
 **realidad
económica**

Nº 324 · AÑO 48

16 de mayo al 30 de junio de 2019

ISSN 0325-1926

Páginas 95 a 126

INVESTIGACIÓN

Modelos de acumulación y dirigismo: un análisis relacional de la estatiza- ción de empresas en Argentina (1930-2018)

Jonás Chaia De Bellis*

* Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Becario doctoral del CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), Uriburu 950 6° C1114 AAD, C.A.B.A. jonas.heliogabalo@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: octubre de 2018

ACEPTACIÓN: febrero de 2019



Resumen

En el presente artículo se analizarán 275 estatizaciones de empresas entre 1930 y 2018 con el propósito de observar el uso político de las mismas. La principal hipótesis del trabajo es que las estatizaciones pueden ser “dirigistas” (usadas para regular el mercado) o de “salvataje” (utilizadas, paradójicamente, para salvar al mercado), y la variable que puede explicar estos diferentes usos es el modelo de acumulación capitalista bajo el cual tienen lugar: ISI populista, ISI burocrático-autoritario, agro-populista, o de valorización financiera. Para observar la relación entre modelos de acumulación y estatizaciones se empleará un enfoque ‘relacional’ que pondrá especial énfasis en las fracciones hegemónicas del bloque en el poder y en la incorporación o exclusión de los sectores populares. La metodología empleada para el análisis empírico será la elaboración de un *Índice de regulación del mercado (o uso político de las estatizaciones)*.

Palabras clave: Estatización - Dirigismo - Modelo de acumulación capitalista - Sectores populares - Burguesía industrial

Abstract

Capital accumulation models and dirigisme: a relational analysis of companies' nationalizations in Argentina (1930-2018)

In this paper we will analyze 275 companies' nationalizations between 1930 and 2018 in Argentina, specifically observing their political use. The main hypothesis of this work is that a state acquisition can be a 'dirigiste nationalization' (used to regulate the market) or a 'rescue nationalization' (used, paradoxically, to save the market); the variable that can explain these different political uses is the capitalist accumulation model under which nationalizations have taken place: populist ISI, bureaucratic-authoritarian ISI, agro-populist, or financial valorization. To observe the relationship between accumulation models and nationalizations, we will use a 'relational' approach that gives special explicative importance to hegemonic fractions of the bourgeoisie in the power bloc, and to the incorporation or exclusion of the popular sectors. The methodology that we will use for the empirical analysis will be the elaboration of a *Market Regulation Index (or political use of the nationalizations)*.

Keywords: Nationalization; Dirigism; Capitalist accumulation model; Popular sectors; Industrial bourgeoisie

1. Introducción

El 11 de junio de 2018 la empresa petrolera Oil Combustibles pasó a ser administrada de forma conjunta por la estatal YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) y por Dapsa (Destilería Argentina de Petróleo SA), una empresa perteneciente al grupo español Molta Consultoría e Marketing. La absorción de Oil Combustibles por parte de YPF y Dapsa tuvo lugar luego de que Oil fuese declarada en quiebra -y de que su dueño, Cristóbal López, fuese encarcelado- por la deuda que esta empresa mantenía con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Comentaba el diario *Infobae* el 7 de agosto de 2018:

“La quiebra de Oil Combustibles fue declarada el 11 de mayo, luego de que fracasara un proceso de salvataje, donde se buscó empresas interesadas en adquirir la compañía, pero previo pago de las deudas que Oil tenía con la AFIP -de \$ 8.000 millones, que ascendía a casi el doble por los intereses- por no haber rendido lo recaudado a través del Impuesto a la Transferencia de Combustibles (ITC).”¹

Finalmente, la gestión estatal de Oil Combustibles fue transitoria y parcial: YPF sólo se interesó en una parte de los activos de la empresa, la gestión de Oil fue nuevamente licitada durante septiembre de ese año², y finalmente se repartió entre Delta Patagonia -conformada por Copetrol y Barcos & Rodados, ambas de Paraguay- y Gulf Oil -de Estados Unidos e India-³.

Este hecho dispara, al menos, dos interrogantes centrales: ¿por qué un gobierno de derecha asumiría los costos de gestionar una empresa quebrada a través de una empresa estatal? ¿no son acaso las estatizaciones una expresión del avance de los gobiernos de izquierda o de los populismos radicalizados sobre los derechos de

¹ “A tres meses de la quiebra, se ponen en venta los activos de Oil Combustibles: YPF y Shell entre las empresas interesadas”, *Infobae*, 7/08/2018.

² “YPF se quedó con la operación de Oil, la empresa quebrada de Cristobal López”, *Perfil*, 1/06/2018.

³ “YPF venderá parte de las estaciones de Oil a Delta Patagonia”, *EconoJournal*, 22/12/2018.

propiedad? En realidad, en el primer interrogante se encuentra formulada implícitamente una hipótesis que podría responder aquello que el segundo interrogante no alcanza a vislumbrar: los gobiernos cuyas coaliciones de apoyo están conformadas principalmente por actores asociados con el mercado, y que intentan desactivar o excluir a los sectores populares -mediante la proscripción de sus partidos, la represión, la redistribución regresiva de recursos, o la reforma de sus organizaciones sindicales- también estatizan empresas, sólo que, por lo general, con objetivos diferentes a los del populismo: paradójicamente, la derecha estatiza para salvar al mercado. Como señala el artículo periodístico citado, hay estatizaciones que expresan una fase intermedia de la relación cooperativa entre Estado y mercado, que comienza con distintas formas de asistencia técnica y financiera a la empresa en crisis, prosigue con su estatización, y culmina con la devolución de la empresa al mercado. Así, no se puede afirmar rápidamente que las estatizaciones sean un recurso exclusivo del populismo o la izquierda, como tal vez consideran la mayor parte de los estudios sobre el tema, ya que como se verá en este trabajo, si los gobiernos de incorporación de los sectores populares en la Argentina han estatizado 174 empresas entre 1930 y 2018, los gobiernos de derecha (o de exclusión de los sectores populares) han estatizado 101 empresas en el mismo período, una proporción nada desdeñable como para que sea dejada de lado en el análisis. De todos modos, los gobiernos de izquierda o populistas también han estatizado empresas en crisis, desarrollando dinámicas cooperativas con el mercado similar a las descritas arriba; por ejemplo, entre 2003 y 2015 los gobiernos kirchneristas han estatizado 14 empresas en crisis o quebradas de un total de 36. Esto quiere decir que para comprender este fenómeno, además de la incorporación o exclusión de los sectores populares, es necesario considerar otros factores explicativos, como por ejemplo podrían ser los modelos de acumulación de capital, es decir: las formas históricas en las que se reproduce el capital en cada formación social.

Es a partir de lo anterior, que en este trabajo consideramos que los modelos de acumulación -ISI populista, ISI burocrático-autoritario, agro-populista, o de valorización financiera- determinan los usos políticos de las estatizaciones, y que estas estatizaciones pueden ser “dirigistas” (usadas para regular el mercado) o de “salvataje” (usadas para salvar al mercado). Para observar la relación entre modelos de acumulación y estatizaciones emplearemos un enfoque “relacional” basado sobre la teoría de N. Poulantzas, que pondrá especial énfasis en las fracciones he-

gemónicas del bloque en el poder y en la incorporación o exclusión de los sectores populares. La metodología empleada para el análisis empírico será la elaboración de un *Índice de regulación del mercado (o uso político de las estatizaciones)*. Comenzaremos revisando qué han dicho otros trabajos que han puesto la lupa sobre las estatizaciones en la región.

2. Antecedentes

Es posible dividir a los estudios que -directa o indirectamente- analizan las estatizaciones en la Argentina y en América latina en tres conjuntos: los estudios institucionalistas, los estudios rentistas, y los estudios de historia económica. La mayoría de estos trabajos han intentado explicar las diferentes opciones de política económica llevadas adelante por los gobiernos de la región durante el denominado “giro a la izquierda en América latina”. Entre algunos análisis institucionalistas destacamos el de Flores-Macías (2010), para quien un bajo grado de institucionalización del sistema de partidos podría explicar la adopción de políticas económicas estatistas como las nacionalizaciones; para el autor, los sistemas institucionalizados conducen a reformas graduales y a la preservación del *statu quo*, puesto que conducen a interacciones de consenso entre los actores partidarios, mientras que las dinámicas centrífugas de los sistemas no institucionalizados conducen a transformaciones económicas impredecibles y repentinas realizadas por *outsiders*⁴. Otros estudios -que amplían el rango temporal y espacial del análisis- explican la tendencia al estatismo y a las expropiaciones concentrándose en el tipo de régimen. Por ejemplo, Li (2009) indica que entre 1960 y 1990 de las 520 expropiaciones registradas, 423 fueron realizadas por gobiernos autoritarios mientras que las 97 restantes por gobiernos democráticos. La explicación reside en las expectativas de supervivencia y en la cantidad de actores de veto: los dictadores esperan ser derrocados y gobiernan en un entorno con escasos actores de veto, lo que incrementa los incentivos expropiatorios⁵. Por su parte, algunos estudios que denominamos

⁴ Para Levitsky y Roberts (2011) también existe una correspondencia entre nuevas organizaciones políticas y dinámicas conflictivas que conducen al estatismo.

⁵ También Albertus (2015) afirma que las autocracias tienden a la expropiación (reformas agrarias, en este caso). La democracia parecería ser un sistema más adecuado para la protección de los derechos de propiedad terrateniente, mientras que las autocracias permitirían llevar adelante redistribuciones de tierra más amplias por su capacidad para eliminar actores de veto.

aquí como “rentistas” explican las estatizaciones concentrándose particularmente en la apropiación y redistribución de rentas derivadas de la presencia de recursos naturales. Por ejemplo Koivumaeki (2015) señala que la explicación de las expropiaciones reside en el ciclo de precios de los *commodities*. Los líderes realizan cálculos acerca de los costos económicos que acarrea la ruptura de los contratos, en contraposición con los ingresos futuros derivados de la expropiación de los sectores productores de rentas en los que hubo inversiones privadas internacionales; de esta manera, la sugerente conclusión que observa la autora es que es esperable que existan más nacionalizaciones durante los *booms* de *commodities*. Para Weyland (2009) son los recursos naturales los que permiten llevar adelante políticas radicalizadas o estatistas, e incluso, a diferencia de los análisis institucionales sobre los *outsiders*, es el propio *commodity* el que puede destruir sistemas institucionalizados: “como el caso de Bolivia muestra, el descubrimiento de enormes reservorios de *commodities* puede minar a un sistema de partidos aunque este haya exhibido sorprendentes signos de fortaleza. Las ganancias inesperadas derivadas de recursos naturales tienen prioridad causal respecto de las instituciones partidarias” (Weyland, 2009: 157). Finalmente, existe un importante conjunto de estudios de historia económica en los que se describen algunos procesos de estatización en la Argentina, aunque se concentran más bien en la creación y desempeño de las empresas públicas. Entre ellos podemos destacar los de Belini y Rougier (2008), Schvarzer (1981), Andrieu (1975), Ugalde (1984), entre otros⁶. Por lo contrario, otros estudios sí se han concentrado en procesos y casos de estatización puntuales -agua potable (Arno, 2009), petróleo (Sabbatella, 2012), aerolíneas (Poch, 2010)- pero justamente por esta razón no han formulado explicaciones generales sobre el fenómeno.

Ahora bien: como se mencionó en la introducción y se detallará más adelante, de las 275 estatizaciones de empresas que tuvieron lugar en la Argentina entre 1930 y 2018, sólo el 5,45% fueron empresas vinculadas con recursos naturales exportables o *commodities*, y el 42,9% fueron empresas quebradas, de modo tal que las explicaciones basadas sobre la captura de rentas no parecen poder explicar los eventos de estatización. Lo mismo podríamos decir respecto de las explicaciones

⁶ Estos estudios han sido fundamentales para la elaboración de la base de datos de este trabajo, como se mencionará más adelante. Algunos otros estudios de este enfoque se citan en la nota 13.

institucionalistas: el 36,36% de las estatizaciones fueron realizadas por dictaduras o semi-democracias con partidos mayoritarios proscriptos, mientras que un 36,72% fueron llevadas a cabo por gobiernos de derecha o de exclusión de los sectores populares. Entonces, es necesario matizar la equivalencia entre gobiernos de izquierda y estatizaciones, ya que existe un importante contingente de empresas estatizadas por gobiernos de derecha. En este sentido, los estudios mencionados antes trazan una rápida distinción entre gobiernos “pro-Estado” y “pro-mercado” que puede ser evidente en economías liberales de mercado, razón por la cual un evento de estatización parecería ser suficiente para categorizar a un gobierno como de izquierda. Pero la regulación de los mercados por el Estado y la cooperación entre éste y las distintas fracciones de la burguesía es mucho más constante y hasta constitutiva de la burguesía local en economías de industrialización tardía y con experiencias duraderas de industrialización por sustitución de importaciones, de modo tal que no es del todo explicativo ni suficiente categorizar a un gobierno como de izquierda simplemente a partir de la constatación de una estatización -como hacen los estudios del “giro a la izquierda”- sino que podría ser más informativo y útil analizar el *uso político de las estatizaciones*, como pretendo hacer en este trabajo. Este uso político puede consistir o bien en un intento de regulación del mercado, lo que denomino *estatización dirigista*, o bien puede consistir, paradójicamente, en un intento de cooperación con el mercado, lo que denomino *estatización de salvataje*. Estos diferentes usos políticos de las estatizaciones están determinados por variables no del todo exploradas en los estudios recientes sobre el giro a la izquierda en la Argentina y en América latina: las relaciones de fuerza entre clases y fracciones de clase expresadas en el Estado durante los diferentes modelos de acumulación de capital. A continuación se presenta un *enfoque relacional* que incorpora estas dimensiones.

3. Marco teórico: un “enfoque relacional” de las estatizaciones

Para analizar las estatizaciones, o más precisamente los usos políticos de las estatizaciones en la Argentina, proponemos aquí, siguiendo a N. Poulantzas (2007 y 1983) lo que podría denominarse un enfoque relacional. Este enfoque consiste en *observar a cada estatización como la “materialización de una relación de fuerzas” entre clases sociales*.

En este sentido, mencionaremos brevemente tres elementos importantes de la teoría de Poulantzas que conforman este enfoque: el bloque en el poder, la relación del Estado con las clases dominadas, y los aparatos estatales como condensación material de una relación de fuerzas. El bloque en el poder es para Poulantzas el modo en que se constituyen las clases y fracciones de clase como clase dominante en una formación capitalista determinada (Poulantzas, 2007: 387); estas clases y fracciones de clase coexisten entre sí como estructura de dominación en el Estado, pero como una unidad contradictoria en la que una fracción logra conducir el bloque o hegemonizarlo, es decir: “unidad política del bloque en el poder bajo la égida de la clase o fracción hegemónica significa, así, unidad del poder del Estado en su correspondencia con los intereses específicos de esa clase o fracción” (Poulantzas, 2007: 388-389). Esto quiere decir que no hay una única burguesía que ejerce exclusivamente el poder estatal, y que tampoco el poder se reparte consensuada y racionalmente entre distintas fracciones burguesas, sino que hay un conflicto económico hacia el interior del bloque en el poder -sostenido sobre la explotación de las clases dominadas- que es resuelto políticamente cuando una fracción logra la conducción representativa de la totalidad del bloque, es decir: la hegemonía (Poulantzas, 2007: 388). Ahora bien: señala Poulantzas que el funcionamiento del Estado “no se reduce a las contradicciones entre las clases y fracciones del bloque en el poder: dependen igualmente, e incluso sobre todo, del papel del Estado con respecto a las clases dominadas. Los aparatos del Estado consagran y reproducen un juego (variable) de compromisos provisionales entre el bloque en el poder y algunas clases dominadas” (Poulantzas, 1983: 169). Para Poulantzas las luchas populares no son exteriores al Estado sino que se materializan institucionalmente en sus aparatos, porque el conflicto entre clases (las relaciones de producción) es reproducido estatalmente; si las clases dominantes se constituyen como tales *en* el Estado, también la relación de dominación se constituye por la presencia o interioridad estatal de las clases dominadas (Poulantzas, 1983: 172). Así, afirma Poulantzas que “las luchas populares se inscriben en la materialidad institucional del Estado, aunque no se agoten ahí (...). Las luchas políticas que conciernen al Estado, como, más generalmente, cualquier lucha frente a los aparatos de poder, no están en posición de exterioridad con respecto al Estado sino que forman parte de su configuración estratégica: el Estado, como sucede con todo dispositivo de poder, es la condensación material de una *relación*” (Poulantzas, 1983: 175).

¿Cómo emplear entonces este enfoque para analizar las estatizaciones? En primer lugar, realizando una operacionalización de los tres elementos de la teoría de Poulantzas. Diremos entonces que una estatización es la creación de un aparato estatal (a partir de la transformación de un ente privado en uno público) de modo tal que expresa materialmente una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase; así, dependiendo tanto de qué fracción de la burguesía hegemonice el bloque en el poder (para este trabajo nos interesará si se trata o no de burguesía industrial), como así también de si se trata de un gobierno de incorporación o de exclusión de los sectores populares, las estatizaciones serán *dirigistas* o de *salvataje*, como se detallará más adelante.

En segundo lugar, observaremos estas estatizaciones en los distintos “modelos de acumulación” que se sucedieron en la Argentina. Como señalan Schorr y Wainer (2017: 7) “la noción de modelo de acumulación tiene por objetivo retomar la unidad económico-política del capital. Se trata de pensar lo económico y lo político no como esferas autónomas e independientes, sino como diferencias en el seno de una unidad, en las cuales se dan explotación (economía) y dominio (política)”. Para los autores, el modelo de acumulación se encuentra en un punto analítico intermedio, por debajo del “modo de producción” y por encima del “modelo económico” (Schorr y Wainer, 2017: 7). Así, un análisis de los modelos de acumulación implica un análisis de la composición de los distintos bloques en el poder y sus relaciones con las clases dominadas, es decir que podremos observar -en cada período entre 1930 y 2018- si la burguesía industrial fue o no hegemónica, y si los gobiernos fueron de incorporación o de exclusión de los sectores populares.

3.1. Variables para el análisis empírico

La teoría general de este trabajo sostiene que en cada estatización se materializa una relación entre clases, y que estas relaciones varían en cada modelo de acumulación, por lo tanto las estatizaciones tendrán un uso político diferente dependiendo de dichos modelos. Es decir: los usos políticos de las estatizaciones (variable dependiente) son explicados por los diferentes modelos de acumulación (variable independiente).

Como se puede ver en el **cuadro 1**, pueden existir estatizaciones *dirigistas* o estatizaciones de *salvataje*. Cada uno de estos “usos políticos de las estatizaciones” implica un grado diferente de control del mercado, siendo el dirigismo el mayor grado de control, y el salvataje directamente una cooperación con el mercado o el menor grado de control. Estos usos políticos están determinados por dos dimensiones: la primera, si la empresa estatizada, o bien es usada para crear una nueva (por lo general, mediante la fusión con otras empresas adquiridas por el Estado), o bien es absorbida por un ente pre-existente (por lo general, otra empresa pública, o un *holding* o conglomerado de empresas públicas, o por una dependencia del Poder Ejecutivo, o un ente regulador, etc.); la segunda, el rendimiento económico previo (privado) de la empresa a estatizar, esto es: la empresa es estatizada en un momento normal de su desempeño, o es estatizada cuando está quebrada o en crisis. Para el análisis empírico que haremos luego, codificamos con 1 cuando el valor de la variable es positivo o su atributo está presente, y con 0 cuando su valor es negativo o el atributo está ausente; así, cada tipo de uso político de las estatizaciones puede sumar entre 0 y 2 puntos dependiendo de los valores de las variables explicativas. Como mencionamos antes, el *dirigismo* suma 2 puntos mientras que el *salvataje* suma 0 puntos, habiendo dos tipos intermedios de control que suman 1 punto, que denominamos *control parcial* del mercado.

Cuadro 1.
Índice de control del mercado (o uso político de las estatizaciones)

	Rendimiento de la empresa a estatizar		
		Normal (1)	Crisis (0)
Crea nueva empresa o es absorbida por ente pre-existente	Sí (1)	Dirigismo (2)	Control parcial (1)
	No (0)	Control parcial (1)	Salvataje (0)

Fuente: elaboración propia

Definimos “dirigismo” a aquellas estatizaciones que tienen por objetivo el fortalecimiento del sector público tanto en sus capacidades productivas como en las de coordinación del mercado⁷. Por lo general, estas estatizaciones son conflictivas, ya que el Estado adquiere una empresa privada cuyo rendimiento es normal, pretendiendo acceder a las ganancias o bienes que ésta produce, y/o controlar el sector en el que ésta opera. Cuando el Estado adquiere la empresa, la misma pasa a ser controlada políticamente por algún organismo del Poder Ejecutivo (como por ejemplo los ferrocarriles estatizados entre 2004 y 2012 que pasaron a ser controlados por la Sociedad Operadora Ferroviaria del Estado y por la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia dependientes del Ministerios de Planificación de la Nación) o es fusionada con otras empresas públicas ya existentes o también estatizadas en ese mismo momento (como por ejemplo la creación de Aerolíneas Argentinas en 1950 a partir de la fusión de las estatizadas Aeroposta Argentina, Aviación del Litoral Fluvial Argentino, Flota Aérea Mercante Argentina, y Sociedad Mixta Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas Argentinas). A su vez, el control político del mercado vía estatizaciones puede observarse en los intentos de creación de *holdings* o conglomerados, como la Corporación de Empresas Nacionales en 1974 o Empresas Nacionales de Energía en 1950).

Denominamos “salvataje” a aquellas estatizaciones que tienen por objetivo salvar o rescatar a los propietarios privados de una empresa cuando la misma está quebrada o en crisis, funcionando el Estado como un agente de recapitalización o saneamiento⁸. Por lo general, en estos casos el Estado consolida una relación de cooperación con la empresa que estatiza, puesto que la estatización es una fase del proceso de asistencia a grupos empresariales en crisis. La secuencia cooperativa comienza con la incorporación de las empresas en crisis a programas de rehabilitación industrial o de crédito y subsidios para evitar la quiebra, y culmina con una estatización orientada a sanear la empresa y devolverla a manos privadas y al mercado (por ejemplo, los casos de Siam Di Tella, Compañía Swift SA, o La Cantábrica,

⁷ Sobre el concepto y las experiencias dirigistas, ver, por ejemplo: Schmidt (2003), Hall (1986), Evans (1989), Gourevitch (1993).

⁸ Sobre el Estado como “salvador” del capital, ver, por ejemplo: Ramos, 1974; Chibber, 2005; Piva, 2015; Schvarzer, 1981.

estatizadas por la dictadura de la Revolución Argentina entre 1966 y 1973); en otros casos la estatización puede estar destinada a favorecer a un grupo privado mediante la eliminación de otro competidor, es decir: creando monopolios privados artificiales estatizando a sus competidores (como por ejemplo la estatización de Industrias Siderúrgicas Grassi en 1978 por parte de la dictadura militar, para beneficio de Acindar). Este tipo de estatización constituye entonces un salvataje de grupos ya que el Estado se encarga de absorber las pérdidas de los inversores privados. Pero además de la fase de crisis en la que se encuentra la empresa privada, otra característica de estas estatizaciones es que la empresa adquirida por el Estado no es fusionada con otras empresas públicas ni absorbida por algún organismo del Poder Ejecutivo o conglomerado de empresas estatales, sino que estas empresas permanecen aisladas para ser rápidamente devueltas al mercado, pues contrariamente al dirigismo, su objetivo no es la coordinación del mercado.

La variable que puede explicar las estatizaciones dirigistas o de salvataje es, como fue señalado antes, el modelo de acumulación. Como señalan Schorr y Wainer (2017: 7) el análisis de los modelos de acumulación permite reconstruir una totalidad económico-política a partir de componentes tales como el Estado, el bloque en el poder y las fracciones de clase, y el patrón de reproducción. Puntualmente aquí intentaremos abordar cada modelo de acumulación a partir de un análisis del bloque en el poder que identifique si la fracción de la burguesía industrial es hegemónica, y cómo el Estado se relaciona institucionalmente con los sectores populares, esto es si los incorpora o los excluye. Veamos.

La dimensión “incorporación de los sectores populares” hace referencia al modo en que los gobiernos institucionalizan su relación con el mundo del trabajo y los sectores populares (Collier y Collier, 1991: 783). O’Donnell (1972: 64-65) define “régimen político incorporante” a aquellas situaciones en las que “se trata de activar políticamente al sector urbano popular y de que éste ejerza peso en las decisiones públicas”, lo que contrapone a los “régimenes políticos excluyentes”, que son “aquellos que intentan (con variado grado de ‘éxito’) la exclusión de un sector popular urbano previamente activado”. Por su parte, la dimensión referida a la hegemonía de la burguesía industrial en el bloque en el poder intenta captar si es esta fracción de las clases dominantes la que impone a la burguesía agraria, agro-industrial, y/o

financiera, su propio proyecto político, derivado del patrón de reproducción del capital que la mantiene viva como fracción de clase. El patrón de reproducción

“remite a un patrón específico que adopta el capital para reproducirse en una formación social y en una coyuntura histórica concreta. El mismo está determinado por los valores de uso en los que se encarna el valor, es decir, qué tipo de bienes se producen según los distintos mercados a los que estén dirigidos. En este sentido, se pueden identificar los distintos tipos de bienes producidos (...) así como las distintas esferas de circulación a las que están dirigidos (mercados externos, mercado interno, sectores de altos ingresos, consumo popular, etc.). Esta primera aproximación permite dar cuenta de qué ramas o sectores de actividad se constituyen en los ejes del proceso de valorización de capital, pero también del perfil de la demanda que se asocia a tal sendero de acumulación” (Schorr y Wainer, 2017: 8).

Citamos *in extenso* este fragmento ya que a partir del mismo podría ser posible comprender cómo cada modelo de acumulación articula una fracción de clase hegemónica (sector productivo y bien producido) con la activación/incorporación o desactivación/exclusión de los sectores populares (esfera de circulación y perfil de la demanda); esta articulación o modelo de acumulación tendrá efectos específicos sobre el uso político de cada estatización. En el **cuadro 2** presentamos una tipología de modelos de acumulación según las dos dimensiones mencionadas; nuevamente, para el análisis empírico que haremos luego, codificamos con 1 cuando el valor de la variable es positivo o su atributo está presente, y con 0 cuando su valor es negativo o el atributo está ausente; así, cada modelo de acumulación puede sumar entre 0 y 2 puntos dependiendo de los valores de las variables.

La tipología de modelos se ha realizado a partir de un conjunto de estudios que se concentran, para cada período, en la composición de clase de los diferentes bloques en el poder. La inclusión de los sectores populares –tal como fue definida arriba- bajo los gobiernos de Farrell, Perón, Cámpora e Isabel Perón está descripta en Collier y Collier (1991), O’Donnell (1972 y 1977), y Murmis y Portantiero (1987), y bajo los gobiernos kirchneristas en Etchemendy y Collier (2008), Garay (2016), Roberts (2008), y Levitsky y Roberts (2011). Estos gobiernos promovieron procesos redistributivos progresivos, incluyeron en ámbitos decisionales a líderes

Cuadro 2.
Tipología de los modelos de acumulación

		Burguesía industrial es hegemónica en el bloque en el poder	
<i>Incorpora a los sectores populares</i>	Sí (1)	Sí (1)	No (0)
		ISI populista (2)	Agro-populista (1)
	No (0)	ISI burocrático-autoritario (1)	Valorización financiera (y primario-exportador oligárquico)(0)

Fuente: elaboración propia

de organizaciones gremiales y sociales, y crearon, mantuvieron o ampliaron el poder de las instituciones de representación de intereses de esos sectores. Por lo contrario, el resto de los gobiernos son categorizados como de exclusión ya que promovieron procesos redistributivos regresivos, excluyeron (legalmente o mediante la violencia) o subordinaron a los líderes de organizaciones gremiales y sociales, e intervinieron, prohibieron o debilitaron el poder de las instituciones de representación de intereses de esos sectores.

Respecto de las fracciones del capital que hegemonizaron los distintos bloques en el poder, conceptualizamos -unificando esta dimensión con la de inclusión de los sectores populares- como un modelo “primario exportador oligárquico” a la alianza entre la burguesía agraria y los sectores industriales emergentes (1930-1945) hegemonizada por los hacendados exportadores, descrita por Murmis y Portantiero (1987) y Peralta Ramos (2007). Conceptualizamos como un modelo “ISI popular” al desplazamiento hegemónico en el bloque en el poder hacia los sectores industriales orientados al mercado interno (1945-1955 y 1973-1976) descrito por Murmis y Portantiero (1987), y al modo en que el Estado apoyado en la clase obrera realiza el programa político de la burguesía industrial descrito por Ramos (1961). Definimos como modelo “ISI burocrático-autoritario” a la subordinación de la burguesía agraria por parte del capital industrial monopolista (y a las disputas por la hegemonía entre el capital nacional y el transnacional) entre 1955

y 1973 descrita por Portantiero (1977) y O' Donnell (1972 y 1977). Conceptualizamos como un modelo de “valorización financiera” a la captura de rentas basada en los bonos de deuda externa, valorizados internamente a partir de las diferencias de tasas, y luego fugadas al exterior, que tuvo lugar entre 1976 y 2002 y después del 2015, descrita principalmente por Basualdo (2007) y por Costantino y Cantamutto (2014), Cantamutto y Schorr (2016), Manzanelli, González, y Basualdo (2017). Respecto del período abierto en 2002 hay menos consenso sobre la fracción del capital que fue hegemónica. Precisamos al período posneoliberal como “agro-populista” a partir de tres elementos conectados: a) el tránsito de una coalición integrada por el sector financiero, las empresas privatizadas y las transnacionales hacia una coalición productivista (Wainer, 2013; Salvia, 2009; Castellani y Schorr, 2004), b) el perfil principalmente agro-industrial de ese sector, al que se debe agregar la extracción y exportación de commodities -minería, hidrocarburos, y soja- (Gaggero y Schorr, 2016; Katz, 2015), y la exportación de productos como alimentos, bebidas y cueros (Piva, 2018), y c) la promoción política de las exportaciones de estos sectores para extraer su renta y realizar una redistribución progresiva entre los sectores populares (Richardson, 2009). Si bien algunos trabajos han caracterizado como neo-desarrollista a este período, concentrándose en los intentos estatales de coordinación de la economía y promoción industrial (Chibber, 2005; Bresser Pereyra, 2007), optamos por el concepto de “agro-populismo” dada la preeminencia de los sectores agrarios y agro-industriales combinada con la redistribución progresiva de la renta extraída a los mismos.

4. Hipótesis

¿Cómo se relacionan entonces estos modelos de acumulación con las estatizaciones de empresas? Si como dijimos antes, los aparatos estatales materializan relaciones de fuerza, en cada estatización deberíamos poder observar la relación entre fracciones hegemónicas y clases subalternas -en este caso, la hegemonía o no de la burguesía industrial, y la incorporación o no de los sectores populares, y sus combinaciones-. De hecho, estas dimensiones afectan el uso político de las estatizaciones:

a. Cuando hay un gobierno de exclusión y la burguesía industrial es hegemónica (ISI burocrático-autoritario), las estatizaciones se orientarán hacia un control parcial del mercado, ya que la fusión neo-capitalista entre burocracias estatales, privadas y sindicales pretende racionalizar o “des-politizar” la producción mediante la regulación del mercado en favor de la burguesía industrial, esto es: eliminar presiones distributivas y planificar la inversión⁹. Es esperable entonces que las empresas estatizadas sean controladas políticamente pero que estas estatizaciones sólo tengan lugar cuando las empresas están en crisis, ya que no se atentará contra los grupos que conforman la coalición de gobierno.

b. Ahora bien, cuando se combina la hegemonía de la burguesía industrial con la incorporación de los sectores populares (ISI populista), las estatizaciones se orientarán hacia una regulación estricta del mercado, ya que la planificación económica se combina con objetivos redistributivos, de modo tal que es esperable que las empresas sean estatizadas cuando producen ganancias, y que también sean controladas políticamente¹⁰. Además, podría producirse un “efecto bonapartista”: una alianza hegemónica entre el Estado y la burguesía industrial (en otras palabras: el desarrollo de las tareas de la burguesía industrial por parte del Estado) con una base social de apoyo obrera puede conducir al Estado a compartir el mercado con la economía privada, aunque mientras no sean los obreros quienes lideran el proceso, esta regulación y aun las estatizaciones representan el interés de la propia burguesía, quien hegemoniza junto al Estado el bloque en el poder (Ramos, 1961; Alberti, 1984).

c. Si los gobiernos incorporan a los sectores populares pero en el modelo de acumulación la burguesía industrial no hegemoniza el bloque en el poder (agropopulismo), las estatizaciones se orientarán hacia un control parcial del mercado, debido a que la planificación y la regulación abarcarán menos sectores y actores productivos, razón por la cual es probable que el control sobre las empresas sea

⁹ Sobre la fusión entre burocracias y la economía planificada bajo gobiernos de exclusión, ver por ejemplo Castellani, 2009; Evans, 1989; O'Donnell, 1972; y Portantiero, 1977.

¹⁰ Hertog (2010) señala que los gobiernos populistas imponen a las empresas objetivos externos, tales como la provisión de empleo, políticas de ‘precios justos’, productos subsidiados, y la intervención directa de políticos en la gestión cotidiana de la empresa.

menor, es decir, no formarán parte de conglomerados ni serán controladas por dependencias del Poder Ejecutivo, ni tampoco se fusionarán con empresas públicas existentes. Pero, por lo contrario, los objetivos redistributivos pueden conducir a tratar de capturar las rentas o las ganancias producidas por las empresas, de modo tal que es probable que sean estatizadas durante su rendimiento normal.

d. Ahora bien, si la burguesía industrial no es hegemónica y los gobiernos excluyen a los sectores populares (valorización financiera y primario-exportador oligárquico), las estatizaciones no se orientarán a regular al mercado sino a salvarlo: el Estado funcionará como un agente de recapitalización de los grupos que conforman su coalición de apoyo y atraviesan una fase de crisis (Ramos, 1974). Una economía primarizada y financiarizada se basa sobre la desregulación de la mayoría de las interacciones económicas, de modo tal que la planificación no se expresa en el control político de las empresas estatizadas sino que las mismas son o bien abandonadas, o bien permanecen aisladas hasta poder ser devueltas al mercado. Es decir, las empresas sólo serán estatizadas en crisis, y no serán absorbidas por ningún ente ni empresa pre-existente.

A partir de lo anterior, entonces, se puede presentar la hipótesis de este trabajo:

Hipótesis: la regulación del mercado mediante estatizaciones aumenta cuando la burguesía industrial es hegemónica y los gobiernos incorporan a los sectores populares.

Por lo tanto:

A: las estatizaciones realizadas bajo modelos de acumulación ISI populistas serán estatizaciones dirigistas.

B: las estatizaciones realizadas bajo modelos de acumulación de valorización financiera y primario-exportadores oligárquicos serán estatizaciones de salvataje.

C: las estatizaciones realizadas bajo modelos de acumulación ISI burocrático-autoritarios y agro-populistas serán estatizaciones de control parcial del mercado.

5. Metodología

Para el análisis empírico de las hipótesis planteadas arriba, elaboramos una base de datos en la que registramos 275 eventos de estatización que tuvieron lugar entre 1930 y 2018¹¹. Las fuentes principales de esta base fueron dos: por un lado los decretos y leyes de estatización de empresas¹², y el presupuesto anual de las Empresas Públicas no Financieras que conforma el Presupuesto de la Administración Pública Nacional; utilizamos además artículos periodísticos para complementar la información sobre el rendimiento de cada empresa. Por otro lado, usamos un conjunto de fuentes secundarias que resultao cruciales tanto para la identificación de las estatizaciones como así también para determinar si las empresas se encontraban en crisis o no, y cuál fue el destino administrativo de las mismas: Andrieu (1975), Belini y Rougier (2008), Schvarzer (1981), y Ugalde (1984)¹³.

Los eventos que registramos en la base son aquellos en los que el Estado central pasa a gestionar una empresa que estaba siendo gestionada por privados, es decir: se trata de traspasos -conflictivos o no- desde privados hacia el Estado. No consideramos las siguientes estatizaciones: empresas financieras (salvo que por la estatización de las mismas el Estado pase a poseer empresas no-financieras, como en el caso de los grupos Oddone y Greco durante la última dictadura militar); las estatizaciones realizadas por los estados provinciales y/o sus traspasos posteriores al Estado central; empresas mixtas en las que el Estado es minoritario y desde esa posición compra acciones, ni tampoco la adquisición de acciones minoritarias en empresas; canales televisivos y radios (debido a la alta frecuencia con la que se in-

¹¹ La selección del período de análisis se apoya principalmente sobre el consenso existente, por ejemplo en los estudios empleados para elaborar la tipología de modelos de acumulación, respecto del surgimiento hacia 1930 de la fracción burguesa industrial.

¹² Ley 22.229, Ley 17.507, Ley 18.832, Ley 20.450, Ley 26.501, Ley 20.535, Decreto 8445/1950, Decreto 21.072/1950, Decreto 898/1970, Decreto 632/1974, Decreto 1075/2003, Decreto 1238/2003, y las Resoluciones 1342/2013 y 28/2013 del Ministerio del Interior y Transporte.

¹³ Además de estas fuentes, utilizamos tanto para la identificación de estatizaciones como de sus contextos los siguientes trabajos: Belini (2013), Bertranou y Serafinoff (2018), Cardozo (2007), CEPAL (1983), CIP-PEC (2016), La Scaleia (2006), López y Waddell (2007), Oddone (2007), Perosino, Napoli y Bosisio (2013), Puiggros (1957), Quintela (2003), Salerno (2002), y Vaz (1999).

Tabla 1.
Gobiernos que estatizaron, según modelo de acumulación:

ISI populista	ISI burocrático-autoritario	Agro-populista	Valorización financiera (y primario-exportador oligárquico)
I. Martínez de Perón (1974-1976)	A. Lanusse (1971-1973)	C. Fernández (2007-2015)	M. Macri (2015-)
J. D. Perón (1973-1974)	R. Levingston (1970-1971)	N. Kirchner (2003-2007)	C. Menem (1989-1999)
H. Cámpora (1973)	J. C. Onganía (1966-1970)		J. Videla (1976-1981)
J. D. Perón (1946-1955)	A. Frondizi (1958-1962)		R. Castillo (1942-1943)
E. Farrell (1944-1946)	E. Lonardi (1955)		A. P. Justo (1932-1938)

Fuente: elaboración propia

terrupten las concesiones). Tampoco pudimos rastrear para todos los casos la serie de adquisiciones menores de empresas asociadas con nacionalizaciones mayores (como por ejemplo las distribuidoras de telefonía en el interior luego de la nacionalización de la International Telegraph and Telephone, adquisiciones que se extienden desde 1947 hasta los años '70 aproximadamente).

La variable independiente de este trabajo está constituida por los cuatro modelos de acumulación presentados en el **cuadro 2**. A partir de las fuentes secundarias empleadas para conformar conceptualmente estos modelos, agrupamos cada estatización según el modelo de acumulación durante el cual fue realizada. A continuación, en la **tabla 1**, se presentan los gobiernos que realizaron estatizaciones bajo los diferentes modelos de acumulación.

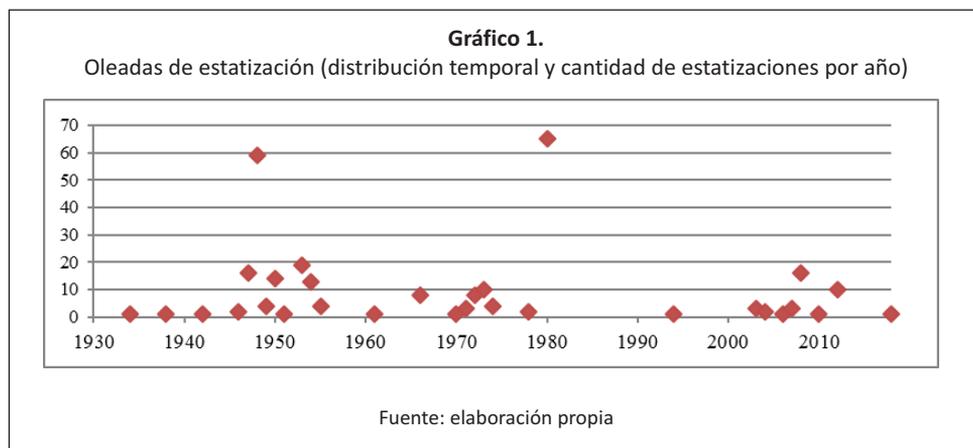
Para testear la hipótesis elaboramos un *Índice de control del mercado (o uso político de las estatizaciones)*, que constituye la variable dependiente y que, como se señala en el *cuadro 1*, está conformado por dos dimensiones: rendimiento de la em-

presa a estatizar y si la empresa es absorbida por un ente pre-existente o es empleada para crear otra empresa. Los valores que puede adoptar este índice varían entre 0 y 2, de modo tal que los resultados podrán acercarse o alejarse de los valores que suma cada modelo de acumulación (0, 1, o 2, como se ve en el *cuadro 2*). Si una empresa es estatizada cuando su rendimiento es normal sumará 1 punto en esa dimensión, y 0 si es estatizada en crisis; y si una empresa luego de ser estatizada es absorbida por un ente pre-existente también sumará 1 punto mientras que si permanece aislada 0 puntos. De este modo, luego de agrupar a cada estatización según el modelo bajo el cual ocurrió, sumamos los puntos totales de ambas dimensiones según cada modelo y dividimos por la cantidad total de estatizaciones de ese mismo modelo; es decir, para cada modelo de acumulación el promedio del *Índice* se obtiene del siguiente modo:

$$\text{Valor promedio Índice (VPI)} = (\text{total "rendimiento"} + \text{total "absorbe ente"}) / \text{total estatizaciones del modelo}$$

Como se muestra luego en la **tabla 2**, los valores continuos entre 0 y 2 que puede adquirir el VPI, deberían, dependiendo de cada hipótesis, corresponderse con los valores que asignamos a cada modelo de acumulación según la presencia o ausencia de las dos dimensiones que los conforman (hegemonía de la burguesía e incorporación de los sectores populares).

A partir de las fuentes secundarias mencionadas, categorizamos a una estatización como "de crisis" cuando la empresa privada fue estatizada en alguna fase de los diferentes programas de rehabilitación industrial, de crédito, o de asistencia de cualquier tipo, cuando se presentó directamente en quiebra, o cuando organismos públicos -como el Tribunal de Tasación, la Comisión Nacional de Valores, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación, sentencias del Poder Judicial, etc.- concluyeron que la empresa se encontraba quebrada; si esto no sucedió consideramos que el rendimiento de la empresa era normal. Por su parte, categorizamos a una empresa estatizada como "absorción por un ente pre-existente" a aquellas empresas que una vez en manos del Estado fueron controladas o bien por alguna dependencia del Poder Ejecutivo (ministerio, secretaría, dirección, etc.), por algún conglomerado o *holding* de empresas públicas, por alguna em-



presa pública ya existente, o bien fue fusionada con otras empresas estatizadas para formar una nueva empresa. Como se ve en el **gráfico 1**, gran parte de las 275 estatizaciones tuvieron lugar durante distintas ‘oleadas’ que estatizaron numerosos conjuntos de empresas al mismo tiempo, de modo tal que al analizar esas oleadas podemos determinar el destino administrativo y el rendimiento económico de las empresas.

Sintetizamos entonces en la **tabla 2** la hipótesis planteada antes y la combinamos con las expectativas generadas por el *Índice*, como paso previo al análisis empírico.

Tabla 2.
Síntesis de la hipótesis

Modelo de acumulación	Uso político de las estatizaciones	Valor esperado del VPI
ISI populista	Dirigismo	2
ISI burocrático-autoritario	Control parcial	1
Agro-populista	Control parcial	1
Valorización financiera	Salvataje	0

Fuente: elaboración propia

6. Resultados y análisis empírico

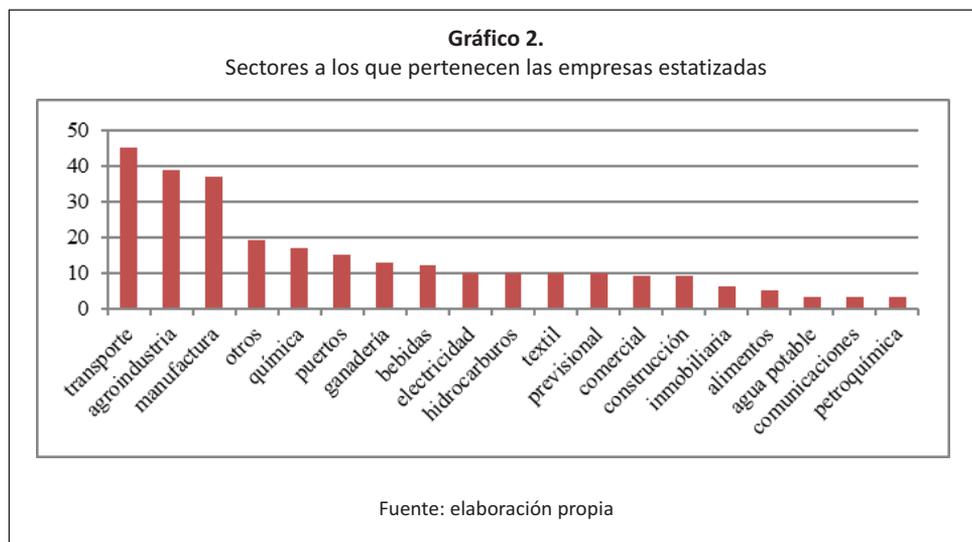
En la **tabla 3** encontramos el resultado de los valores promedio del *Índice de regulación del mercado (o uso político de las estatizaciones)* correspondientes a cada modelo de acumulación, junto a la información correspondiente a las dimensiones que lo conforman (“crisis” y “absorbe”), además de la columna “*commodities*”, que puede ser útil para la discusión con otros trabajos sobre el tema.

Una de las primeras cuestiones que podemos mencionar es que las conclusiones de los estudios que al principio denominamos como “rentistas” son parcialmente acertadas: es correcto que han sido los gobiernos de incorporación los que han estatizado empresas de *commodities*, 14 de 15 en todo el período (Compañía Primitiva de Gas, Empresa Minera del Norte SRL, Fomento del Norte Argentino Agrícola Ganadera e Inmobiliaria, Compañía Ferrocarrilera de Petróleo, Elevadores de Granos, Establecimiento Azufrero Salta, Bocas de Expendio ESSO, Bocas de Expendio SHELL, YPF SA, YPF GAS, Compañía Mega SA, REFINOR Refinería del Norte SA, Metrogas -British Gas-) mientras que los de exclusión sólo estatizaron una (Oil Combustibles). No obstante, estas estatizaciones representan sólo un 5,45% del total. Por otra parte, siguiendo a estas teorías, los gobiernos agro-populistas deberían haber estatizado empresas vinculadas con la soja, ya que como vimos, este producto constituyó la fuente principal de ingresos fiscales del período, pero las empresas estatizadas fueron de hidrocarburos. En este sentido, es interesante

Tabla 3.
Resultados del Índice de regulación del mercado (o uso político de las estatizaciones)

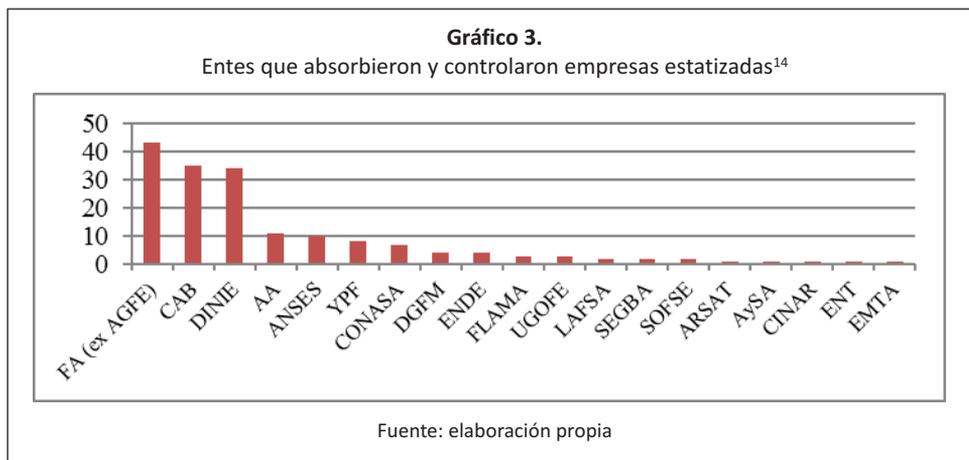
modelo de acumulación	estatizaciones	commodities	crisis	absorbe	Índice hipótesis	Resultado VPI
ISI populista	134	9	9	131	2	1.880
Agro-populista	36	5	14	31	1	1.472
ISI burocrático-autoritario	29	0	28	9	1	0.413
Valorización financiera	76	1	67	2	0	0.171

Fuente: elaboración propia



observar a qué sectores pertenecieron las distintas empresas que se estatizaron (**gráfico 2**).

Si observamos algunos detalles de los sectores que superan las 15 empresas estatizadas, vemos que el grueso de las estatizaciones pertenece al sector del transporte. Aquí se encuentran principalmente las distintas oleadas de estatizaciones de líneas ferroviarias y sus empresas subsidiarias de transporte carretero (en 1948, 2004, 2007, y 2012), empresas poseedoras también de puertos que como vemos aparecen en quinto lugar. También integran este primer sector las líneas aéreas (con oleadas de estatizaciones en 1950, 2003, 2008, y 2010) y también líneas de colectivos, tranvías y subterráneos (1950 y 1954). El segundo sector en cantidad de empresas estatizadas es el agro-industrial. Prácticamente la totalidad de las estatizaciones en este sector fueron realizadas por gobiernos de exclusión de los sectores populares: los ingenios azucareros Bella Vista, Esperanza, La Florida, Lastenia, Nueva Baviera, La Trinidad, Santa Lucía, y la Corporación Agroeconómica Vitivinícola Industrial y Comercial -estatizaciones realizadas por la dictadura de Onganía-, y las empresas cerealeras y vitivinícolas pertenecientes a los grupos Oddone y Greco, estatizadas por la última dictadura militar. El tercer sector en importancia cuantitativa es el de las manufacturas. Éste se conforma, entre lo más



destacable, por un conjunto de empresas estatizadas durante los programas de rehabilitación industrial diseñados por los gobiernos de Onganía y Lanusse (La Cantábrica SA, Siam Di Tella, Fábrica Arg. de Vidrios y Revestimientos de Opalina Hurlingham SA, Editorial Codex, Gilera Argentina, CADDIE SA, Electrodinie SACyF, Ferroductil SA, FACA Mauricio Silbert SA, Pol SA, Cía Papelera del Norte de Santa Fe SA, Mancuso y Rossi SAIC), por astilleros (Compañía Argentina de Navegación Dodero S. A., Compañía de Navegación Fluvial Argentina S. A., y Río de la Plata S. A. de Navegación Ultramar, en 1949, y TANDANOR en 2007), y por empresas de equipos de transporte, siderurgia, metalmecánicas, automotrices, etc., controladas por la Dirección Nacional de Industrias del Estado desde 1947, ente que también explica al quinto sector en importancia, el de la química, en el que una decena de empresas son de DINIE, otras de la Dirección General de Fabricaciones Militares,

¹⁴ Las siglas corresponden a: FA (ex AFGE): Ferrocarriles Argentinos, antes de 1948 Administración General de los Ferrocarriles del Estado; CAB: Compañía Administradora de Bienes, DINIE: Dirección Nacional de Industrias del Estado; AA: Aerolíneas Argentinas; ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social; YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales; CONASA: Compañía Nacional Azucarera SA; DGFM: Dirección General de Fabricaciones Militares; ENDE: Empresas Nacionales de Energía; FLAMA: Flota Argentina de Navegación de Ultramar; UGOFE: Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia; LAFSA: Líneas Aéreas Federales Sociedad Anónima; SEGBA: Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires; SOFSE: Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado; ARSAT: Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima; AySA: Agua y Saneamientos Argentinos S.A.; CINAR: Complejo Industrial y Naval Argentino; ENT: Empresa Nacional de Transporte; EMTA: Empresa Mixta Telefónica Argentina.

además de Profertil estatizada en 2012, entre varias otras empresas más. Habiendo mencionado ya a algunos entes que controlaron las empresas estatizadas, presentamos en el **gráfico 3** el detalle de los mismos, ya que se trata de una de las dimensiones de la variable dependiente (columna 'absorbe' de la *tabla 3*):

Lo primero que hay que destacar es que estos entes controlaron 173 de las 275 empresas estatizadas, mientras que las 102 empresas restantes permanecieron aisladas. En correspondencia con el *gráfico 3*, Ferrocarriles Argentinos fue el organismo que más empresas controló en el período analizado, 43 empresas, seguido por la Compañía Administradora de Bienes, que fue el organismo encargado de gestionar las 35 empresas expropiadas al grupo Bemberg entre 1953 y 1954, y luego por DINIE, que administró 34 empresas. Aerolíneas Argentinas absorbió, en dos oleadas diferentes -entre 1947 y 1950 la primera, y en 2008 la segunda- las empresas Estaciones Radioeléctricas Aeronáutica, Aeroposta Argentina, Aviación del Litoral Fluvial Argentino (ALFA), Flota Aérea Mercante Argentina (FAMA), Sociedad Mixta Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas Argentinas (ZONDA), Austral Líneas Aéreas, Aerolíneas Cargo, Aerohandling SA, Jet Paq, y Optar SA. ANSES, por su parte, absorbió las diez empresas privadas de fondos jubilatorios estatizadas en 2008, e YPF, en tres oleadas -1974, 2008, y 2018- controló unas 8 empresas. Recién luego aparece el primer ente de un gobierno de exclusión, CONASA, que controló los ingenios azucareros mencionados antes, que junto con SEGBA -que absorbió a la Compañía Argentina de Electricidad (CADE) en 1961 y a la Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad (CIADE) en 1978- y junto a la absorción parcial de Oil Combustibles por parte de YPF en 2018, constituyen las únicas tres absorciones de gobiernos de exclusión. Esto último nos lleva a retomar las hipótesis planteadas y los valores que muestra el *Índice*.

Es posible afirmar que la hipótesis principal de este trabajo se corrobora: la regulación del mercado mediante estatizaciones aumenta cuando la burguesía industrial es hegemónica y los gobiernos incorporan a los sectores populares. Esto es observable en el VPI para el modelo ISI populista, que se corresponde con el punto A de la hipótesis, según el cual esperábamos ver estatizaciones dirigistas cercanas al valor 2, y el VPI alcanzó 1,880; de hecho, de los 19 entes de control/ab-

sorción, 10 fueron empleados bajo modelos de acumulación ISI populistas¹⁵, y como se ve también en la **tabla 3**, sólo 9 de 134 empresas estatizadas bajo este modelo estaban en crisis. El punto *B* de la hipótesis, según el cual esperábamos ver estatizaciones de salvataje cercanas al valor 0 bajo modelos de acumulación de valorización financiera y primarios-exportadores oligárquicos, también se corrobora, ya que el valor del VPI es 0,171. Bajo estos modelos de acumulación se han estatizado muchísimas empresas¹⁶, unas 76, de las cuales 67 estaban en crisis pero sólo 2 fueron absorbidas. El punto *C* de la hipótesis, según el cual esperábamos ver un control parcial del mercado mediante las estatizaciones, se corrobora en menor medida: esperábamos valores cercanos a 1 para los modelos ISI burocrático-autoritario y agro-populista, pero el VPI muestra 0,413 y 1,472 respectivamente. Es decir que la incorporación de los sectores populares parece tener un efecto mayor sobre el uso político de las estatizaciones que la hegemonía de la burguesía industrial, puesto que el VPI coloca al agro-populismo cerca del dirigismo, y al ISI burocrático-autoritario efectivamente más cerca del salvataje. De los 19 entes de control y absorción de empresas, los gobiernos agro-populistas emplearon 9¹⁷, que absorbieron 31 empresas de un total de 36 estatizaciones. No obstante, de ese total, 14 se encontraban en crisis. Los gobiernos ISI burocrático-autoritarios, como dijimos, parecen estar más cerca del salvataje, lo que se observa en que de las 29 empresas que se estatizaron bajo ese modelo, 28 estaban en crisis. A su vez, no fueron empleados más que 2 entes de control político¹⁸.

7. Consideraciones finales

En este trabajo hemos visto que la regulación del mercado mediante estatizaciones (i.e. dirigismo) aumenta cuando la burguesía industrial es hegemónica y los gobiernos incorporan a los sectores populares. Es justamente a partir de las esta-

¹⁵ DINIE, Aerolíneas Argentinas, ENDE, ENT, DGFM, FLAMA, EMTA, FA ex AGFE, CAB, e YPF.

¹⁶ En el gráfico 1 se observa un pico de estatizaciones en el año 1980, que indica la estatización de 44 empresas del grupo Greco, 17 del grupo Oddone, y 4 empresas aeronáuticas: Plataforma 1200, Lagos del Sur SA, Sol Jet SA, Austral Líneas Aéreas.

¹⁷ ANSES, ARSAT, UGOFE, SOFSE, AySA, CINAR, Aerolíneas Argentinas, LAFSA, e YPF.

¹⁸ CONASA y SEGBA.

tizaciones en tanto que creación de un nuevo aparato estatal que hemos podido ver materializada una relación de fuerzas específica entre clases y fracciones de clase como la descripta. Esta relación de fuerzas es dejada de lado por los estudios institucionalistas y rentistas que mencionamos al principio, razón por la cual, por ejemplo, los procesos de “estatizaciones de salvataje” quedan por lo general fuera del análisis. Esto tiene dos consecuencias: la primera es no observar el estatismo que tiene lugar bajo modelos de acumulación de valorización financiera e ISI burocráticos-autoritarios; la segunda es no observar cómo los gobiernos populistas o de izquierda promueven, o no pueden eludir en algunas condiciones, esas mismas dinámicas de salvataje, siendo el Estado empleado como un agente de recapitalización de las clases dominantes. En este sentido, el presente trabajo podría complementar algunos estudios interesantes que observan una serie de prácticas cooperativas entre elites y burocracias estatales por un lado y distintas fracciones del capital por otro, en donde es el capital quien coloniza y crea “ámbitos privilegiados de acumulación” en el Estado, y logra la “privatización periférica” de un conjunto de aparatos estatales (Castellani, 2009); las estatizaciones de salvataje analizadas aquí también muestran una forma de cooperación entre capital y Estado pero su dirección es inversa: el Estado avanza sobre el capital para promover su reproducción. Otro hallazgo interesante es que el efecto producido por la incorporación de los sectores populares es mayor que el de la hegemonía de la burguesía industrial; en otras palabras: la base social y su conflicto con la totalidad de las fracciones dominantes en tanto que bloque en el poder afectan en mayor medida el modo en que Estado y clases dominantes comparten el mercado.

Finalmente, quedan abiertos algunos interrogantes que aquí no han sido profundizados en la medida en que se ha priorizado observar un amplio período de tiempo: ¿los objetivos redistributivos que atribuimos a priori a las empresas estatizadas controladas políticamente fueron efectivamente cumplidos? ¿Los mercados en los que operaron esas empresas fueron luego regulados y protegidos? ¿Cuál es la reacción de la burguesía cuando se produce una estatización, y cómo intervienen directores y propietarios -y sus organizaciones sectoriales- durante los procesos decisionales de estatización? La selección de algunas estatizaciones en particular, y su análisis comparativo o de caso, podría ser útil para responder a estos y otros

interrogantes, quedando aquí planteados entonces como punto de partida para futuras investigaciones.

Bibliografía

- Alberti, B. (1984). *El peronismo polémico*. Buenos Aires, Argentina: Megafón.
- Albertus, M. (2015). *Autocracy and Redistribution. The Politics of Land Reform*. New York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas. El rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. Buenos Aires, Argentina: El Coloquio.
- Arno, N. (2009). *¿Estatización política o nacionalización eficiente?: la renegociación del contrato de Aguas Argentina en perspectiva comparada*, tesis de licenciatura, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2007). Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía. *Documento 1, Maestría en Economía Política Argentina, FLACSO*, pp. 1-20.
- Belini, C. y M. Rougier (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Belini, C. (2013). Peronismo, nacionalizaciones y sociedades mixtas. El fracaso de la Empresa Mixta Telefónica Argentina, 1946-1948. *Revista de Historia Iberoamericana*, 6, 2, pp. 10-32.
- Bertranou, J. y V. Serafinoff (2018). El policymaking 'presentista' del kirchnerismo. Elementos de juicio a partir del análisis del sector Transporte. *Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte*, 10.
- Bresser Pereyra, L. (2007). Estado y Mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, (210), pp. 110-125.
- Cantamutto, F. y M. Schorr (2016). El gobierno de Macri: ajuste regresivo, nuevo ciclo de endeudamiento externo y cuantiosas transferencias de ingresos al poder económico. *Anuario EDI: ¿A dónde va la economía del gobierno de Macri?*, Fundación Rosa Luxemburgo, pp. 15-17.

- Cardozo, D. (2007). La política ferroviaria del peronismo (1946-1952), ponencia presentada en las *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Universidad de Tucumán.
- Castellani, A. y M. Schorr (2004). Argentina: Convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico. *Cuadernos del CENDES*, 21 (57), pp. 55-81.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- CEPAL (1983). *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chibber, V. (2005). ¿Reviviendo el estado desarrollista?: el mito de la “burguesía nacional”. En L. Panitch y L. Colin (Eds.), *El Imperio recargado* (pp. 165-189). Buenos Aires, Argentina y London, England: Socialist Register, CLACSO.
- CIPPEC (2016): *Mapeo de empresas públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico*, Programa de Gestión Pública de CIPPEC y Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_arg_resp_insitu_soci_ane1.pdf
- Collier, R. y D. Collier (1991). *Shaping the Political Arena*. New Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Costantino, A. y F. Cantamutto (2014). Patrón de reproducción del capital y clases sociales en la Argentina contemporánea. *Sociológica*, 81, año 29, pp. 39-86.
- Etchemendy, S. y R. Collier (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *Postdata*, 13, pp.145-192.
- Evans, P. (1989). Class, State and Dependence in East Asia: Lesson for Latin Americanists. En F. Deyo (Ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (pp. 203-225). Ithaca, Estados Unidos, Cornell University Press.
- Flores-Macías, G. (2010). Statist vs. Pro-Market: Explaining Leftist Governments' Economic Policies in Latin America. *Comparative Politics*, 42 (4), pp. 413-433.
- Gaggero, A. y M. Schorr (2016). La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas. *Realidad Económica*, 297, pp. 61-92.

- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. New York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hall, P. (1986). *El gobierno de la economía*. Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hertog, S. (2010). Defying the Resource Curse. Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States. *World Politics* 62 (2), pp. 261-301.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, 122, pp. 224-249.
- Koivumaeki, R-I. (2015). Evading the Constraints of Globalization. Oil and Gas Nationalization in Venezuela and Bolivia. *Comparatives Politics* 48 (1), pp. 107-125.
- La Scaleia, L. (2006). Estado peronista y cooperativismo eléctrico: El caso de la Cooperativa Eléctrica de Las Flores entre 1946 y 1951. *Mundo Agrario*, 6, 12, pp. 1-34.
- Levitsky, S. y K. Roberts (2011). Latin America's 'Left Turn'. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 1-28). Baltimore, Estados Unidos: John Hopkins University Press.
- Li, Q. (2009). Democracy, Autocracy, and Expropriation of Foreign Direct Investment. *Comparative Political Studies*, 42 (8), pp. 1098-1127.
- López, M. J. y J. Waddell (2007). *Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina: 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires, Argentina: Lumiere.
- Manzanelli, P., M. González, y E. Basualdo (2017). La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social. En E. Basualdo (Coord.), *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri* (pp. 179-219). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Murmis, M. y J. C. Portantiero (1987). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Oddone, L. (2007). *Cómo robar un banco. Justicia cómplice en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones del Candil.

- O'Donnell, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16 (64), pp. 523-554.
- Peralta Ramos, M. (2007). *La economía política Argentina: poder y clases sociales, 1930-2006*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Perosino, M., B. Napoli y W. Bosisio (2013). *Economía, Política y Sistema Financiero. La última dictadura civilo militar en la Comisión Nacional de Valores*. Buenos Aires: Comisión Nacional de Valores.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*, Buenos Aires, Argentina: Batalla de Ideas.
- Piva, A. (2018). Política económica y modo de acumulación en la Argentina de la posconvertibilidad. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52), pp. 1-26.
- Poch, F. (2010). *La estatización de Aerolíneas Argentinas: ¿es la estatización de Aerolíneas Argentinas el instrumento más adecuado para que esta compañía cumpla el rol que le ha sido asignado?*, tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Portantiero, J.C. (1977). Economía y política en la crisis argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 39 (2), pp. 531-565.
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Poulantzas, N. (1983). *Estado, poder y socialismo*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Puiggros, R. (1957). *Libre empresa o nacionalización en la industria de la carne*. Buenos Aires, Argentina: Argumentos.
- Quintela, R. (2003). *Las crisis del sistema bancario argentino en las dos últimas décadas (1980-2000). Su vinculación con los sistemas de control*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Ramos, J. A. (1974). *De octubre a setiembre. Los ensayos políticos de Víctor Almagro*. Buenos Aires, Argentina: Peña Lillo Editor.
- Ramos, J. A. (1961). *Revolución y contrarrevolución en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: La Reja.

- Richardson, N. (2009). Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 44, pp. 228-255.
- Roberts, K. (2008). The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization. *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 327-349.
- Sabbatella, I. (2012). La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Argumentos, Revista de crítica social*, 14, pp. 149-180.
- Salerno, E. (2002). Los ferrocarriles del Estado, conectividad y política en la Argentina. *Revista de Historia*, 3-4, pp. 216-235.
- Salvia, S. (2009). Estado y conflicto interburgués en Argentina. La crisis de la convertibilidad. En A. Bonnet y A. Piva (Comps.), *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad* (pp. 1-30). Buenos Aires, Argentina: Continente.
- Schorr, M. y A. Wainer (2017). Modelo de acumulación. Una aproximación conceptual. *Unidad Sociológica*, 10, pp. 6-10.
- Schvarzer, J. (1981). *Expansión económica del Estado subsidiario. 1976-1981*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Schmidt, V. (2003). French capitalism transformed, yet still a third variety of capitalism. *Economy and Society*, 32 (4), pp. 526-554.
- Ugalde, A. (1984). *Las empresas públicas en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: El Cronista Comercial.
- Vaz, D. (1999). Four Banking Crises. Their causes and consequences. *Revista de Economía*, 6 (1), pp. 29-279.
- 126 Wainer, A. (2013). Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía?. En J. Grigera (Comp.), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)* (pp. 63-94). Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.
- Weyland, K. (2009). The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from the Rentier State Theory. *Comparative Politics* 41 (2), pp. 145-64.