

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1930-1955)

Lucas Daniel Iramain

80

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



CUINAP | Argentina

**Aproximación a la historia del Estado
empresario y las empresas públicas
en la Argentina (1930-1955)**

Lucas Daniel Iramain

80

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1 De la Gran Depresión hasta el advenimiento de los gobiernos peronistas (1930-1943)	12
2 La intervención económica del Estado y las empresas públicas durante los primeros gobiernos peronistas (1943-1955)	31
Síntesis y conclusiones	55
Referencias bibliográficas	57

Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1930-1955)



**Lucas
Daniel
Iramain**

Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM), Licenciado en Sociología (UBA) y Profesor en Enseñanza Media, Superior y Especial en Sociología (UBA). Actualmente, se desempeña como Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y como Profesor Adjunto Regular (IDAES-UNSAM). Ha sido becario doctoral y postdoctoral del CONICET.

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo caracterizar y reseñar algunos de los principales hitos en materia de la intervención económica estatal, del desenvolvimiento del Estado empresario en general y de las empresas públicas en particular, con especial referencia para el caso argentino, durante el período que va desde la crisis de 1930 hasta el derrocamiento del gobierno constitucional de Juan Domingo Perón a fines de 1955. Es decir, para continuar con lo esbozado en el CUINAP 74, se procede —a partir de una revisión de la literatura especializada— a la reconstrucción sociohistórica de la intervención económica del Estado en general y de su actividad empresarial en particular, durante la fase «liviana» del régimen de acumulación de capital basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

En primer lugar, durante la década de 1930, se observa un cambio en las concepciones en torno al rol del Estado en la economía, lo que dio lugar a una mayor gravitación estatal en las actividades económicas; en particular, mediante la creación de un conjunto de organismos vinculados al sostén y atenuación de los efectos de la crisis internacional sobre las actividades primarias (Junta de Granos, Junta de Carnes, etc.).

En segundo lugar, a partir del estallido de la Segunda Guerra Mundial, se verifica un nuevo impulso a la participación e intervención económica estatal, en especial, ligada a la creación de nuevas empresas públicas en general e industriales en particular. Con el advenimiento de los gobiernos peronistas se profundizará la actividad empresarial del Estado, sobre todo, a partir de los procesos de nacionalizaciones encarados en la inmediata posguerra.

Palabras clave

Argentina, Estado empresario, empresas públicas, historia económica.

Abstract

This essay seeks to characterize and review some of the most relevant milestones about the state economic intervention, entrepreneurial state, and public enterprises from the 1930's depression to the overthrow of the Juan Domingo Peron government at the end of 1955 in Argentina. Therefore, in line with the CUI NAP 74 a socio-historical reconstruction of both the state economic intervention and its entrepreneurial activity will be done starting from reviewing the specialized literature in economics. It will be related to the «light» step of the capital accumulation regime based on the import substitution industrialization (in Spanish ISI) phase.

Firstly, during the 30's it is seen a great change in the viewpoints about the role of the state in the economy, enabling the state to take part in more economical activities, specially, founding a set of organizations capable of weakening the international crisis effects on primary sector (Grain Committee, Meat Committee, and on).

Secondly, it is proved that after the beginning of the Second World War there was a new boost to the state intervention in the economy, particularly associated with the foundation of public enterprises. The electoral triumph of Peronism has deepened the state business activity, mainly through the nationalization processes started after the end of the war.

Key words

Argentina, entrepreneurial state, public enterprises, economic history.

Introducción

El interés sobre el papel del Estado en la economía y de sus empresas se inscribe en una vasta tradición de investigaciones sobre el Estado empresario en América Latina en general, y en la Argentina en particular (Castellani e Iramain, 2018). Sin perjuicio de las líneas de investigación que se han desarrollado hasta el momento, lo cierto es que, de manera similar a lo acontecido en los países desarrollados al calor de la crisis económico-financiera internacional de 2007-2008, a comienzos del siglo XXI se verificó en la región un renovado impulso en la agenda de investigaciones sobre el papel del Estado y las empresas públicas en la economía, y en los procesos de desarrollo.

En efecto, la constitución de una nueva agenda de indagaciones en torno al Estado empresario y a las firmas públicas queda atestiguada en la concreción de diversos emprendimientos científico-académicos de la región, que procuran entablar un diálogo fructífero con los debates y producciones académicas de los países desarrollados, pero sin perder de vista la especificidad de las condiciones económicas que signan el derrotero de las naciones de América Latina. Tal como apunta Guajardo Soto, el estudio de las empresas públicas latinoamericanas se halla justificado por haber exhibido en el pasado una rica historia que ha atravesado diferentes modelos económicos o patrones de acumulación de capital, «porque tras décadas de privatizaciones hay una débil memoria colectiva sobre estos organismos, predominando la versión neoliberal que justificó la venta del acervo público» (2013, p. 5).

En este sentido, el presente trabajo tiene por objetivo caracterizar y reseñar algunos de los principales hitos en materia de la intervención

económica estatal, del desenvolvimiento del Estado empresario en general y de las empresas públicas en particular, con especial referencia para el caso argentino, durante el período que va desde la crisis de 1930 hasta el derrocamiento del gobierno constitucional de Juan Domingo Perón, a fines de 1955. De ese modo, se continúa y complementa el esbozo publicado en el CUINAP 74, y se procura robustecer una línea de investigación que se viene desarrollando, en lo esencial, sobre el derrotero de las empresas públicas en la historia económica argentina. De ahí que la idea fuerza que orienta la reconstrucción del proceso histórico es la de contribuir a repensar el rol del Estado en general y de las empresas públicas en particular en la economía argentina, como vectores de una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible en el tiempo.

El documento se halla organizado de la siguiente manera: una primera sección está destinada a proporcionar una caracterización de la intervención económica del Estado desde la eclosión de la Gran Depresión de la década de 1930 hasta el advenimiento de los primeros gobiernos peronistas. Aquí se hará foco en la intervención estatal y en la creación de distintos organismos públicos de regulación del sector agropecuario y del comercio exterior, como así también se describirá la presencia del Estado en el sector financiero —a través de la creación del Banco Central como entidad mixta—, en el sector de infraestructura y transporte y, finalmente, en la constitución de empresas industriales en el marco de la Segunda Guerra Mundial.

A continuación, la segunda sección está abocada a dar cuenta del creciente accionar estatal a partir de la aparición de los gobiernos peronistas hasta el golpe de Estado de 1955. Aquí se repasarán los principales acontecimientos vinculados a ese contexto de mayor participación del Estado en materia económica. Desde las nacionalizaciones de los ferrocarriles y otros servicios públicos esenciales, pasando por la nacionalización del Banco Central y el

comercio exterior, hasta la creación de nuevas empresas públicas (muchas de ellas de carácter industrial) y la plasmación de ese importante rol estatal en el proceso económico mediante la sanción de un corpus jurídico-normativo expresado, entre otras cosas, en la Constitución Nacional de 1949.

De la Gran Depresión hasta el advenimiento de los gobiernos peronistas (1930-1943)

La crisis de 1930 supuso el quiebre del llamado *modelo agroexportador* que había imperado en nuestro país, a grandes rasgos, desde 1880 hasta ese momento. Asimismo, implicó un viraje profundo a nivel de las concepciones en torno al papel del Estado en el proceso económico. En tal sentido, a partir de ese momento, se verificó el progresivo desenvolvimiento de un nuevo régimen de acumulación de capital que se asentó, en lo esencial, en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI); y, de manera concomitante, se asistió a un incremento en la intervención económica del Estado a través de distintas políticas y organismos públicos.

En efecto, tras la desarticulación del modelo de crecimiento orientado por la producción y exportación de bienes primarios, se produjo una reconfiguración del patrón de acumulación de capital y del rol que el Estado cumplía en la actividad económica. Este cambio, a su vez, creó las condiciones de posibilidad para el despliegue de nuevas funciones por parte del sector público en general y la constitución de nuevas empresas estatales en particular.

Si bien, tal como se demostró en Iramain (2021), la actividad empresarial del Estado se remonta a los mismos orígenes de la Nación, lo cierto es que a partir de la crisis de 1930 —especialmente durante el contexto de la Segunda Guerra Mundial— cobró un renovado impulso la intervención económica estatal, el desenvolvimiento del Estado empresario y las firmas públicas (Rougier, 2021; p. 16; Rougier, 2011, p. 63). Esos dos grandes acontecimientos suscitaron un profundo trastocamiento para el comercio exterior de la Argentina, lo que además impactó negativamente sobre los precios y las posibilidades de colocación de la producción agropecuaria local en el mercado internacional y, al mismo tiempo, estableció una severa interdicción para las oportunidades de abastecerse de bienes importados que eran vitales para el funcionamiento de la economía local (Ugalde, 1983, p. 44).

1.1 El sector agropecuario y el comercio exterior

Al poco tiempo del derrocamiento del gobierno constitucional de Hipólito Yrigoyen, perpetrado en septiembre de 1930, el llamado Gobierno Provisional que emergió de ese golpe de Estado, implementó una política de control de cambios a fines de 1931. A partir de ese momento, esa política se constituyó en una pieza central de la intervención económica estatal mediante el control y la autorización del acceso al mercado de divisas. Las razones de esta medida estaban estrechamente relacionadas con la crisis internacional en general y con la caída de la libra esterlina en particular. Cabe recordar que, tal como señala Rapoport (2020), cuando estalló el *crack* de 1929, el sistema monetario se vio seriamente afectado por la fuga de oro de la plaza financiera de Londres, lo que obligó a Gran Bretaña a abandonar el patrón oro en septiembre de 1931. Asimismo, de acuerdo a lo apuntado por Vázquez Presedo, la abolición del patrón oro por parte de Gran Bretaña dificultaba la estabilidad de la moneda argentina. Este hecho, sumado a la desmejora en la balanza comercial y a la gravosa carga de los servicios de

la deuda externa, no dejaron más alternativa al Gobierno argentino que intervenir directamente en el mercado cambiario (1978, p. 161).

A tal efecto, por decreto del 10 de octubre de 1931, quedó instituida la Comisión de Control de Cambios. Este organismo, según lo indicado por Rapoport (2020), tenía como principal misión fijar periódicamente el valor de las divisas a fin de morigerar los desequilibrios del sector externo y la fuga de capitales, y, de ese modo, garantizar los fondos necesarios para afrontar los pagos de la deuda externa. El mecanismo escogido tenía como uno de sus elementos centrales el establecimiento de un sistema de permisos de cambio que racionaba las divisas en función de un listado de prioridades, en donde se consignaba en primer lugar el cumplimiento de las obligaciones financieras externas y, luego, los recursos destinados a solventar las importaciones necesarias para mantener el nivel de actividad económica interna (v.g. combustibles, materias primas para las industrias locales, bienes de consumo esenciales, etc.) (Rapoport, 2020, p. 209; Sember, 2018, p. 73).

Asimismo, el mecanismo administrado por la Comisión establecía cotizaciones diferenciales para la liquidación de las divisas provenientes de las exportaciones y para las solicitudes de compra de moneda extranjera efectuadas por los importadores. De ese modo, la política de control de cambios se erigía en un potente dispositivo de manejo discrecional del comercio exterior y en una fuente muy significativa de ingresos para las arcas públicas. A su vez, el sistema de control de cambios devino en un importante y aliciente estímulo para las inversiones extranjeras que podían liquidarse en el mercado libre a una tasa de cambio más elevada que la que regía en el segmento oficial (Rubinzal, 2010, p. 169).

En consonancia con esa medida, bajo el gobierno del presidente Agustín P. Justo se llevaron a cabo una serie de disposiciones tendientes a la creación de organismos públicos específicos para paliar los efectos negativos que la crisis mundial había suscitado sobre las actividades agropecuarias; en especial, aquellas consecuencias perniciosas derivadas de la brusca caída de los precios internacionales de los bienes primarios que exportaba la Argentina (Rubinzal, 2010, p. 169). Es en ese marco que, sobre todo a partir del año 1933, se pusieron en marcha distintas entidades como: la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Granos, la Junta Reguladora de Vinos, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, y el Mercado Nacional de Papas, entre otras. Estos organismos propiciaron una mayor intervención del Estado en el mercado de bienes agropecuarios, al establecer los precios básicos o «precios sostén» para dichos productos (Todesca, 2006, p. 133).

Los directorios de estas Juntas, en líneas generales, estaban constituidos por representantes de las diversas corporaciones de la producción, la industria y el comercio (Belini y Korol, 2012, p. 75). Asimismo, si bien cumplieron distintas funciones a lo largo del tiempo, lo cierto es que, con el propósito de defender el precio de esas producciones agropecuarias, estas entidades fueron dotadas de facultades regulatorias relativamente amplias ya que, en algunos casos —como la yerba y el vino—, les otorgaron las prerrogativas necesarias como para evitar las crisis de sobreproducción, la consecuente caída de los precios y el desajuste de la oferta y la demanda. Por ejemplo, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate detentaba ciertas atribuciones que le permitían prohibir o autorizar nuevos establecimientos e instaurar cupos para las cosechas. De manera análoga, la Junta Reguladora de Vinos se encontraba habilitada para disponer el cierre de viñedos e, incluso, para efectuar el derramamiento de vinos en las acequias, a fin de evitar la drástica caída de los precios (Rubinzal, 2010, p. 170).

En esa línea, uno de los primeros organismos creados para afrontar las consecuencias del derrumbe del comercio internacional fue la Junta Nacional de Carnes. Fundada por medio de la Ley 11.747 —sancionada el 29 de septiembre de 1933—, tal como destaca García Vizcaíno (1974), tuvo como propósito central fomentar la producción y controlar el comercio y la industrialización de ganados y carnes, de las especies bovina, ovina y porcina. Asimismo, según Rubinzal (2010), se estableció un fondo de defensa ganadera que era solventado con un tributo del 1 % sobre las ventas de ganado destinado al consumo interno y a las ventas externas. El objetivo inicial de ese fondo era la constitución de un frigorífico nacional capaz de competir con las corporaciones extranjeras que dominaban ese negocio. Sin embargo, lejos de cumplirse ese propósito originario, en 1934 solo se sentaron las bases para la conformación de la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP) que se limitó a las tareas de comercialización y de aprovechamiento de las posibilidades de exportación de carnes en el mercado británico, derivadas de la firma del célebre Pacto Roca-Runciman¹ de 1933 (Ferrer y Rougier, 2008, pp. 284-285; Rubinzal, 2010, p. 148).

Por otro lado, de acuerdo con García Vizcaíno (1974), cabe señalar que, hasta comienzos del decenio de 1930, la comercialización, movilización, transporte e industrialización de las cosechas estaban sujetas a las fluctuaciones del *libre juego* de la oferta y la demanda y, en particular, a los vaivenes de los mercados internacionales. Pero una vez que arreciaron las severas consecuencias derivadas de la crisis mundial —que todavía perduraban en 1933—, el gobierno conservador decidió la implementación de una serie de

1 El llamado Pacto Roca-Runciman consistió, en el marco de la crisis internacional, en la firma de un convenio entre el gobierno argentino y Gran Bretaña. Este proporcionaba ciertas garantías de acceso al mercado británico para las carnes argentinas; como contrapartida, la Argentina otorgaba toda una serie de concesiones y tratamientos preferenciales a los intereses británicos. En especial, se destacaba un conjunto de disposiciones que, entre otras ventajas, permitían a los inversores británicos la remisión de utilidades a su país de origen por medio del sistema de control de cambios (Ferrer y Rougier, 2008, p. 284).

mecanismos orientados al fortalecimiento de las actividades agrícolas y al mantenimiento de la población empleada en el sector rural.

Para tal fin dispuso, mediante el Decreto 31.864 del 28 de noviembre de 1933, la creación de la Junta Reguladora de Granos, que establecía un régimen de precios para las cosechas y un marco jurídico-económico y administrativo para las actividades agrarias. Según lo estipulado en el artículo 1° del referido decreto, la Junta estaba bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura y, tal como enfatiza García Vizcaíno (1974), entre sus principales funciones se encontraban:

Fijar periódicamente los precios básicos del trigo, lino y maíz, teniendo en cuenta las cotizaciones vigentes en cada fecha (artículo 2°);

Comprar todo el trigo, lino o maíz que le fuera ofrecido a los precios básicos, y luego venderlo a los exportadores, de acuerdo a la cotización de los precios internacionales, con destino exclusivo a la exportación (artículo 3°);

Atender a la diferencia entre los precios de compra y de venta de dichos granos, así como los gastos de la Junta Reguladora, solventándolos con los recursos del Fondo Margen de Cambios constituido por el diferencial entre el precio de compra y de venta de las divisas disponibles (artículo 4°);

Gestionar adelantos del Banco de la Nación Argentina a los vendedores de los granos por el 80% del precio estipulado del grano adquirido por la Junta Reguladora, cargando los intereses de esos adelantos al mencionado Fondo Margen de Cambios (artículo 5°) (García Vizcaíno, 1974, p. 331).

En virtud de ese marco normativo —y atento a la severa merma de los precios internacionales de los productos agrícolas—, la Junta Reguladora

de Granos se encargaba de adquirir las cosechas a los productores y, luego, de venderlas de manera paulatina a las firmas comercializadoras. Dado que el precio internacional, con frecuencia, solía ubicarse por debajo del precio de compra, la Junta Reguladora de Granos absorbía las pérdidas derivadas de esa operatoria (Rubinzal, 2010, p. 169).

Asimismo, en septiembre de 1935, por medio de la Ley 12.253, se creó la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, cuyas principales funciones no giraban en torno a la actividad empresarial, sino más bien estaban referidas a tareas de contralor y fiscalización, tales como la de efectuar el control del comercio de granos, la tipificación de las cosechas, la delimitación de zonas y tipos de cultivos, la reglamentación de contratos, la gestión y administración de la red nacional de elevadores de granos, etcétera (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 1976).

Tal como señala Rapoport (2020), las juntas reguladoras y los otros organismos específicos que se crearon en ese periodo, si bien implicaban una mayor intervención estatal en el proceso económico en general y en el mercado de bienes en particular, no obstante, no crearon las condiciones propicias para fomentar la producción, estimular las innovaciones tecnológicas ni para lograr mejoras en las condiciones de trabajo. Muy por el contrario, habían sido creadas, en lo esencial, para aliviar a los sectores económicos que se hallaban en una situación crítica derivada de la desarticulación del modelo agroexportador. Es más, las juntas y las otras instituciones económicas sectoriales o regionales pergeñadas en la década de 1930:

Se limitaron así a organizar el sistema de manera de no perjudicar a los grandes productores y mantener el interés de los pequeños y medianos en seguir produciendo. También cumplían una doble función: centralizaban en la ciudad de Buenos Aires la dirección y fiscalización de industrias básicas

del país y contribuían a consolidar los monopolios productivos y comerciales existentes (Rapoport, 2020, p. 223).

Cuadro 1. Principales organismos de la regulación estatal en la Argentina (1931-1940)

Organismo	Fecha de creación
Comisión Nacional de Fomento Industrial	15/1/1931
Comisión Nacional de Patatas	8/7/1931
Comisión Nacional de Fábricas Textiles	14/11/1931
Comisión Nacional de Extracto de Quebracho	15/7/1933
Junta Nacional de Carnes	28/09/1933
Dirección Nacional de Elevadores de Granos	7/10/1933
Junta Nacional de Yerba Mate*	8/11/1933
Junta Reguladora de Granos	28/11/1933
Junta Reguladora de la Industria Lechera**	12/4/1934
Comisión Nacional del Aceite	5/6/1934
Comisión de Productos Alimenticios Nacionales	30/6/1934
Comisión Nacional de la Industria Vitivinícola	11/8/1934
Junta Nacional para combatir la desocupación	21/8/1934
Junta Reguladora de Vinos	24/12/1934

Organismo	Fecha de creación
Comisión de Harinas	13/4/1935
Comisión Nacional de Algodón	27/4/1935
Comisión Nacional de Granos y Elevadores	5/10/1935
Comisión de Fruticultura	12/12/1935
Comisión de Préstamos de semillas	22/2/1936
Comisión de Petróleo y demás hidrocarburos	8/5/1936
Comisión Consultiva Nacional de Bosques	3/6/1936
Comisión Nacional de Coordinación de Transportes	5/1/1937
Comisión Nacional de Carbón Vegetal	12/6/1937
Junta Consultiva de la Industria Molinera	14/5/1938
Comité Asesor de Lanás	24/5/1938
Comisión Nacional de la Industria Lechera	5/8/1939
Comisión de Control de Abastecimiento	8/9/1939
Consejo Agrario Nacional	21/8/1940

*Luego se convirtió en la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate (4/10/1935).

**Luego se convirtió en la Dirección de la Industria Lechera del Ministerio de Agricultura (11/2/1938).
Fuente: Bunge, 1940, como se citó en Rubinzal (2010)

1.2 El sector financiero

Otro hito fundamental en esa misma lógica de una mayor presencia del Estado en la economía, tuvo lugar en 1935, cuando se dispuso la creación del Banco Central de la República Argentina (BCRA) por medio de la Ley 12.155. Cabe destacar que desde hacía bastante tiempo existían antecedentes e intentos de creación de una banca central en el país. Así lo atestigua uno de los tantos proyectos elaborados en esa época: el que fuera presentado en 1917 para someterlo a la aprobación del Parlamento, por parte de Domingo Salaberry, ministro de Hacienda del gobierno de Hipólito Yrigoyen². En el mismo sentido, en el decenio de 1920 se verificaron, a nivel internacional, otras tentativas y recomendaciones de expertos —los llamados *money doctors*— que postulaban la necesidad de erigir bancos centrales, además de las propuestas de la Sociedad de Naciones (Belini y Korol, 2012, p. 73; Sember, 2018, pp. 69-71).

No obstante, las iniciativas en esa dirección cobraron un mayor protagonismo a partir de la crisis de 1929 y la Gran Depresión de la década de 1930. En efecto, en el caso argentino, tras el fracaso reiterado del esquema de la Caja de Conversión, se reflató la idea de realizar una importante reforma monetaria y financiera capaz de conjurar los problemas que afectaban a la economía argentina, en el contexto signado por el derrumbe del régimen de acumulación basado en la producción y exportación de bienes primarios.

En ese sentido, tras el derrocamiento del gobierno constitucional de Yrigoyen en septiembre de 1930, el gobierno de facto presidido por el general José Félix Uriburu encargó a una comisión de especialistas la realización de un estudio prospectivo para la instalación de un banco central, y la concreción

2 Para más detalles sobre los proyectos anteriores a la sanción de la Ley 12.155 de 1935, véase Olarra Jiménez (1968).

de una amplia reforma bancaria y monetaria. Dicha comisión estaba liderada por el ministro de Hacienda, Enrique Uriburu y contaba con la participación, entre otras personalidades destacadas, de Federico Pinedo, Raúl Prebisch y Alberto Hueyo (Olarra Jiménez, 1968, p. 83; Rubinzal, 2010, p. 167).

Si bien no se logró la concreción de esa iniciativa, lo cierto es que, bajo la presidencia de Agustín P. Justo en 1932, se volvió a convocar a varios de los miembros de la comisión anterior para terminar de delinear el proyecto de reforma bancaria. Es en ese marco que se gestaron las condiciones de posibilidad para la creación del BCRA y, de manera concomitante, para la puesta en marcha de diferentes proyectos tendientes a la consecución de dicho objetivo. Así, tras la sanción de la Ley 12.155, promulgada el 21 de marzo de 1935 y luego de su publicación en el Boletín Oficial el 5 de abril del mismo año, quedó constituido el BCRA:

... como una entidad mixta con participación estatal y privada, que tenía entre sus funciones la exclusividad en la emisión de billetes y monedas y la regulación de la cantidad de crédito y dinero, así como la acumulación de las reservas internacionales, el control del sistema bancario y actuar como agente financiero del Estado (Banco Central de la República Argentina, s.f.).

Sin embargo, la creación del BCRA distó de ser un proceso armonioso y carente de discusiones. Por el contrario, suscitó diversas controversias en torno a los proyectos que se hallaban en agenda para el establecimiento de una banca central en la Argentina, en concordancia con los cambios acaecidos a nivel mundial luego de la crisis de 1929. En efecto, uno de los proyectos en disputa fue el esquema diseñado por el economista argentino Raúl Prebisch, que le otorgaba un papel mucho más significativo al control estatal sobre el paquete accionario de la entidad; mientras que el proyecto y las recomendaciones del experto británico y director del Banco de Inglaterra,

Sir Otto Niemeyer, le concedían el control total del futuro Banco Central a los capitales privados³.

Tras un prolongado debate parlamentario, el plexo normativo sancionado y aprobado por el Congreso nacional se inclinó por una «versión híbrida» del proyecto pergeñado por Prebisch y del confeccionado por Niemeyer (Rubinzal, 2010, pp. 167-168). No obstante, el peso decisivo en la conducción del BCRA le fue conferido al capital privado —predominantemente de origen foráneo— y, de manera paradójica, se le otorgó al sector público una menor representación proporcional en el directorio de la entidad, pese a que el Estado había aportado la mayor parte de los recursos para la constitución del capital accionario del Banco (Todesca, 2006, pp. 138-139). De esta manera, el directorio quedó conformado por un total de catorce miembros, de los cuales meramente tres representaban al Estado, al Banco Nación y a los bancos provinciales, mientras que los once integrantes restantes representaban los intereses de la banca privada local y extranjera (Rubinzal, 2010, p. 168).

De acuerdo a la legislación que le diera nacimiento, el BCRA tenía como objetivos principales preservar el valor de la moneda y su estabilidad a lo largo del tiempo, y, en consonancia, evitar que las bruscas oscilaciones derivadas del mercado internacional o de los impactos que sobre la cotización de la moneda local pudieran tener las inclemencias climáticas y sus consecuencias sobre la producción agropecuaria. Además, tenía como funciones esenciales la fiscalización y la supervisión del sistema bancario y de la administración del sistema de control de cambios (Todesca, 2006, p. 138). Asimismo, a diferencia de la antigua Caja de Conversión, estaba

3 Tal como señala Sember (2018), Niemeyer era un conspicuo exponente de la llamada *treasury view*: la perspectiva sostenida por Winston Churchill y su equipo desde el Tesoro británico. Esta consideraba que el incremento del gasto público no servía para combatir la desocupación, ya que dicho aumento generaba un efecto de desplazamiento del gasto privado en consumo e inversión.

facultado para emitir dinero no solo sobre la base del respaldo de oro y divisas que pudiera obtener del público en general, sino también a partir de los créditos otorgados al gobierno nacional y de la política de redescuentos concedidos a las entidades bancarias privadas (Cortés Conde, 2007, p. 119).

La creación del BCRA posibilitó, en la práctica, regular el crédito y la moneda en correspondencia con los requerimientos del nivel de la actividad económica. De esta manera, mediante el manejo de política monetaria y crediticia, el Banco desempeñó un rol anticíclico, dado que en épocas de bonanza absorbía el circulante a través de mecanismos e instrumentos de esterilización—como la venta de bonos—, y en períodos recesivos estimulaba la demanda por medio de la reducción de las tasas de redescuentos. De allí que, tal como destacan algunos autores, el BCRA adoptara funciones «cuasi keynesianas» (Ferrer y Rougier, 2008, p. 285).

Asimismo, el BCRA tenía como misión el fomento de la liquidez y el adecuado funcionamiento del crédito bancario, por lo cual la normativa le otorgaba el rol fundamental de ser *un banco de bancos*. En consonancia, tenía encomendada la tarea de ser la autoridad de aplicación de la Ley 12.156 (Ley de Bancos) y, por ende, tal como se señaló más arriba, de llevar a cabo las tareas de inspección y fiscalización de las operaciones del sistema bancario. Al mismo tiempo, la normativa establecida le confería la función de actuar como agente financiero del Estado y consejero del gobierno en lo atinente a «las operaciones de crédito externo o interno y atención de empréstitos públicos» (Olarra Jiménez, 1968, p. 88)⁴.

4 Junto con la aprobación de la Carta Orgánica del BCRA y la sanción de la Ley de Bancos, se dispuso, por medio de la Ley N° 12.157, la creación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias. Este organismo tenía como propósito central contribuir al saneamiento del sistema financiero, mediante la adquisición de los activos congelados de los bancos que se hallaban en una situación crítica, para luego proceder a su progresiva venta (Sember, 2018, p. 84).

1.3 El sector de infraestructura y transporte

Otro de los hechos que cabe mencionar se encuentra relacionado con la constitución de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires en septiembre de 1936, a través de la Ley 12.311. Esta norma autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a conformar un organismo susceptible de coordinar los servicios de transporte colectivo de pasajeros que existían hasta ese momento en el marco de una competencia entre distintos emprendimientos privados. Tal como reseña la CEPAL (1976), hasta el momento de sanción de la norma, el sistema de transporte público en la Ciudad de Buenos Aires se hallaba conformado por una red de prestadores privados de origen extranjero que controlaban el servicio de tranvías y subterráneos, y que competían con un sistema de automóviles-colectivos y ómnibus auspiciados por las empresas automotrices. Esta situación había generado, sobre todo a partir de 1928, una intensa competencia y una falta de coherencia entre los distintos servicios, lo que daba lugar a «superposiciones innecesarias y antieconómicas», según lo expresado por el artículo 1º de la Ley 12.311.

Otra de las iniciativas más significativas que se suscitaron en la década de 1930 está relacionada con el impulso que los gobiernos conservadores le concedieron al desarrollo de las obras públicas viales (Ferrer y Rougier, 2008, p. 285). En efecto, a fin de promover un importante programa de construcción de caminos, por medio de la Ley 11.658 —promulgada el 5 de octubre de 1932— se dispuso la creación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) a partir de la antigua Dirección de Puentes y Caminos⁵. Asimismo, se le asignaron recursos específicos a la DNV a partir de los fondos generados por un impuesto de cinco centavos por litro de nafta y otro adicional del

5 Para más detalle sobre la historia del sector vial antes de la sanción de la Ley N° 11.658, véase Ortiz (1971).

15 % sobre el valor de los lubricantes. Además, se dispuso la creación de la ayuda federal para construir caminos en las provincias, bajo la condición de que estas se obligaran a no gravar el precio de la nafta con más de dos centavos por litro (Iramain, 2012, pp. 63-64).

Cuadro 2. Construcción de obras viales de la Red Nacional según tipo de calzada entre 1933-1943 (en kilómetros)

Años	Obra básica	Intermedia	Superior	Total
1933	s/d	s/d	95	95
1934	568	165	134	867
1935	856	182	71	1109
1936	2.166	771	392	3.329
1937	1.612	529	678	2.819
1938	2.117	617	297	3.031
1939	1.899	969	243	3.111
1940	925	716	20	1.661
1941	1.616	1.208	47	2.871
1942	2.517	777	95	3.389
1943	1.291	491	22	1.804

Fuente: Sanguinetti, 1946, como se citó en Rapoport (2020)

1.4 El sector industrial

A comienzos de la década de 1940, en el contexto signado por la Segunda Guerra Mundial, se produjo un nuevo punto de inflexión en la intervención económica del Estado. A partir de ese momento, se dispuso la creación de un conjunto de empresas o reparticiones públicas que se desempeñarían de allí en más en un amplio abanico de actividades económicas, lo que dio lugar a la conformación de un verdadero complejo económico estatal-privado (Schvarzer, 1979). Uno de los casos más emblemáticos en esa lógica de un mayor protagonismo estatal en la esfera productiva, y de la constitución de un complejo militar-industrial como *núcleo duro* del Estado empresario y del proceso de industrialización en la Argentina (Rougier, 2021; Rougier, 2015), está dado por la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFm) a través de la Ley 12.709, sancionada el 26 de septiembre de 1941 y promulgada el 9 de octubre del mismo año. Por medio del artículo 1º de esta norma se dispuso, a instancias del Ministerio de Guerra, la constitución de la DGFm como entidad autárquica «... con capacidad para actuar pública y privadamente, de acuerdo a lo que establecen las leyes generales de la Nación y las especiales que afecten su funcionamiento, dentro de las limitaciones de la presente».

Cabe destacar que la creación de la DGFm fue el corolario de un largo y complejo proceso, en el cual se fue macerando y sedimentando un ideario industrialista, sobre todo, en el seno de las filas castrenses. En efecto, tal como puntualizan Belini y Rougier (2008), la traumática experiencia de la Primera Guerra Mundial, la crisis de 1929 y, luego, el estallido de la Segunda Guerra Mundial, habían creado el clima propicio para la instalación y la propagación de un conjunto de ideas y posturas políticas favorables al desarrollo de la economía argentina en general, y de su sector industrial en particular. Es en ese marco que comenzó a bosquejarse una serie de

diagnósticos sobre la endeblez de la estructura productiva local ante un eventual conflicto bélico y, al mismo tiempo, empezaron a pergeñarse ciertos conceptos, tales como el de *movilización industrial*, que eran considerados como nociones fundamentales de cara a la defensa nacional (Belini y Rougier, 2008, p. 50).

En el marco de la situación creada por la conflagración mundial, y dada la posición de neutralidad de la política exterior argentina ante dicho conflicto bélico, el presidente conservador Ramón Castillo impulsó la creación de la DGFM y designó como su primer director al por entonces coronel Manuel Savio. La decisión de fundar a la DGFM obedecía, además de la presencia de ese ideario nacionalista y proclive a la industrialización, a la negativa del Gobierno de los Estados Unidos de proveer material de guerra a la Argentina, y a las dificultades de la gestión de Castillo de aprovisionarse de esos materiales a través de las compras a otros países (Gastiazoro, 2004, p. 64).

Uno de los objetivos centrales que propició de fundamento para la gestación de la DGFM tenía que ver, en lo esencial, con alcanzar una mayor independencia respecto del exterior en el abastecimiento de materiales estratégicos para la defensa militar mediante una articulación con la producción de las industrias básicas (Belini y Rougier, 2008, p. 49; Rubinzal, 2010, p. 172). En consonancia con esos objetivos, y de acuerdo a lo estipulado por el artículo 3° de la Ley 12.709, se establecieron como facultades y funciones de la DGFM las siguientes atribuciones:

- a. Realizar los estudios, investigaciones y estadísticas conducentes al conocimiento de las posibilidades industriales del país, relacionadas con la producción de materiales y elementos de guerra y con la preparación de la movilización industrial correspondiente.

- b. Elaborar materiales y elementos de guerra.
- c. Realizar, de acuerdo con las disposiciones del Código de Minería, exploraciones y explotaciones tendientes a la obtención de: cobre, hierro, manganeso, wolfram, aluminio, berilio y demás materias necesarias para la fabricación de materiales de guerra.
- d. Construir las obras necesarias a los fines de esta ley.
- e. Fomentar las industrias afines que interesen al cumplimiento de esta ley.

En vista de esos propósitos, la DGFM había sido concebida como un organismo capaz de aglutinar a los diversos emprendimientos productivos militares que, desde la creación en 1927 de la Fábrica Militar de Aviones, se venían desarrollando en el país y que, en cierta medida, constituían los primeros cimientos del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones en la Argentina. Esos objetivos iniciales, orientados originariamente a nuclear, planificar y gestionar el conjunto de fábricas militares⁶, con el transcurso del tiempo —y en el marco de los planes económicos de los primeros gobiernos peronistas— fueron trascendidos por la propia DGFM en la medida en que fue ampliando sus actividades y proyectos, hasta incluir la fabricación de diversos productos que excedían la mera elaboración de bienes estratégicos para la defensa militar del país.

En efecto, tal como subrayan Belini y Rougier (2008), a principios de la década de 1950, la producción destinada a las Fuerzas Armadas solo representaba un tercio del total producido por la DGFM, mientras que un 40 % se orientaba al abastecimiento del mercado interno y el 27 % restante estaba

6 Una de las principales empresas controladas y gestionadas por la DGFM era Altos Hornos Zapla (AHZ), que había sido creada en 1943 y constituyó la primera planta siderúrgica integrada destinada, en lo esencial, a la producción de arrabio mediante la utilización del mineral de hierro existente en la provincia de Jujuy y abocada a la elaboración de aceros no planos y especiales (Belini y Rougier, 2008, p. 55; Liaudat, 2008, p. 4; Ugalde, 1983, p. 46).

abocado a la provisión de otros entes públicos (entre lo que se destacaba el suministro de materiales de transporte para los ferrocarriles recientemente nacionalizados a partir de 1947, durante la gestión gubernamental peronista). Esa creciente incursión de la Dirección en la elaboración de productos manufacturados volcados al mercado interno suscitó una serie de críticas por parte de diferentes entidades representativas del arco empresario local; quienes veían con recelo la injerencia y competencia de la DGFM en rubros y bienes que se consideraban como exclusivos del sector privado (Belini y Rougier, 2008, p. 58).

En consonancia con las dificultades que acarreaba la Segunda Guerra Mundial por la escasez de buques para el transporte de mercancías, el gobierno nacional decidió crear la Flota Mercante del Estado el 7 de agosto de 1941, sobre la base inicial de la compra de dieciséis barcos pertenecientes a las potencias del Eje (se trataba, en lo esencial, de buques italianos que se encontraban bloqueados en la Argentina por parte de los países aliados) (Gastiazoro, 2004, p. 63; Ugalde, 1983, p. 48)⁷.

7 Con posterioridad a la creación de la Flota Mercante del Estado, comenzaría la construcción de barcos propios, hasta que en 1959 se fusionó con la Flota Argentina de Navegación de Ultramar, lo que dio lugar a la conformación de la firma estatal denominada Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA) (Ugalde, 1983, p. 48).

La intervención económica del Estado y las empresas públicas durante los primeros gobiernos peronistas (1943-1955)

En materia económica, el legado más importante de la década de 1930 y los primeros años del decenio de 1940, tal como apuntan Gerchunoff y Llach (2007), no fue tanto el estímulo dispensado al sector industrial⁸ ni la mayor intervención del Estado en términos macroeconómicos, sino que estuvo relacionado con el instrumental político-económico que los gobiernos conservadores habían desplegado —aunque con objetivos parciales y limitados— a los fines de paliar la crisis de 1930 y las consecuencias derivadas del estallido de la Segunda Guerra Mundial.

En efecto, la implementación del sistema de control de cambios, la creación de las juntas reguladoras, la puesta en marcha del BCRA y el establecimiento del impuesto a los réditos, fueron los principales instrumentos e innovaciones institucionales diseñados y aplicados durante ese período y que, a partir

8 Tanto el control de cambios como los circunstanciales aumentos de los derechos de importación no fueron parte de un plan de desarrollo industrial deliberado y coherente, sino que se trató de una serie de medidas de corto plazo, situadas en la crítica coyuntura que siguió a la irrupción de la Gran Depresión, orientadas a morigerar los efectos nocivos de la crisis sobre los productores agropecuarios. De ahí que el fomento a la producción industrial haya sido más bien una consecuencia no deseada de la política económica encarada por los gobiernos conservadores de la llamada Década Infame (1930-1943) (Gerchunoff y Llach, 2007).

de ese momento, jugarían un papel clave en la política económica de los gobiernos que se sucedieron tras el golpe de Estado de junio de 1943. En especial, lo serían bajo los primeros gobiernos peronistas (1946-1955) en donde habrían de cobrar un alcance e intensidad mayores (Cortés Conde, 2007, p. 148; Gerchunoff y Llach, 2007, p. 151).

A partir de dicho golpe, se crearon las condiciones propicias para una más activa y enérgica intervención económica estatal, sobre todo, en el escenario político signado por el ascenso del peronismo. En efecto, tal como señala Ugalde:

Los principios económicos del Gobierno que ascendiera al poder en 1946 fueron plasmados en la Reforma Constitucional de 1949, la cual consagró la intervención estatal cuando ella fuese necesaria para preservar los intereses generales, así como la imprescriptible propiedad estatal de las fuentes energéticas y de los servicios públicos. Desde el punto de vista político hubo en esta época una asociación muy simple de los conceptos de soberanía y propiedad estatal (1983, p. 49).

En especial, los lineamientos generales de la política económica se fueron trazando desde el Consejo Nacional de Posguerra, que en 1946 se convirtió en la Secretaría Técnica de la Presidencia. Desde ese ámbito, por ejemplo, se delineó el Primer Plan Quinquenal (1947-1951), que fijaba los objetivos centrales y las prioridades económicas que, entre otras cuestiones, apuntaban en lo fundamental a incrementar la generación de riqueza y la configuración de un mercado interno vigoroso. En ese encuadre político-económico, las metas establecidas tenían que ver con:

... desarrollar la industria y la agricultura con base en la utilización racional de materia primas, combustibles y demás recursos, diversificar la producción

nacional teniendo en cuenta el potencial de cada región del país; ejecutar un ambicioso plan público de inversiones; reducir la dependencia hacia los países centrales, rescatando la deuda externa y nacionalizando los servicios públicos, y utilizar las reservas de oro y divisas existentes, más los ingresos que obtendría el Estado por la exportación de productos primarios, para financiar la transformación de la estructura productiva del país (Todesca, 2006, p. 154).

2.1 La nacionalización de los ferrocarriles y otros servicios públicos

La política de nacionalizaciones desplegada por el peronismo fue una pieza central de ese encuadre, en donde el Estado cobraría más que nunca un rol protagónico en la intervención de los asuntos económicos. Si bien en primer lugar se llevó a cabo la compra de los ferrocarriles que estaban en manos de capitales franceses en diciembre de 1946, la medida más trascendente en esa materia tuvo lugar en 1948, cuando se procedió a la nacionalización de los trenes y demás instalaciones conexas que se encontraban en poder de los capitales británicos. La literatura especializada ha registrado este hecho como uno de los más destacados de la intervención económica de la posguerra y, a su vez, como uno de los episodios que mayores controversias historiográficas y políticas ha suscitado. Además del debate por el monto abonado por los ferrocarriles, la discusión ha girado, en términos históricos, en torno a la pertinencia o no de la política de nacionalizaciones sobre un sector que para ese momento no proporcionaba ganancias significativas a los capitales británicos y además exhibía un elevado grado de obsolescencia tecnológica (Gastiazoro, 2004, p. 102; Peña, 1973, p. 106; Rapoport, 2020, p. 339).

Asimismo, también ha sido materia de polémicas el impacto que la política de nacionalizaciones en general y de los ferrocarriles en particular tuvieron sobre el nivel de reservas del BCRA. Tal como puntualiza Rubinzal (2010), las estatizaciones de los ferrocarriles y otros servicios públicos esenciales que se hallaban bajo control de los capitales británicos (como la prestación del servicio telefónico), junto con la política de cancelación anticipada de empréstitos, contribuyeron a menguar las reservas internacionales en poder del BCRA. Mientras que en 1946 las reservas alcanzaban a cubrir cerca de dos años y medio de importaciones, para 1948 apenas alcanzaban para solventar solo cinco meses de compras externas (2010, p. 240).

Por otro lado, cabe recordar que los ferrocarriles en manos del capital británico representaban más del 60 % del total del capital ferroviario existente en la Argentina (Gastiazoro, 1988, p. 26). Mediante la nacionalización concretada el 12 de febrero de 1948, el Estado nacional adquirió 24.500 kilómetros de vías, 4.720.000 metros cuadrados de tierras y el material rodante compuesto por 3.965 locomotoras y miles de vagones. Junto con la obtención de los ferrocarriles, el Estado argentino se hizo cargo de hoteles; usinas eléctricas; aguas corrientes; tranvías; empacadoras de frutas; empresas de transporte automotor; edificios de oficina; frigoríficos; compañías inmobiliarias y terrenos sobrantes; pozos y destilerías de petróleo pertenecientes a la Compañía Ferrocarrilera que operaba en la zona de Comodoro Rivadavia; la firma Expreso Villalonga-Furlong; y distintas instalaciones portuarias. Entre estas últimas, cabe destacar los puertos de Dock Sud, San Nicolás, Puerto Madryn, Villa Constitución, Zárate y otros más que pasaron a ser controlados estatalmente (Gastiazoro, 2004, p. 102; Rubinzal, 2010, p. 241; Todesca, 2006, p. 162).

Cuadro 3. Evolución de la Red Ferroviaria, principales datos operativos y económicos (1947-1955)

Años	Longitud de líneas (km)	Pasajeros transportados (miles)	Carga productiva (en miles de t)	Personal (cantidad)	Coefficiente de explotación (gastos corrientes / ingresos corrientes)
1947	42.701	313.763	34.251	158.092	1,13
1948	42.838	350.666	34.248	173.206	1,09
1949	42.838	470.174	31.690	184.418	1,31
1950	42.865	490.987	32.849	188.568	1,27
1951	42.855	524.837	32.966	184.734	1,38
1952	43.968	531.264	29.677	200.065	1,17
1953	43.952	541.053	30.540	198.871	1,17
1954	43.922	572.197	31.042	204.336	1,29
1955	43.930	578.636	28.712	209.854	1,33

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferreres (2010) y por López, Waddell y Martínez (2016)

En sintonía con la nacionalización de los ferrocarriles, también se estatizaron otros servicios públicos básicos y actividades económicas consideradas estratégicas. En esa línea, sobresale la nacionalización en 1946 de la empresa de servicios de telefonía The United River Plate Company Ltd., que era una subsidiaria perteneciente a la firma norteamericana ITT (Gerchunoff

y Llach, 2007, p. 177; Peralta Ramos, 2007, p. 99; Rapoport, 2020, p. 336; Rubinzal, 2010, p. 239).

De manera análoga, se emprendió la disolución de la ya mencionada Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires, que brindaba el servicio de transporte de pasajeros (Rapoport, 2020, 340; Rubinzal, 2010, p. 241). También se nacionalizó la distribución del gas en la Capital Federal en 1945, a partir de la estatización de la primitiva Compañía de Gas de Buenos Aires (que prestaba el servicio a partir del carbón y de la producción de gas licuado en cilindros que realizaba Yacimientos Petrolíferos Fiscales [YPF]) y de la concomitante creación de la empresa Gas del Estado (Ugalde, 1983, p. 58). Asimismo, entre 1947 y 1948, el Estado se hizo cargo de diversas compañías de gas dentro de la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires. En paralelo, amplió la red de distribución y emprendió la construcción de un gasoducto desde la localidad patagónica de Comodoro Rivadavia hasta la localidad bonaerense de Llavallol —inaugurado el 29 de diciembre de 1949—, a fin de aprovisionar de gas al mercado consumidor de Buenos Aires (Gastiazoro, 2004, p. 103; Rapoport, 2020, p. 336; Ugalde, 1983, p. 58).

Cuadro 4. Servicios públicos nacionalizados entre 1946-1948 (en millones de dólares corrientes)*

Concepto	Valor
Teléfonos (capital norteamericano) transferencia	110,6
Electricidad (capital norteamericano)	14,6
Transportes de Bs. As. (capital británico) indemnización	50,0
Servicios Gas Bs. As. (capital británico)	36,0
Servicios Gas Prov. Bs. As. (capital británico)	1,5

Concepto	Valor
Puertos (capitales británicos y franceses)	19,1
Servicios municipales Rosario (capitales británicos) transferencia	8,8
Ferrocarriles (capitales franceses)	46,0
Total	286,6

*Excluye el monto de las nacionalizaciones de los ferrocarriles de capitales británicos.

Fuente: Esteban (1961)

A partir de ese momento, se asistió a una creciente expansión del Estado como proveedor de servicios públicos. Esa política de nacionalizaciones tuvo, en efecto, un rol muy significativo sobre el sendero seguido por el sector público en particular y por el conjunto de la economía argentina en general, tanto en el corto como, sobre todo, en el largo plazo. Ello estuvo estrechamente vinculado con diversas causas y motivos:

Primero, porque la ampliación y mejora de los servicios públicos pasaba a depender por completo de las decisiones del gobierno. Luego, por el poderoso efecto inductor o disuasor de la inversión pública sobre la inversión privada. En tercer término, por la influencia directa que cobraba el Estado en la evolución de los agregados macroeconómicos, en la distribución del ingreso (tanto por el pago de salarios como por el peso de las tarifas en la canasta familiar) y en la generación de empleo. Por último, porque sus nuevas funciones incrementaban la influencia de las políticas públicas en la orientación sectorial y regional de la producción (Rapoport, 2020, p. 336).

Ese escenario delineado por una creciente intervención del Estado en la economía, tal como apunta Rubinzal (2010), no se ciñó meramente al proceso de nacionalización y estatización de las empresas ya existentes, sino

que también se orientó hacia la creación de nuevas empresas en distintas áreas estratégicas, lo que dio lugar a la configuración de una vasta red de firmas estatales. En el marco de estos lineamientos, se inscribieron —entre muchos otros casos importantes— la creación en 1945 de la Dirección General de Combustibles Sólidos y Minerales⁹ sobre la base de la antigua Dirección de Carbón de YPF, y la creación en 1947 de la firma estatal Agua y Energía Eléctrica (AyEE). En el caso de YCF, su función estaba ligada a la exploración y explotación de los yacimientos de la localidad de Río Turbio, en la provincia de Santa Cruz, a fin de sustituir la importación de carbón proveniente de Gran Bretaña (Rapoport, 2020, p. 341). En el caso de AyEE, su misión estaba orientada al aprovechamiento y desarrollo de la hidroelectricidad, el riego, y la transmisión y distribución de electricidad (Ugalde, 1983, p. 55).

A su vez, con el propósito de organizar el funcionamiento de las empresas públicas —y sobre la base de un criterio sectorial— en 1950 se creó la Empresa Nacional de Energía (ENDE), como cabeza de un *holding* que aglutinaba a las distintas empresas estatales que operaban en el sector energético (YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, etcétera). De manera análoga, en 1952 se fundó la Empresa Nacional de Transportes (ENT)¹⁰ (CEPAL, 1976; Ugalde, 1983, p. 56).

En materia de aeronavegación comercial cabe destacar que, en 1945, se había facultado a la Secretaría de Aeronáutica para que creara tres empresas mixtas a fin de ampliar tanto los servicios de cabotaje como los vuelos internacionales. De esa manera, se pusieron en funcionamiento las firmas Flota Mercante Área Argentina (FAMA), Sociedad Mixta de Zonas

9 Posteriormente, en 1958, adoptaría la denominación de Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF).

10 Cabe señalar que, tanto ENDE como ENT, no lograron alcanzar sus objetivos y fueron disueltas en 1957 bajo el gobierno de la dictadura autodenominada Revolución Libertadora.

Oeste y Norte de Aerolíneas (ZONDA), y Sociedad Mixta de Aviación del Litoral Fluvial Argentino (ALFA). Sin embargo, al poco tiempo de entrar en operaciones, las dificultades financieras de estas empresas motivaron la intervención directa del Estado. Así, en 1950, se creó la empresa estatal Aerolíneas Argentinas, a partir de la fusión de esas tres firmas mixtas más la compañía Aeroposta Argentina, que en su origen había sido desarrollada desde 1927 por capitales franceses¹¹ (CEPAL, 1976; Ugalde, 1983, pp. 52-53).

2.2 La nacionalización del Banco Central y de los depósitos bancarios

En cuanto a la política bancaria y financiera, cabe destacar la nacionalización estratégica del BCRA y de los depósitos bancarios que fue instrumentada el 25 marzo de 1946 a través del Decreto 8503/46, poco tiempo antes de la asunción formal de Juan Domingo Perón como presidente de la República. A pedido del equipo económico peronista liderado por Miguel Miranda, el Gobierno militar encabezado por el general Edelmiro Julián Farrell, dispuso la reestructuración del sistema bancario que, entre otras cuestiones, iba a permitir al gobierno de Perón controlar uno de los resortes fundamentales del manejo de la política económica. En efecto, mediante la estatización del Banco Central, el Gobierno pasaba a detentar el manejo de una institución clave para la estrategia de desarrollo y, a través de la centralización de los depósitos bancarios, también se aseguraba los dispositivos necesarios para la regulación del volumen y la orientación del crédito (Belini y Korol, 2012, p. 115).

El propósito central de esta reforma bancaria y financiera era controlar y direccionar el sistema financiero hacia el fomento del proceso de

¹¹ No obstante, ya en 1931 la compañía Aeroposta había pasado a manos de capitales nacionales y en 1945 se había convertido en empresa mixta (CEPAL, 1976).

industrialización por sustitución de importaciones y, al mismo tiempo, sentar las bases de un crecimiento económico orientado a garantizar el pleno empleo de la mano de obra y la mejora en las remuneraciones reales de las trabajadoras y los trabajadores (Cortés Conde, 2007, p. 148; Rougier, 2011, p. 64). En ese sentido, la canalización del crédito pasaba a formar parte no solo de un programa económico-monetario, sino, en lo fundamental, de un esquema político e ideológico que aspiraba a la redistribución progresiva del ingreso, la creación de condiciones de posibilidad para un mayor bienestar de los sectores populares y su inclusión social en el marco de un proyecto político-histórico que pretendía lograr la independencia económica, la soberanía política y la justicia social (Feinmann, 2010, pp. 124-125).

Así, entre marzo y mayo de 1946, se dictaron varias leyes que apuntaban a la transformación del sistema bancario y financiero en pos de conseguir esos objetivos estratégicos. En primer lugar, tal como se advirtió anteriormente, mediante el Decreto 8503/46 se procedió a la nacionalización del BCRA: se adquirió el capital que se hallaba en poder de los accionistas privados por medio del otorgamiento de dinero en efectivo o bonos del Tesoro. Es decir, el Banco Central dejaba de ser una entidad mixta en la que predominaban los intereses de la banca privada —en especial de los capitales extranjeros— y pasaba, a partir de ese momento, a convertirse en un ente autárquico del Estado nacional (D'Amato y Ortiz Batalla, 2021, p. 94). Asimismo, según lo dispuesto por ese decreto, se modificaba la composición del directorio del BCRA, lo que confirió al PEN un rol protagónico en el nombramiento de los principales funcionarios. Tal es así que la presidencia del BCRA sería ejercida por el ministro de Finanzas de la Nación y la vicepresidencia por el subsecretario; a su vez, los titulares del Banco Nación, del Banco de Crédito Industrial, del Banco Hipotecario y de la Caja Nacional de Ahorro Postal también formaban parte del directorio. Finalmente, el resto de

los miembros eran designados directamente por el PEN (Olarra Jiménez, 1968, pp. 107-108).

En segundo lugar, a través de la sanción del Decreto-Ley 11.554 del 24 de abril de 1946, se dispuso la canalización y el redireccionamiento del crédito por medio de bancos especializados: los fondos destinados al fomento y promoción de la industria y la minería eran canalizados por intermedio del Banco de Crédito Industrial¹²; los recursos orientados a las actividades agropecuarias y comerciales eran centralizados en el Banco de la Nación Argentina; los créditos destinados a financiar la construcción de viviendas quedaban en manos del Banco Hipotecario Nacional; mientras que la Caja Nacional de Ahorro Postal se focalizaba en la captación del pequeño ahorro y de los préstamos orientados al consumo (Rapoport, 2020, p. 345; Rougier, 2018; pp. 147-148).

En tercer término, por medio del Decreto-Ley 14.957 del 24 de mayo de 1946 se establecía la nueva carta orgánica del BCRA. Si bien se mantenían algunos de los lineamientos de la ley de creación de la entidad del año 1935, se incorporaban algunas cuestiones clave que, entre otras disposiciones, estaban referidas al incremento de las prerrogativas cambiarias y a la ampliación de los límites para la concreción de operaciones de mercado abierto. Asimismo, se estipulaba que el sistema del Banco Central debía convertirse en un importante promotor y orientador de la actividad económica, siempre en aras de conseguir los objetivos de pleno empleo de los factores productivos —en especial de la mano de obra— y de crecimiento económico (D'Amato y Ortiz Batalla, 2021, p. 95; Rougier, 2018, p. 143).

12 Cabe recordar que el Banco de Crédito Industrial fue creado por medio del Decreto-Ley 8557 del 3 de abril de 1944 (Olarra Jiménez, 1968, p. 98). El propósito esencial de esta medida apuntaba a conferirle a la economía nacional un régimen de financiamiento bancario de largo plazo orientado, sobre todo, a apuntalar el desenvolvimiento del sector industrial. Para más detalle sobre la evolución de esta entidad y su política crediticia véase el trabajo de Rougier (2011).

Por último, mediante el Decreto-Ley 14.962 del 24 de mayo de 1946, se sancionaba una nueva Ley de Bancos, la cual, entre otras cosas, extendía las facultades de supervisión y control de la autoridad monetaria sobre el conjunto del sistema bancario (Olarra Jiménez, 1968, p. 106), al mismo tiempo que se le confería al BCRA la potestad de fijar tasas, comisiones y otras condiciones varias sobre los depósitos, la política de redescuentos y de créditos (D'Amato y Ortiz Batalla, 2021, p. 95).

Cuadro 5. Factores de creación de medios de pago entre 1943-1955 (en millones de pesos argentinos y porcentajes)

Años	Oro y divisas	Sector oficial	Sector privado	Total	Tasa de variación
1943	3.401,6	3.496,2	2.752,1	9.649,9	
1944	4.440,5	3.923,8	3.009,7	11.374,0	17,9
1945	5.568,7	4.117,7	3.343,0	13.029,4	14,6
1946	5.499,0	6.031,0	5.677,7	17.207,7	32,1
1947	3.764,7	9.288,2	8.511,3	21.564,2	25,3
1948	2.484,8	13.565,8	12.015,8	28.066,4	30,2
1949	2.294,4	16.555,0	14.781,4	33.630,8	19,8
1950	3.181,5	17.515,3	19.750,6	40.447,4	20,3
1951	2.491,1	18.200,3	27.140,6	47.832,0	18,3
1952	870,7	19.350,2	33.183,4	53.404,3	11,6
1953	3.031,5	24.688,2	37.913,0	65.632,7	22,9

Años	Oro y divisas	Sector oficial	Sector privado	Total	Tasa de variación
1954	2.877,9	30.093,5	45.779,0	78.750,4	20,0
1955	2.280,9	35.863,5	55.167,7	93.312,1	18,5

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el Banco de Análisis y Computación [BAC] (1982) y Rapoport (2020)

Asimismo, cabe destacar que, como derivación de la reforma bancaria y financiera encarada en 1946, el mercado bursátil también fue objeto de nuevas regulaciones. En virtud de las disposiciones emanadas de la mencionada reforma, por ejemplo, la Comisión de Valores pasó a formar parte del llamado *Sistema del Banco Central* (Rougier, 2021, p. 17; Rougier, 2002, p. 122). En ese marco, en junio de 1947, también fue creado el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM): un organismo destinado a complementar las actividades del Banco de Crédito Industrial y abocado a brindar un impulso significativo al mercado de capitales, mediante la realización de todo tipo de operaciones por cuenta propia o de terceros con títulos públicos y acciones de empresas privadas y mixtas (CEPAL, 1976; Rougier, 2002, p. 125; Ugalde, 1983, p. 51).

En consonancia, en 1946 se llevó a cabo, mediante el Decreto-Ley 15.345, la creación del Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR) como parte de un dispositivo destinado a generar el plexo jurídico necesario para regular la cobertura y protección de las operaciones de seguros a nivel local. En efecto, hasta el año 1946 no existía en el país un marco legal adecuado para ese tipo de operaciones, «... por lo que las personas y bienes podían asegurarse en el exterior y el reaseguro podía concertarse en el exterior por los aseguradores de plaza» (CEPAL, 1976, p. 57). Con posterioridad, se procedió, mediante la Ley 12.988 de 1947, a la nacionalización de las

actividades de reaseguro; y en 1952 se liquidó el IMAR y sus funciones pasó a desempeñarlas el Instituto Nacional de Reaseguros (INDER), que fue creado por medio de la Ley 14.152 (Ugalde, 1983, pp. 51-52; Zappino, 2009, p. 54).

2.3 La política industrial

El capítulo de la política industrial constituye uno de los vectores más importantes de la concepción política y de la estrategia económica desplegada bajo los primeros gobiernos peronistas. Aquí se destacan, entre otros casos significativos, las creaciones de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA) en 1947, de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) también en 1947, y de Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) en 1952 (Ugalde, 1983, pp. 54-57).

Con respecto a la creación de SOMISA, cabe destacar que la misma fue motorizada por el General Manuel Savio y concretada a partir de la sanción de la Ley 12.987 del 13 de junio de 1947, o más conocida como la *Ley Savio* (Andrieu, 1975, p. 547). A través de esta norma se dispuso la aprobación del Plan Siderúrgico Argentino y, en ese marco, la instalación de SOMISA como una empresa mixta integrada por la Dirección General de Fabricaciones Militares y accionistas privados¹³. El objetivo central de esta firma pasaba a ser, según lo estipulado en el artículo 5, «la producción de arrabio y elementos semiterminados de acero en las cantidades requeridas para satisfacer las necesidades del país y, eventualmente, para la exportación».

13 No obstante, pese a la iniciativa original dispuesta por la Ley Savio de fomentar el ingreso y la concurrencia del sector privado, su proporción dentro del capital social de SOMISA fue marginal, ya que la participación mayoritaria estuvo en manos del Estado nacional a través de la DGFm, que controlaba el 99,9 % del paquete accionario (Ugalde, 1983, p. 54).

La creación de SOMISA y la puesta en marcha del Plan Siderúrgico Argentino por parte del gobierno peronista suponía, no solo la instauración de una planta siderúrgica integrada de gran tamaño relativo, sino también la articulación y generación de sinergias con el sector privado, en torno a las posibilidades de aprovechamiento de las economías de escala, el desenvolvimiento de diversos eslabonamientos productivos y, en definitiva, la oportunidad de apalancar el proceso de industrialización sustitutiva. Sin embargo, dada la magnitud de los requerimientos de inversión que implicaba esa iniciativa:

... se consideró que la misma sólo podía ser encarada por el sector público, que de esta forma facilitaría y garantizaría el desarrollo de los laminadores privados existentes en el país y, por otro lado, induciría la incorporación y maduración de nuevas firmas privadas en la elaboración de productos finales (a favor de los menores requerimientos de capital y de tecnología) (Azpiazu y Basualdo, 1995, p. 7).

En consonancia, el gobierno peronista, a través de la DGFM, se propuso el desarrollo de la industria básica en el país a partir de la promoción de otras decisiones y emprendimientos, como lo ejemplifican el caso de la empresa Atanor (una firma que elaboraba productos químicos y que operaba desde 1938, pero que recién en 1943 devino en una sociedad mixta) y la ampliación de las actividades de la empresa siderúrgica estatal Altos Hornos Zapla en la provincia de Jujuy (Belini, 2017, pp. 244-245).

Con relación a la creación de la DINIE, establecida por medio del Decreto 1921 del 24 de enero de 1947, cabe señalar que la misma fue originariamente diseñada para administrar y gestionar un conjunto de empresas alemanas y japonesas que habían sido incautadas con motivo de la Segunda Guerra Mundial y de la declaración de guerra a las potencias del Eje en 1945. La

decisión de confiscar ese núcleo de firmas se derivaba también de la adhesión por parte de la Argentina a los lineamientos emanados del acta final de la Conferencia de Chapultepec, en donde se enfatizaba la recomendación de someter a control, vigilancia y liquidación los bienes de los países *enemigos* (Belini y Rougier, 2008, p. 85). Ese conjunto de firmas incautadas, que superaba la treintena de empresas —principalmente de origen alemán—, se hallaban insertas en diversos sectores de actividad económica, tales como los rubros metalúrgicos, químicos, farmacéuticos, eléctricos, combustibles, construcciones y textiles (Andrieu, 1975, p. 559; Rubinzal, 2010, p. 243; Ugalde, 1983, p. 57). No obstante, con el correr del tiempo, la DINIE fue adquiriendo y creando nuevas empresas, además de las ya absorbidas en las postrimerías del conflicto bélico. Tal es así que, entre 1947 y 1953, llegó a controlar unas cuarenta empresas mayoritariamente industriales, que supusieron un considerable esfuerzo de gestión por parte de la DINIE a los efectos de administrar y coordinar ese conjunto tan heterogéneo de firmas (Belini, 2017, p. 245).

Cuadro 6. Inversiones en activo fijo de las empresas del grupo DINIE entre 1948-1955 (en millones de pesos de 1950)

Empresas	1948 *	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	Total
Farmacéutica	16,6	0,6	1,0	2,5	3,3	0,9	2,0	1,8	28,7
Química	2,3	55,8	35,2	73,1	35,7	22,2	15,6	10,6	250,5
Metalúrgicas	40,3	3,6	2,1	16,8	6,6	2,1	8,1	2,7	82,3
Textiles	35,9	1,3	1,3	8,1	4,7	1,1	2,3	3,0	57,7
Constructoras	15,3	6,6	3,7	6,4	9,4	2,2	2,3	2,1	48,0
Eléctricas	5,3	0,2	7,3	3,4	2,5	2,1	3,9	4,4	29,1

Empresas	1948 *	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	Total
Otras	0,0	0,0	0,0	2,1	4,2	13,9	0,0	0,0	20,2
Total	115,7	68,1	50,6	112,4	66,4	44,5	34,2	24,6	516,5

*Valores de incorporación. Serie histórica del IPC (INDEC).

Fuente: Belini y Rougier (2008)

En cuanto a la creación de IAME, esta fue dispuesta en 1952 por medio del Decreto 6191 (Picabea, 2010, p. 55). Esta norma posibilitó que el organismo se constituyera sobre la base de la antigua Fábrica Militar de Aviones que se había instalado en la provincia de Córdoba en 1927. El propósito fundamental de este emprendimiento era la fabricación de automóviles, tractores y otros bienes industriales (motocicletas, vehículos comerciales, etc.) que tenían como horizonte la promoción de una solución viable al déficit de renovación y ampliación del stock de medios de transporte (Andrieu, 1975, p. 607; Belini y Rougier, 2008, p. 30; Rubinzal, 2010, p. 243). Al mismo tiempo, la puesta en marcha de IAME creó las condiciones de posibilidad para la formación de recursos humanos calificados y para la generación de un entorno propicio para la instalación de diversas firmas privadas en la provincia de Córdoba (Ugalde, 1983, p. 56).

2.4 El IAPI y la nacionalización del comercio exterior

Otro de los grandes hitos implementados bajo los primeros gobiernos peronistas en materia de política económica y diseño institucional tiene que ver con la creación, mediante el Decreto-Ley 15.350 del 28 de mayo de 1946, del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Este organismo se constituyó en una pieza central del engranaje destinado a la nacionalización, control y fomento estatal del comercio de exterior

y, asimismo, en una herramienta crucial en la estrategia gubernamental peronista de redistribución del ingreso a favor de los sectores asalariados y del sector industrial (Novick, 1986, pp. 31-32). En efecto, a partir de la campaña agrícola de 1946-1947, el IAPI se abocó, en lo esencial, a comprar las cosechas de granos y plantas oleaginosas a un precio inferior al vigente en ese momento de la inmediata posguerra en los mercados internacionales, para luego comercializarlas en el exterior al precio de mercado, mediante el trato directo con organismos estatales de los principales países compradores¹⁴ de los productos argentinos (de ese modo el IAPI obtenía una ganancia diferencial a su favor); o para venderlas en el mercado interno a un precio más bajo que el internacional, con el fin de garantizar el abastecimiento local y el abaratamiento relativo de los llamados bienes-salarios.

Si bien el IAPI estuvo lejos de monopolizar la totalidad del comercio exterior agrario de la Argentina, lo cierto es que, en gran medida, su accionar contribuyó a desplazar la intermediación de los grandes *trusts* cerealeros —como el grupo Bunge y Born o el grupo Louis Dreyfus—, quienes, hasta ese momento, dadas sus conexiones con los mercados internacionales, se quedaban con el grueso de las ganancias de las ventas externas de la producción agrícola nacional. De esta manera, a partir de ese momento, los productores rurales debían tratar con el Estado en su carácter de único comprador, y se libraban así de la dependencia que tenían respecto de los monopolios comercializadores e intermediarios (Feinmann, [1974] 2015, p. 189).

14 Tal como señala Novick, durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, los países involucrados en la contienda bélica habían establecido mecanismos y organismos de centralización y coordinación para las adquisiciones de bienes primarios en el mercado mundial, a los efectos de garantizarse la provisión de alimentos a precios relativamente bajos. Sin embargo, la vigencia de estas prácticas y dispositivos por parte de los países importadores de productos agropecuarios continuó una vez finalizada la guerra, lo que exigía la constitución de algún organismo o mecanismos similares por parte de las naciones exportadoras de bienes primarios a fin de contrabalancear, aunque sea parcialmente, las asimetrías que se generaban en su desmedro en el comercio internacional (1986, pp. 35-36).

Cuadro 7. Producción estimada de las cosechas y adquisiciones del IAPI (1946-1954)

Período (campaña agrícola)	Total de la cosecha (miles de t)*	IAPI (miles de t)	% IAPI
1946-1947	15.670	10.666	68,1
1947-1948	15.732	11.499	73,1
1948-1949	11.820	8.285	70,1
1949-1950	8.492	4.821	56,8
1950-1951	12.116	6.390	52,7
1951-1952	6.241	3.008	48,2
1952-1953	16.316	10.981	67,3
1953-1954	14.261	9.122	63,9

*Incluye las producciones de trigo, maíz, avena, cebada, centeno, lino, girasol, maní, nabo, arroz y mijo.

Fuente: Esteban (1961) y Novick (1986)

No obstante, desde la perspectiva de los productores agrícolas, esta ventaja se compensaba negativamente por el hecho de que el IAPI les pagaba las cosechas en moneda nacional a un valor fijado oficialmente. Este valor, dadas las circunstancias de rezago cambiario que imperaban en la economía argentina a comienzos del gobierno peronista, suponía una ingente transferencia de ingresos desde el sector rural hacia las actividades urbanas en general e industriales en particular; lo que se transformaría en un motivo de enfrentamiento entre las entidades agropecuarias y el gobierno nacional (Rapoport, 2020, p. 356; Sowter, 2010, pp. 18-24).

Ahora bien, con el paso del tiempo, a medida que se profundizaba la estrategia oficial de redistribución progresiva del ingreso y la fuerte intervención económica del Estado, el IAPI fue asumiendo diversas funciones y ampliando su esfera de incumbencia. Por ejemplo, también concentró las actividades ligadas a la adquisición y control de bienes importados (ya sea para cuidar y administrar las divisas, o bien para establecer una protección a ciertos productos que se fabricaban localmente), en especial, materias primas esenciales, bienes de capital y buques para la flota mercante (Rapoport, 2020, p. 356; Rubinzal, 2010, p. 253). Asimismo, el Instituto desempeñaba funciones financieras orientadas a conceder fondos a distintas instituciones y organismos públicos para la compra de bienes de capital, al mismo tiempo que jugó un papel importante en la política de nacionalizaciones de empresas llevada adelante por el peronismo. De manera adicional, con el propósito de fomentar el comercio exterior de la Argentina, el IAPI se abocó al otorgamiento de financiación a otros países para que pudieran adquirir, en especial, productos alimentarios en el mercado argentino (Rapoport, 2020, p. 357).

2.5 La intervención económica del Estado y su marco jurídico-normativo

Tal como destaca Rougier (2018), en el contexto de la inmediata posguerra existía en la Argentina, aunque un tanto difusa, una suerte de concepción industrialista y un clima de ideas proclive a una creciente intervención del Estado en la economía. No obstante, pese a la presencia de esa concepción y de una suerte de ideario keynesiano, y más allá de la influencia de algunos aspectos del pensamiento nacionalista y de la doctrina social de la Iglesia católica, lo cierto es que no existía un corpus teórico específico y plenamente coherente que brindara fundamento conceptual al conjunto

de decisiones que se tomaban en materia económica (Rougier y Odisio, 2017, p. 149; Rougier, 2018, pp. 137-138).

Sin embargo, pese a esa relativa carencia de un marco de referencia claro y del todo definido, es dable señalar que muchas de las iniciativas institucionales y de política económica desplegadas bajo los gobiernos peronistas, entre las que cabe mencionar la formulación de los dos planes quinquenales, obtendrían, tal como se mencionó más arriba, su encuadre jurídico y normativo con la sanción de la Constitución Nacional de 1949. En efecto, el nuevo texto constitucional expresaba, en cierta medida, los cambios que se venían operando en materia económico-social y, entre otras cuestiones, procuraba darle una suerte de ordenamiento y consagración jurídica que, tal como señala Feinmann [1974] (2015), estableciera una interdicción profunda al eventual retorno de las ideas y prácticas liberales en términos de la política económica. En rigor, uno de los elementos centrales de la nueva carta magna, estaba dado por el artículo 40 que preconizaba, en lo esencial, la intervención del Estado en el proceso económico en aras de garantizar —según la visión de sus impulsores como el Dr. Arturo Enrique Sampay— la justicia distributiva y la soberanía decisional sobre las riquezas y recursos del país (Cholvis, 2015, pp. 188-189; Feinmann, [1974] 2015, p. 166). En ese sentido, dicho artículo estipulaba que:

La organización de la riqueza y su explotación, tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución.

... Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias.

Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

En el caso de la actividad empresarial del Estado, y en el marco de esa concepción que le asignaba al sector público un rol clave en la promoción de la industria y el desarrollo económico, cabe señalar que, bajo este período, también se sancionó el Decreto-Ley 15.349 el 28 de mayo de 1946. Por medio de esta norma, se llevó a cabo la incorporación de las Sociedades de Economía Mixta como título especial en el Código de Comercio, lo que dio lugar a un régimen jurídico específico para encuadrar la actividad empresarial estatal. Hasta la sanción de esta norma, cada empresa —ya sea un organismo descentralizado o una entidad autárquica— se regía por la ley de su creación, sin que existiera un marco legal general (CEPAL, 1976). De hecho, en los considerandos del Decreto-Ley se destacaba la carencia de un plexo normativo adecuado para ese tipo de emprendimientos, mientras que se avizoraba un aumento de la intervención del Estado en distintas facetas del proceso económico, lo que incitaba a no incurrir en mayores dilaciones a la hora de llenar esa área de vacancia en el corpus jurídico:

... es previsible un mayor incremento de la actividad del Estado en asociación con particulares, tanto en el orden de los servicios públicos, cuanto en

empresas industriales y comerciales, ya sea en cumplimiento de una gestión de promoción económica o bien en explotaciones que son de interés general, por cuya razón es urgente complementar nuestra legislación positiva con disposiciones sobre empresas mixtas.

En esa misma línea, el 30 de septiembre de 1949 se sancionó Ley 13.653 que estableció el marco legal y el régimen de funcionamiento para las empresas totalmente públicas. Este marco proporcionaba un importante margen de autonomía en la administración y manejo de las llamadas *empresas del Estado*, lo que además le confería al PEN —de acuerdo a lo estipulado en el artículo 3— la potestad de fijar la orientación general y ejercer el contralor de las firmas estatales (Ugalde, 1983, p. 50).

Asimismo, por intermedio del artículo 7 se fijaba que la Contaduría General de la Nación «... fiscalizará a las empresas del Estado mediante el procedimiento de auditoría contable, en la forma que reglamentará el Poder Ejecutivo». No obstante, en el artículo 8 se indicaba que para las empresas del Estado no serían de aplicación la Ley 12.961 (Ley de Contabilidad) ni la Ley 13.064 (Régimen de Obras Públicas). A su vez, el artículo 11 aclaraba que las disposiciones de la Ley no alcanzaban a las entidades que conformaban el Sistema Bancario Oficial. Con posterioridad, se procedió a la modificación de partes del articulado de la Ley 13.653 de 1949. Para ello se sancionó, el 30 de septiembre de 1954, la Ley 14.380 que, entre otras cuestiones, estableció que las empresas del Estado:

... no podrán ser declaradas en quiebra. En los casos que el Poder Ejecutivo resuelva la disolución o liquidación de una empresa del Estado, determinará el destino y procedimientos a seguir respecto de los bienes que constituyen su patrimonio.

Estas disposiciones, a su vez, se tornan inteligibles en el marco de un proyecto político más amplio, cuya expresión jurídica es, precisamente, la Constitución de 1949. En ese sentido, cabe recordar que dicho proyecto y, por ende, el texto constitucional, apuntarían, además, a la *humanización del capital* y a que la propiedad privada cumpla una función social, todo ello bajo un férreo control político por parte del Estado.

Síntesis y conclusiones

Tal como se mencionó a lo largo del presente trabajo, la crisis de 1929 y la Gran Depresión que le siguió durante el decenio de 1930, implicaron el quiebre definitivo del denominado modelo agroexportador (1880-1930). A partir de ese momento, se constituyó un verdadero punto de inflexión en la historia económica argentina que dio lugar a una creciente intervención del Estado en las distintas actividades económicas, y al progresivo desenvolvimiento del proceso de industrialización sustitutiva. En ese sentido, primero, bajo los gobiernos conservadores de la década de 1930, ese creciente accionar estatal en materia económica se dio en el marco de una concepción pragmática y tendiente a morigerar los efectos nocivos de la crisis internacional sobre las producción y exportación de bienes primarios. Posteriormente, luego del estallido de la Segunda Guerra Mundial, se ahondó progresivamente el cambio de paradigma en torno al rol del Estado y su intervención en el proceso económico.

En efecto, la década de 1940 asiste, en consonancia con los cambios operados a nivel internacional, a un mayor protagonismo estatal, por ejemplo, mediante la política de nacionalizaciones de los ferrocarriles y servicios públicos en la inmediata posguerra y a través de la creación de nuevas empresas públicas, tanto en el sector industrial como en el sector de servicios. Este cambio de paradigma, que se materializó en un aumento

de la participación del Estado en diversas actividades económicas, hallaría su expresión más cabal durante los gobiernos peronistas y su traducción jurídico-normativa en la redacción de la Constitución Nacional de 1949.

Referencias bibliográficas

- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas: el rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. El Coloquio.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (1995). *La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur*. IDEP-ATE.
- Banco Central de la República Argentina (s.f.). Historia del Banco Central. <https://www.bcra.gob.ar/Institucional/Historia.asp>
- Banco de Análisis y Computación [BAC] (1982). *Relevamiento Estadístico de la Economía Argentina 1900-1980*. Banco de Análisis y Computación.
- Belini, C. (2017). *Historia de la industria argentina. De la independencia a la crisis de 2001*. Sudamericana.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Siglo XXI Editores.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Castellani, A. e Iramain, L. D. (2018). El deterioro del Estado empresario: transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas (1976-1983). *Revista América Latina en la Historia Económica*, (2), 239-271.
- Cholvis, J. F. (2015). Constitución Nacional de 1949. Su concepción filosófico-política y diseño técnico-jurídico. En *Constituciones Argentina. Compilación histórica y análisis doctrinario*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-INFOJUS.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1976). *Las empresas públicas en la Argentina*. CEPAL-Naciones Unidas.
- Cortés Conde, R. (2007). *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Edhasa.
- D'Amato, L. y Ortiz Batalla, J. (2021). Política monetaria y bancaria: el Banco Central y el sistema financiero durante el primer peronismo. En R. Cortés Conde, J. Ortiz Batalla, L. D'Amato y G. Della Paolera (eds.). *La economía de Perón. Una historia económica (1946-1955)*. Edhasa.

- Decreto-Ley 15.349/1946. Dícense normas referentes al régimen de las sociedades de economía mixta. Publicado en el B.O. el 25 de junio de 1946.
- Esteban, J. C. (1961). *Imperialismo y desarrollo económico*. Editorial Palestra.
- Feinmann, J. P. [1974] (2015). *El peronismo y la primacía de la política*. Planeta.
- Feinmann, J. P. (2010). *Peronismo. Filosofía política de una persistencia argentina*. Tomo I. Planeta.
- Ferrer, A. y Rougier, M. (2008). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina. Historia argentina en cifras*. Fundación Norte y Sur.
- García Vizcaíno, J. (1974). *Tratado de política económica argentina*. Tomo I. EUDEBA.
- Gastiazoro, E. (1988). *Ferrocarriles. Historia, actualidad y propuestas*. Editorial Ágora.
- Gastiazoro, E. (2004). *Historia Argentina. Introducción al análisis económico social*. Tomo IV, Editorial Ágora.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé.
- Guajardo Soto, Guillermo G. (2013). Empresas públicas en América Latina: historia, conceptos, casos y perspectivas. *Revista de Gestión Pública*, 2(1), 5-24.
- 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)* [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Iramain, L. D. (2021). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en Argentina (1816-1930). *Cuadernos del INAP*, 2(74). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/254/223>
- Ley 12.311. Coordinación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires. Publicada en el B.O. el 9 de octubre de 1936.
- Ley 12.709. Creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares. Publicada en el B.O. el 24 de octubre de 1941.
- Ley 12.987. Plan Siderúrgico Argentino. Publicada en el B.O. el 11 de julio de 1947.

- Ley 14.380. Modifícase la Reglamentación sobre Empresas del Estado. Publicada en el B.O. el 12 de octubre de 1954.
- Ley 31.864. Creando la Junta Reguladora de Granos. Publicada en el B.O. el 28 de 1933.
- Liaudat, M. (2008). Industria y política pública. Los alcances de la intervención estatal en el desempeño siderúrgico en Argentina. 1947-1976. *Revista H-Industria*, segundo semestre, año 2, (3).
- López, M. J., Waddell, J. E. y Martínez, J. P. (2016). *Historia del ferrocarril en Argentina*. Lenguaje Claro Editores.
- Novick, S. (1986). *IAP: auge y decadencia*. Centro Editor de América Latina.
- Olarra Jiménez, R. (1968). *Evolución monetaria argentina*. EUDEBA.
- Ortiz, R. (1971). *Historia económica de la Argentina*. Tomo II. Plus Ultra.
- Peña, M. (1973). *La clase dirigente argentina frente al imperialismo*. Fichas.
- Peralta Ramos, M. (2007). *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*. Fondo de Cultura Económica.
- Picabea, J. F. (2010). *Análisis de la trayectoria tecno-productiva de la industria estatal argentina. El caso IAME (1952-1955)* [Tesis de Maestría en Economía Política con mención en Economía Argentina]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Rougier, M. (2002). El Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias y la crisis bursátil de 1949. En *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, primer semestre, año 12, 12 (23).
- Rougier, M. (2011). *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras de la industrialización de la región*. Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, M. (2015). El Complejo Militar-Industrial, «núcleo duro» del Estado empresario y la industrialización en la Argentina. En A. Regalsky y M. Rougier (eds.). *Los derroteros del Estado Empresario en la Argentina Siglo XX*. EDUNTREF.
- Rougier, M. (2018). El Banco Central durante el primer peronismo 1946-1955: un instrumento clave de la política económica y la promoción de los sectores productivos. En M. Rougier y F. Sember (coords.). *Historia necesaria del Banco Central de la República*

- Argentina. Entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo.* Ediciones CICCUS- Lenguaje Claro.
- Rougier, M. (2021). Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas. *Cuadernos del INAP*, 2(76). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/256/226>
- Rougier, M. y Odisio, J. (2017). *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Imago Mundi.
- Rubinzal, D. (2010). *Historia económica argentina (1880-2009). Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Schvarzer, J. (1979). *Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina*. CISEA.
- Sember, F. (2018). El Banco mixto 1930-1945: entre la ortodoxia y la búsqueda de un nuevo sendero de crecimiento. En M. Rougier y F. Sember (coords.). *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina. Entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo*. Ediciones CICCUS-Lenguaje Claro.
- Sowter, L. (2010). Las interacciones conflictivas entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) entre 1946 y 1949. En *Documentos de Investigación Social*, (12). https://www.unsam.edu.ar/escuelas/idaes/docs/DocIS_12_Sowter.pdf
- Todesca, J. (2006). *El mito del país rico. Economía y política en la Historia Argentina*. Emecé.
- Ugalde, A. (1983). *Las empresas públicas en la Argentina. Su magnitud y origen*. Documento de Trabajo, Vol. 3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vázquez Presedo, V. (1978). *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*. EUDEBA.
- Zappino, J. (2009). *Estado y Reaseguro en la Argentina. El Instituto Nacional de Reaseguros (INDER) 1946-1992*. Ediciones Baobab.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 - N.º 80 - 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 4343 9001 - Correo electrónico: cuinap@jefatura.gov.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

María Eugenia Caragunis

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gov.ar

Diciembre 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina