, concentración monopolista y conflicto social en el marco de la “Revolución Argentina”. En Galafassi (comp.): *Apuntes de acumulación Capital, Estado, procesos socio-históricos de (re) producción y conflictividad social*. (151-164). Ranelagh, Argentina: Extramuros Ediciones.
- Santucho, M. (2019). *Bombo, el reaparecido*. Buenos Aires: Editorial Seix Barral

Diarios y revistas

- Portada. (22 de agosto de 1966). Clarín.
- “Las condiciones de vida Infrahumanas de muchos hogares, denuncian en un memorial”. (26 de julio de 1969). La Gaceta.
- “Imaz visitó ayer Santa Ana” (s/f 1969). La Gaceta.
- “Reclaman el derecho a trabajar en Alpargatas ex obreros de Santa Ana.
- Desautorizan a falsos contratistas que piden dinero”. (22 de abril de 1970). La Gaceta.
- “Santa Ana: ninguna industria reemplaza todavía al ingenio”. (14 de junio de 1971). La Gaceta.
- Revista “Cristianismo y Revolución”, número 15, 1969.
- Revista Norte Revolucionario, N°18, marzo de 1965.

Reseñas bibliográficas

Gonzálo Álvarez, Melisa Deciancio, Giovanni Molano Cruz y Cristian Ovando (Editores), *La disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina. Contribuciones, límites y particularidades*, Santiago, RIL Editores, 2021, 370 páginas

El libro editado por Gonzalo Álvarez, Melisa Deciancio, Giovanni Molano Cruz y Cristian Ovando se propone sacar de los márgenes y del desconocimiento los aportes latinoamericanos realizados en el campo de las Relaciones Internacionales (RI). El conjunto de los capítulos que lo componen pretende, a su vez, poner de relieve las posibilidades de impulsar las RI desde estas latitudes, gracias a la diversidad de estudios existentes sobre la disciplina. Surgido de las experiencias de los autores y de las reflexiones e interrogantes de los editores en torno a cómo se construyó la disciplina en América Latina y cuáles son los alcances y límites de los enfoques y conceptos aplicados en la región, el libro busca establecer así una síntesis entre las principales contribuciones teóricas latinoamericanas y los debates globales sobre las RI.

El volumen está organizado en cuatro secciones. En la primera, Gonzalo Álvarez, Melisa Deciancio y Giovanni Molano Cruz se encargan de introducirnos en un pormenorizado –y necesario– recorrido por los distintos momentos que fue atravesando la disciplina en la región. Desde la impronta legalista que predominó desde mediados de siglo XIX; pasando por la década de 1950 –cuando se conforman las bases disciplinares con la aplicación de estrategias de desarrollo e integración promovidas desde la CEPAL–; hasta los años 70, cuando las ciencias sociales atravesaron su período de mayor desarrollo y las RI se diferenciaron de las otras disciplinas a través de organismos y herramientas propias.

En la sección IIc *Contribuciones a las Relaciones Internacionales desde América Latina*, Diana Tussie nos muestra cómo se construyó la Economía Política Internacional (EPI) como campo de investigación en América Latina, pero no quedándose en un trabajo meramente descriptivo sino planteando los problemas e interrogantes al interior de dicho campo. Si bien

se considera que la EPI tiene sus raíces en la tradición de los “padres fundadores de la Dependencia”, el contexto actual permite visualizar otro panorama. Además de los debates académicos vigentes, el campo está incorporando nuevos análisis empíricos y enfoques teóricos como el regionalismo. También tiene en cuenta el surgimiento de otros actores extra regionales como China o Rusia, y ha hecho –como otros campos de investigación social– un giro epistémico decolonial. Por todo esto la autora plantea la gran importancia que tiene ligar las contribuciones pasadas de la EPI con las actuales en forma de un diálogo intergeneracional para reconocer sus múltiples versiones.

Stefano Palestini repasa las variantes de las Teorías Latinoamericanas de la Dependencia teniendo en cuenta su contribución a la teoría de las RI, por haber brindado una perspectiva de la Economía Política desde el Sur Global. El autor pone el foco en los trabajos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile (CESO) ya que estas instituciones tuvieron un rol determinante en la definición de supuestos e hipótesis de la dependencia. A contramano de las teorías hegemónicas, esos trabajos se abocaron a estudiar la interacción entre los condicionamientos impuestos desde el centro sobre la periferia y en los procesos sociopolíticos internos de las sociedades periféricas. Para superar algunos obstáculos epistemológicos, Palestini propone incorporar como herramienta el concepto de mecanismos de dependencia. De esta forma, los futuros estudios deberían, según el autor, especificar los actores, lógicas de acción, y condiciones bajo las cuales ciertos agentes económicos condicionan las operaciones y desarrollo de otros.

Por su parte, María Cecilia Míguez realiza un estudio del concepto de autonomía en las RI en América Latina, proponiendo un doble ejercicio: historizar el concepto reivindicando su sentido original; y luego impulsarlo como herramienta analítica para pensar las relaciones internacionales de los países periféricos. Repasa tradiciones latinoamericanas y propone nuevos abordajes que eviten el “estiramiento conceptual” y el abanodono del contenido transformador.

En la sección III, *Contribuciones latinoamericanas emergentes*, Amaya Querejazu nos trae los aportes del mundo andino como un abordaje novedoso para el análisis de la realidad regional ya que permiten hacer teorizaciones con categorías propias. La autora se centra en instituciones como el ayllu y la comunidad, que según ella brindan la posibilidad de otro pensamiento internacional silenciado por la importancia que se ha estado dando en la disciplina a las investigaciones empíricas. Recupera la noción de

“abigarramiento”, para un análisis más enriquecedor de la política regional latinoamericana.

Cristian Ovando Santana y Gonzalo Álvarez Fuentes analizan los espacios transfronterizos, que por sus características resultan de gran importancia para las RI. La principal problemática que advierten al estudiar el tema es la tensión que existe entre el Estado centralizado que detenta la soberanía sobre su territorio, y diversos actores locales que cuando reafirman sus identidades, disputan cotidianamente esa lógica estatal. En este sentido, los autores plantean que los Estados mantienen una lógica tradicional de seguridad reafirmando su soberanía a través de prácticas como controles y vigilancia. Sin embargo, sostienen que en los espacios transfronterizos emergen también formas novedosas de relaciones internacionales, llamadas paradiplomáticas, como así también expresiones diplomáticas de pueblos indígenas que muchas veces dialogan con el Estado. Para el estudio de la paradiplomacia latinoamericana proponen desafiar el concepto de soberanía, a partir de otros conceptos como soberanía compartida o soberanía perforada, como así también discutir la posibilidad de que haya distintas fuentes de autoridad temporal.

Jorgelina Loza hace un recorrido por la revisión epistémica que las teorías feministas plantearon a las RI al afirmar que las teorías hegemónicas estaban fundadas en una mirada patriarcal. El objetivo del capítulo plantea una profundización de dicha revisión a partir de la emergencia de nuevas formas de conocimiento desde el Sur Global, ello en diálogo con la teoría poscolonial.

La sección finaliza con el capítulo de Carolina Cepeda Másmela, que se centra en el análisis de los movimientos sociales y las relaciones internacionales. Como plantea la autora, para analizar que el aumento de la movilización social en América Latina en las últimas décadas es necesario que las RI incorporen enfoques de la teoría de los movimientos sociales. Ello permitiría analizar identidades, recursos que permitieran captar los cambios a nivel nacional e internacional. A partir de contextualizar las distintas movilizaciones que se articularon a nivel regional desde los años 90, se puede vislumbrar que éstas representan una temática de relaciones internacionales.

La sección IV de libro, *Teorías, enfoques y conceptos. Alcances y límites para América Latina*, Carsten-Andreas Schulz nos brinda una aproximación al pluralismo teórico de las RI. Ya que éstas se expresan en América Latina en forma fragmentada, el autor se pregunta si no sería mejor abandonar la organización del área en grandes teorías. Plantea que la multiplicidad de las RI puede generar problemas pero sigue siendo útil a los fines académicos, y

propone que las tradiciones teóricas no deben ser tomadas como paradigmas sino como “puntos focales”.

Luis Leandro Schenoni realiza un estado de la cuestión sobre estudios que abordan la política internacional latinoamericana desde la teoría realista. Teorías de alcance medio fueron utilizadas para explicar fenómenos como la autonomía de la política exterior y cooperación internacional, por lo que se propone definir al realismo latinoamericano de manera más amplia.

El capítulo de Juan Carlos Aguirre tiene por objetivo encontrar el elemento común y particular de la política regional latinoamericana que explique la falta de convergencia regional. Estudia así un elemento poco estudiado en el análisis del regionalismo latinoamericano: los “agentes regionales”, entendiendo que la variable de agencia incide en los procesos de integración regional.

Por su parte, Nicole Jenne revisa el concepto de comunidad de seguridad y las limitaciones de su aplicación para América Latina. Se trata de una noción que surge en el estudio de las relaciones internacionales de Estados Unidos y Europa Occidental, pero autores como Emanuel Adler y Michael Barnett propusieron aplicarlo en otras regiones. La autora sostiene fundamentalmente que los procesos de conformación de los Estados en América Latina son distintos a los marcos teóricos originales. Es por ello que introduce el concepto de comunidad no beligerante.

Lester Cabrera Toledo busca responder los interrogantes sobre el estado de estancamiento en la geopolítica y las posibilidades de cambio de paradigma. Para ello, revisa la evolución de esta corriente en América del Sur para intentar identificar cuáles son esos factores que impiden su evolución. El autor plantea que es necesario reorientarla hacia un proceso de actualización, a través del diálogo de los ámbitos militares del quehacer de la geopolítica.

De esta manera, el presente volumen nos brinda contribuciones históricas –EPI en América Latina, Teorías de la Dependencia, Autonomía– y emergentes –cosmovisión andina, pasos transfronterizos, feminismos y movimientos sociales– como así también teorías y enfoques –realismo, regionalismo, seguridad y geopolítica–. Estudios que resultan diversos y heterogéneos pero que, entrelazados por este libro, nos permiten pensar de manera más amplia y compleja la disciplina de las RI y la realidad de América Latina.

Lucia Irene Lacunza

(UBA-IDEHESI-CONICET)