



GUILLERMO LOÍACONO / ARCHIVO NACIONAL DE LA MEMORIA

Estado y grupos empresarios durante la dictadura cívico-militar

POR ALEJANDRO GAGGERO Y LUCAS IRAMAIN

Alejandro Gaggero. Doctor en Ciencias Sociales (UBA), magíster en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF-Indec). Investigador asistente del CONICET, también se desempeña como docente de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM) y FLACSO. Su principal línea de investigación analiza las transformaciones del empresariado argentino durante las últimas décadas.

Lucas Daniel Iramain. Doctor en Ciencias Sociales (UBA), magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) y licenciado en Sociología (UBA). Profesor en Enseñanza Media, Superior y Especial en Sociología (UBA). Becario posdoctoral del CONICET y docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Su tema de investigación es la relación entre el Estado y los empresarios y sus consecuencias para los procesos de desarrollo en la Argentina desde 1976 en adelante, con foco en los sectores vial, siderúrgico y energético.



LUCIO SOLARI / ARCHIVO NACIONAL DE LA MEMORIA

La última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983) constituyó un verdadero punto de inflexión en la historia política, social, cultural y económica del país. Con respecto a éste último aspecto el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” implicó, en un contexto internacional signado por el inicio del auge del neoliberalismo y la globalización financiera, el quiebre del régimen de acumulación de capital que había imperado, a grandes rasgos, desde 1930 hasta ese momento y que había girado en torno a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En efecto, la política económica del Proceso, en particular, la gestión del ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz (1976-1981) supuso la alteración de la lógica de funcionamiento de la acumulación de capital, dando lugar a la instauración de un nuevo patrón de desenvolvimiento. Los efectos de esos cambios sobre la estructura económica y social argentina han sido ampliamente estudiados por las Ciencias Sociales: concentración y centralización del capital,

desindustrialización, auge de la actividad financiera, profundo deterioro en los niveles de equidad en la distribución del ingreso, férreo disciplinamiento de los sectores subalternos, entre otros.

En el presente artículo nos enfocamos en un aspecto específico de estos cambios, presentando algunos de los principales rasgos que asumió la intervención económica del Estado durante la dictadura y los efectos que generó en la conformación de un “nuevo poder económico” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986) en la Argentina de esos años.

LA REDEFINICIÓN DEL ROL DEL ESTADO

Las reformas implementadas por la última dictadura provocaron una redefinición del papel del Estado en materia de intervención económica, tanto en términos de su orientación como también en lo referente a la calidad de la misma. Si bien el sector público dejó de apuntalar de modo contundente el proceso de industrialización vigente hasta ese entonces, estuvo lejos de dejar de intervenir ▶

► activamente en la esfera económica, pese a la retórica antiestatista de raigambre neoliberal que preconizaba el equipo económico comandado por Martínez de Hoz. Muy por el contrario, el Estado redireccionó su accionar en materia de política económica en aras de desarticular los cimientos sobre los cuales se había asentado la ISI, al mismo tiempo que creó las condiciones de posibilidad para la implantación de un régimen de acumulación que pivotó sobre el desmantelamiento de las capacidades estatales y la ingente transferencia de recursos desde el sector público hacia el capital concentrado interno. En ese sentido, cabe caracterizar a la gestión económica de la dictadura como *liberal-corporativa* (Pucciarelli, 2004); entendiendo a ésta última, como la articulación compleja y contradictoria de elementos de tinte liberal (como el pregonado “principio de subsidiariedad estatal” que apuntaba a la retirada del Estado de la actividad económica, dejando la misma al “libre” juego de las fuerzas del mercado y que se plasmó en la frase “achicar el Estado es agrandar la Nación”) con otros de cuño corporativo (la fuerte injerencia del accionar estatal en el proceso económico general, así como también la participación directa y/o indirecta de la corporación militar y las organizaciones del gran empresariado en el diseño e implementación de las políticas económicas instrumentadas).

De hecho, la gestión procesista obtuvo resultados relativamente magros en materia de privatización de empresas públicas, ya que supuso un importante avance del Estado en la actividad económica, tal como lo ejemplifican las significativas estatizaciones de empresas privadas que se dieron durante el período, no exentas de sospechas de corrupción (v. g. el caso de la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad)¹.

En ese orden de ideas, lo que evidencia el carácter paradójico, las tensiones, las marchas y contramarchas de la intervención económica estatal de la dictadura es la política de “privatización periférica” de las grandes empresas públicas. Esta política consistió, a grandes rasgos, en la transferencia, subcontratación y/o tercerización de numerosas actividades y tareas que otrora

realizaba el Estado a través de sus diversas empresas y reparticiones públicas hacia un conjunto relativamente acotado de firmas privadas (mayoritariamente grandes grupos económicos locales)². La privatización periférica funcionó como una suerte de solución de compromiso en el seno del elenco gubernamental entre el ala liberal, privatista y aperturista (representada de manera paradigmática por el equipo económico de Martínez de Hoz) y el ala más proclive a exhibir posturas nacionalistas, industrialistas y estatistas (expresada, entre otros, por la Dirección General de Fabricaciones Militares y por aquellos sectores civiles y/o castrenses que comandaban el destino del resto de las grandes empresas estatales agrupadas en torno a la Sindicatura General de Empresas Públicas -SIGEP- tal es el caso de YPF, Gas del Estado, SEGBA, Ferrocarriles Argentinos, etcétera).

Por su parte, la idea de una “retirada” del Estado de la economía no se condice con el aumento del gasto público en relación al PBI, en particular aquél destinado a financiar grandes obras de infraestructura para el Mundial de Fútbol de 1978 y para equipamiento bélico en el marco del por entonces inminente conflicto con Chile por el Canal de Beagle³. A su vez, cabe resaltar que el rol del Estado fue crucial al momento de sentar las bases del nuevo patrón de acumulación. En ese sentido, el endeudamiento externo del sector público es un ejemplo más que elocuente, ya que no tuvo como correlato un incremento sustancial en los niveles de inversión pro-

LO QUE EVIDENCIA EL CARÁCTER PARADÓJICO, LAS TENSIONES, LAS MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA ESTATAL DE LA DICTADURA ES LA POLÍTICA DE “PRIVATIZACIÓN PERIFÉRICA” DE LAS GRANDES EMPRESAS PÚBLICAS. ESTA POLÍTICA CONSISTIÓ, A GRANDES RASGOS, EN LA TRANSFERENCIA, SUBCONTRATACIÓN Y/O TERCERIZACIÓN DE NUMEROSAS ACTIVIDADES Y TAREAS QUE OTRORA REALIZABA EL ESTADO A TRAVÉS DE SUS DIVERSAS EMPRESAS Y REPARTICIONES PÚBLICAS HACIA UN CONJUNTO RELATIVAMENTE ACOTADO DE FIRMAS PRIVADAS.

ductiva –salvo en algunos casos excepcionales–, sino que, por el contrario, en la práctica sirvió para posibilitar la especulación financiera y la fuga de capitales de los agentes más concentrados del poder económico⁴.

Otro elemento de suma importancia a la hora de revelar el avance estatal sobre la economía y la sociedad argentinas son los cambios en materia legislativa y regulatoria de las diversas actividades y sectores económicos. La Reforma Financiera de 1977 fue uno de los hitos en lo atinente a transformaciones en el régimen jurídico-económico para un sector que devino clave en el proceso de acumulación de capital. En esa misma línea, cabe destacar las recurrentes modificaciones en el marco regulatorio de las obras públicas en general, así como también la continuidad del régimen de promoción industrial; lo cual demuestra, por un lado, la activa y decisiva participación del Estado en la economía doméstica y, por otro, el ya mencionado carácter contradictorio de la gestión liberal-corporativa. El caso del sector siderúrgico, que se analiza, más adelante, muestra a las claras cómo una misma actividad estuvo expuesta a la apertura comercial con sesgo importador y al mismo tiempo, los actores más concentrados de dicho sector, se vieron beneficiados, entre otras cosas, por los recursos provenientes de la promoción industrial.

CAMBIOS EN LA CONFIGURACIÓN DEL PODER ECONÓMICO

Las políticas económicas que llevó adelante la dictadura militar argentina entre 1976 y 1983 modificaron notablemente el mapa del poder económico del país. Los grandes ganadores esos años fueron principalmente un conjunto relativamente reducido de grandes grupos económicos de capital nacional⁵.

LA CIRCULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (PUERTA GIRATORIA), MEDIANTE LA CUAL ALGUNOS DE ESTOS EMPRESARIOS PASARON A OCUPAR PUESTOS ESTRATÉGICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Y VICEVERSA.

Si bien la mayoría de estos “ganadores” compartía características comunes –propiedad y gestión familiar, diversificación de actividades, entre otras– no constituía un bloque homogéneo. Su origen, por ejemplo, permite diferenciar a grandes rasgos dos conjuntos bien diferentes. Algunos, los “grupos tradicionales”, fueron fundados a finales del siglo XIX por grandes propietarios rurales o empresarios del sector comercial que diversificaron sus actividades hacia la industria (Bunge y Born, Garovaglio y Zorraquín, Braun-Menéndez y Fortabat, entre otros). Otros comenzaron siendo pequeñas y medianas empresas en la segunda mitad del siglo XX, durante el proceso de industrialización del país (los grupos Arcor, Macri y Pérez Compagnon, por ejemplo), que luego se transformaron en importantes oligopolios.

Pero más allá de sus diferencias, a mediados de los años ochenta los grupos económicos nacionales constituían la fracción empresaria que más había crecido durante la década previa. La clave de esta expansión estuvo en la capacidad que mostraron estas organizaciones para actuar en un contexto de alta inestabilidad económica a través de dos pilares centrales: los vínculos con el aparato estatal y la asociación y posterior retirada del capital extranjero.

En primer lugar, la implementación de estrategias expansivas que les permitieron aprovechar los beneficios de las políticas de incentivo aplicadas por el Estado, principalmente las de promoción industrial y las de “privatización periférica” de las empresas públicas. La baja *autonomía relativa* del Estado argentino y el poder político que alcanzaron los empresarios nacionales les permitieron incidir sobre la implementación de esas políticas. Por ejemplo, así lograron que la promoción estatal continuara incluso en etapas críticas para la economía argentina.

El contexto institucional que caracterizó a este período hizo que las relaciones políticas entre los empresarios y los elencos gubernamentales se transformaran en un activo clave para los propietarios de los principales grupos locales. Como parte de este proceso cabe destacar la *circulación público-privada* (puerta giratoria), mediante la cual algunos de estos empresarios pasaron a ocupar puestos estratégicos de la administración pública, y viceversa. El caso más comentado es el de Martínez de Hoz, quien antes de ocupar el cargo de ministro se desempeñó como presidente de Acindar. Sin embargo, no fue el único. Francisco Soldati, presidente del grupo homónimo, fue director del Banco Central; Valentín Oxenford, presidente de Alpargatas, fue interventor de la Unión Industrial Argentina entre 1979 y 1981, y luego pasó a ser ministro de Industria durante el gobierno de Viola desde abril a agosto de 1981. La “puerta giratoria” también funcionó en sentido inverso, siendo el grupo Bidas de los hermanos Bulgheroni un caso paradigmático⁶.

► El otro factor determinante de la expansión de los grupos económicos argentinos en un período de estancamiento económico fue la asociación que establecieron con el capital extranjero, que les permitió ser socios minoritarios de grandes emprendimientos industriales durante el auge del desarrollismo, y tomar el control de los mismos cuando una parte de las empresas multinacionales decidió abandonar el país años más tarde debido a la violencia política y al estancamiento macroeconómico. Es decir, en la mayoría de los casos el avance del capital concentrado nacional no se produjo gracias a su éxito en la disputa con el capital extranjero en mercados competitivos, sino en las posibilidades de expansión que abrió la retirada de este último. Éste fue el caso del grupo Macri, cuya mayor expansión se produjo a través de la adquisición de la filial local de Fiat cuando la multinacional italiana decidió abandonar el país a principios de los ochenta.

En el siguiente apartado se presentan, a modo de ejemplo y de forma resumida, el impacto de las políticas dictatoriales en los sectores petrolero y siderúrgico, así como algunos cambios en los grupos económicos.

LOS GANADORES DE UNA ECONOMÍA EN CRISIS: LOS GRUPOS SIDERÚRGICOS Y PETROLEROS

Entre los grupos que más crecieron también se destacan los que orientaban su actividad principal a la producción siderúrgica: Techint y Acindar. Cabe destacar que la expansión de estos dos grandes grupos se produjo mientras las pequeñas y medianas empresas eran afectadas por las políticas de apertura del gobierno de facto.

Esta *performance* fue el corolario de una serie de factores convergentes, entre los cuales las acciones y/u omisiones del aparato estatal jugaron un papel decisivo. Entre estos elementos, resulta plausible señalar, sin pretensión de exhaustividad: las tarifas preferenciales que el Estado cobraba por el suministro de los servicios públicos que operaban como insumos de la producción siderúrgica (gas natural y electricidad); los regímenes de venta preferencial de insumos de la firma estatal SOMISA para las empresas privadas, como tentativa de brindar una suerte de paliativo ante la crisis generalizada del sector; el proceso de endeudamiento externo, fuga de capitales y posterior estatización de los pasivos externos privados; y, más en general, el contexto fuertemente represivo que se desplegó en contra del conjunto de los sectores populares y en particular sobre los trabajadores asalariados, lo cual posibilitó que las grandes empresas pusieran en marcha fuertes procesos de racionalización de sus planteles laborales y, conjuntamente con una mayor intensificación en el ritmo de la jornada de trabajo, incrementaran de modo notable la productividad de la mano de obra. Fue en este escenario que

LAS ESTRATEGIAS DE EXPANSIÓN DE LOS GRUPOS ECONÓMICOS DERIVARON EN UN CAMBIO EN SU ESTRUCTURA EMPRESARIA Y TENDIERON A INCREMENTAR EL PODER POLÍTICO DE SUS PROPIETARIOS. LAS ORGANIZACIONES QUE MÁS CRECIERON LO HICIERON, NO SÓLO CONSOLIDÁNDOSE EN SU ACTIVIDAD CENTRAL, SINO TAMBIÉN A TRAVÉS DE UNA NOTABLE DIVERSIFICACIÓN HACIA DISTINTAS ACTIVIDADES GRACIAS A LA PROMOCIÓN ESTATAL Y LA RETIRADA DEL CAPITAL EXTRANJERO.

se verificó el avance estructural de Techint y Acindar, el cual contó con la anuencia de las autoridades gubernamentales y derivó en un importante proceso de concentración y centralización del capital en el sector siderúrgico.

Al analizar el listado de grupos que experimentaron un mayor aumento en el número de empresas se comprueba una fuerte presencia de los que operaban en el sector petrolero: Bidas (Bulgheroni), Pérez Companc, Soldati y Astra. Este crecimiento estuvo fuertemente asociado a la política de privatización periférica que llevó adelante el gobierno de facto, que estableció un sistema de contratos privados para la extracción de crudo⁷. Vale decir que si bien la principal empresa del sector –YPF– siguió siendo estatal, comenzó un proceso de tercerización de actividades productivas, el cual provocó un crecimiento de las empresas petroleras privadas, y dentro de éstas la mayor expansión se produjo en las nacionales. A partir de 1977 el gobierno de facto comenzó a licitar áreas que ya estaban en explotación y que, por lo tanto, ya contaban con la infraestructura básica para poder operar⁸. La participación de los grupos nacionales en estos contratos implicó un impresionante ascenso en el ranking de las 100 empresas de mayores ventas: Bidas pasó de la posición 40 en 1976 a la 16 en 1988, Pérez Companc de la 49 a la 29 y Astra de la 251

a la 40. Éstos se convirtieron en actores muy importantes del mercado, que incrementarían todavía más su importancia durante el gobierno de Raúl Alfonsín, gracias a la continuidad de las políticas de tercerización. Años más tarde, cuando el presidente Carlos Menem finalmente llevó adelante la privatización de YPF, estos mismos grupos lograrían adquirir una parte relevante de los activos estatales.

Para finalizar cabe señalar algunas de las consecuencias que los procesos analizados tuvieron para el país luego de la caída del gobierno dictatorial. Las estrategias de expansión de los grupos económicos derivaron en un cambio en su *estructura empresarial* y tendieron a incrementar el poder político de sus propietarios. Las organizaciones que más crecieron lo hicieron, no sólo consolidándose en su actividad central, sino también a través de una notable *diversificación* hacia distintas actividades gracias a la promoción estatal y la retirada del capital extranjero. La dirección de las diferentes firmas estaba centralizada en el presidente del grupo, cargo que era ejercido por el fundador de la organización o por uno de sus descendientes.

Esta estructura de propiedad y dirección centralizada tendió a acrecentar aún más el poder político de los propietarios, que para fines de los años ochenta no sólo encabezaban las tradicionales asociaciones empresarias, sino que también formaban agrupamientos informales con llegada directa al Poder Ejecutivo. En la transición democrática estos empresarios fueron conocidos como “los capitanes de la industria”, y se transformaron en interlocutores frecuentes del gobierno de Raúl Alfonsín, teniendo un papel no menor en el deterioro económico que derivó en la crisis hiperinflacionaria. Durante los primeros años de la década del 90 se transformaron en uno de los principales apoyos a las reformas estructurales neoliberales que implementó Carlos Menem. •

Notas

¹ Cfr. Schwarzer (1986: 271).

² Cfr. Schwarzer (1986: 275-276).

³ Cfr. Rapoport (2003: 815-816).

⁴ Un caso ilustrativo de esta dinámica de endeudamiento externo estatal es el del conjunto de las empresas públicas que estaban bajo la órbita de la SIGEP, las cuales se vieron sometidas a tomar créditos en el exterior que no estaban destinados a financiar la inversión real de las firmas. Nuevamente, YPF, Gas del Estado, SEGBA, Ferrocarriles Argentinos, entre otras, dan cuenta de ese proceso de aumento de la deuda externa contraída por el sector público (Castellani e Iramain, 2015).

⁵ Los grupos económicos son conjuntos de empresas que pertenecen a una misma persona o familia.

⁶ Si bien algunos conglomerados extranjeros pueden ubicarse en el conjunto de “ganadores” del período, durante esta etapa, en términos agregados se produjo una retracción parcial de la importancia del capital extranjero en la cúpula empresarial.

⁷ El exministro de Economía de la dictadura, Jorge Wehbe, fue durante los años ochenta presidente de los bancos del grupo; el general Rogelio Villarreal, exsecretario general de la Presidencia bajo Videla, se convirtió en secretario del directorio de Bidas; el mayor Alberto Schilling, subsecretario coordinador del Ministerio de Economía, integró el directorio de la empresa hasta 1989 (Ostiguy, 1990: 289), Guillermo Suárez Mason, jefe del I Cuerpo del Ejército, también integró el directorio de la firma petrolera.

⁸ Según Etchemendy (2004), el sistema de contratos privados para la extracción de petróleo era un caso único entre los países productores de petróleo de América Latina durante la ISI. Las empresas petroleras estatales en México y Venezuela mantuvieron el monopolio en la extracción hasta las reformas de los años ‘80 y ‘90.

⁹ Los trabajos académicos y periodísticos sobre el tema muestran que para ganar las concesiones las empresas privadas prometieron la extracción de volúmenes mucho mayores a los previstos por YPF y que, luego de incumplir, lograron renegociar los mismos obteniendo condiciones más favorables (Castellani, 2009).

Referencias bibliográficas

- Acevedo, M., Basualdo E. y Khavisse, M. (1991). *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico (Argentina 1973-1987)*. Buenos Aires, Editora/12.
- Azpiazú, D. y Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*. Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Azpiazú, Daniel y Schorr, Martín (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2013). “El legado dictatorial. El nuevo patrón de acumulación de capital, la desindustrialización y el ocaso de los trabajadores”, en Horacio Verbitsky y Juan Pablo Bohoslavsky (edit.). *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 81-99.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Prometeo.
- Castellani, A. e Iramain, L. (2015). “Cambios estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas durante la última dictadura (1976-1983)”. Ponencia preparada para el Seminario Internacional “Deuda, inflación y empresas en América Latina en las décadas de 1970 y 1980”, organizado por la Universidad del Pacífico, Lima, 5 al 7 de octubre.
- Iramain, L. (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)”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pucciarelli, A. (2004). “La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa”, en A. Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Quiroga, H. (2004). *El tiempo del “Proceso”. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983*, Rosario, Editorial Fundación Ross/Homo Sapiens Ediciones.
- Rapoport, M. (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi.
- Schwarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica.