
IGUALES PERO DIFERENTES. DOS EXPERIENCIAS EN LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA DE BASE EN LA ARGENTINA

GRACIELA PAMPIN*
MARCELO ROUGIER**

Resumen:

Este trabajo analiza dos experiencias de políticas de promoción industrial en la Argentina de posguerra; focaliza en el impulso de grandes proyectos en insumos químicos y metalúrgicos, mediante la conformación de grandes empresas nacionales. Nos proponemos como objetivo principal ofrecer evidencia empírica acerca de las iniciativas estatales en función del desarrollo de la producción local de carbonato de sodio y aluminio, dos de los más importantes proyectos en el sector industrial durante la posguerra, sobre los que disponemos de muy escasa información por parte de la literatura sobre desarrollo económico y empresas en la Argentina. A su vez, el estudio de casos con una modalidad comparativa, sobre el análisis de fuentes primarias, se presenta particularmente adecuado para describir fenómenos complejos y multicausales, en particular para aquellos en los que la investigación y la teoría se encuentran en una fase incipiente, y también para ofrecer aún de modo parcial explicaciones de esos procesos.

Abstract:

This paper analyzes two experiences of industrial promotion policies in postwar Argentina, focuses on the promotion of large projects in chemical and metallurgical supplies through the establishment of large national companies. We propose as main objective to offer empirical evidence about government initiatives in terms of development of local production of sodium carbonate and aluminum, two important projects in the industrial sector during the war, about which very little information available by the literature on economic and business development in Argentina. Case study with a comparative mode, and based on primary sources, is a particularly appropriate to describe complex phenomena and causes, particularly those in which research and theory are at an early stage and also to provide even partially explain these processes.

* CEEED, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
gpampin13@yahoo.com.ar

** CEEED, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires – CONICET.
marcelorougier@yahoo.com.ar

INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza dos experiencias de políticas de promoción industrial en la Argentina de posguerra; especialmente focaliza en el impulso de grandes proyectos en insumos químicos y metalúrgicos, mediante la conformación de grandes empresas nacionales. La literatura sobre el tema ha realizado, por un lado, una evaluación general de esos y otros proyectos iniciados en los años sesenta, tendiente a verificar su avance y aporte al entramado productivo local;¹ por otro lado se ha comenzado a indagar en la conformación de “ámbitos privilegiados de acumulación” que posibilitaron la consolidación de grupos económicos locales no favorecedores del desarrollo económico.² Finalmente, nuevos estudios han arrojado luz respecto de las actividades industriales del llamado “Estado empresario” tanto en su papel como productor directo como en la promoción y creación de empresas privadas destinadas a la producción de insumos de uso difundido.³ No obstante, no se ha recalado con detalle en las trayectorias específicas que permiten explicar el por qué de la elección de determinadas actividades que fueron promovidas ni en las vicisitudes que definieron el apoyo a determinados empresarios y no a otros. Finalmente, tampoco se ha abordado un análisis comparativo de los resultados de las políticas de promoción considerando algunos casos significativos.

En este artículo nos proponemos como objetivo principal ofrecer evidencia empírica acerca de las iniciativas estatales en función del desarrollo de la producción local de carbonato de sodio y aluminio, dos de los más importantes proyectos en el sector industrial durante la posguerra, sobre los que disponemos de muy escasa información por parte de la literatura sobre desarrollo económico y empresas en la Argentina.⁴ El estudio de casos con una modalidad comparativa se presenta particularmente adecuado para describir fenómenos complejos y multicausales, en particular para aquellos en los que la investigación y la teoría se encuentran en una fase incipiente, y también para ofrecer aún de modo parcial explicaciones de esos procesos.⁵

Inicialmente describimos las características de los productos y los mercados; en un segundo momento estudiamos las propuestas de distintos organismos públicos durante los años cuarenta y primeros cincuenta y los proyectos de empresas locales y extranjeras durante la breve experiencia desarrollista; luego recalamos en las alternativas que se diseñaron en la segunda mitad de la década de 1960 y que dieron lugar a la licitación de las plantas. En este periplo identificamos un cambio en la concepción del “Estado empresario” que pasa de impulsar la producción a través de empresas estatales a la conformación de firmas privadas en estos sectores básicos con fuertes mecanismos de subsidios y otros beneficios. Finalmente, consideramos la instalación de la planta de aluminio y las circunstancias que impidieron la puesta a punto de la fabricación de soda Solvay en los tiempos previstos, al menos por décadas.

El análisis de las circunstancias que condujeron a la conformación de Alpat (Álcalis de la Patagonia) y de Aluar (Aluminio Argentino) nos permitirá escudriñar los diseños institucionales y de política pública, los comportamientos de los empresarios y sus relaciones con el intrincado andamiaje burocrático involucrado en el impulso de esas actividades, además de aportar elementos para caracterizar la calidad y coherencia de la intervención estatal en esas áreas. El sendero institucional y las demandas del sector industrial que culminaron en la instalación de Aluar y la extensamente demorada de Alpat constituyen sin duda un excelente sustrato para el análisis comparativo y para reflexionar sobre las circunstancias que explican, pese a constituir iniciativas similares, las divergentes trayectorias en estas áreas claves de la industria argentina.

1. LA TRASCENDENCIA DE LA SODA SOLVAY Y DEL ALUMINIO EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL

La utilización del carbonato de sodio y del aluminio metálico como materiales industriales tuvo lugar dentro del proceso de consolidación del capitalismo industrial y de las profundas transformaciones económicas y tecnológicas de la segunda mitad del siglo XIX. Como es conocido, en ese corto período se produjo un desarrollo sin precedentes de las fuerzas productivas y a nivel institucional, que creaba las condiciones para estimular el proceso y profundizar la concentración y centralización económicas; un proceso favorecido por la mayor difusión del progreso técnico que promovió una relación más estrecha entre la investigación científica y los desafíos de la industria.⁶

La metalúrgica y la química básica fueron sectores destacados de este proceso por su impacto en otras muchas industrias. Dada su importancia, tanto el aluminio como la soda Solvay encuentran aplicaciones en numerosos rubros y se infiltran en todo el entramado productivo. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que el consumo de estos bienes tiene relación directa con el grado de avance de una nación en el campo industrial. Su abastecimiento, en cantidad y precio, permite ganar en eficiencia y competitividad al sector manufacturero en su conjunto. En el caso del aluminio, y en menor medida en el del carbonato de sodio, no se trata solo de un material básico, sino también estratégico por su necesidad en la industria militar; en particular los historiadores de la industria europea han descrito al aluminio como el “metal de la independencia nacional”, dado que resultó clave para el desarrollo de la industria aeronáutica.

Los álcalis sólidos son considerados particularmente importantes por sus múltiples usos, por ejemplo en la producción de vidrio y en fábricas de enlozados, papel, cemento, explosivos, entre otros. La producción nacional de estos bienes intermedios del sector químico es fundamental para la industrialización y en particular la fabricación de carbonato de sodio constituye el “verdadero comienzo de la etapa de desarrollo de la industria química”.⁷

Inicialmente, el sector industrial utilizaba carbonato de sodio natural y vegetal. El artificial fue creado en 1787 por el químico francés Nicolás Leblanc y en 1861 Ernest Solvay mejoró el proceso con el uso de sal común, caliza y amoníaco como materias primas. El producto, más puro y menos costoso pasó a ser desde fines del siglo XIX uno de los principales insumos para diversas ramas industriales y, en muchos casos, insustituible.

Por su parte, la larga tradición en el desarrollo de la metalurgia no se verificó para el caso del aluminio; se trata de un metal “nuevo”, descubierto muy tardíamente en el siglo XIX. Paradójicamente, el aluminio está más extendido en la corteza terrestre que el hierro y los demás metales, pero el problema es que no se encuentra jamás en estado nativo; se lo halla en la naturaleza como alúmina, óxido de aluminio, por lo común formando los feldespatos, las arcillas y los caolines.

En 1855 el francés Henri Sainte-Claire Deville desarrolló un método químico con sodio que podía ser utilizado para la producción del metal en escala industrial. No obstante, para ampliar las posibilidades industriales era necesario resolver el problema de la producción de electricidad en gran cantidad y a bajo precio. El desarrollo de la dinamo en la década de 1870 permitió en parte sortear esa dificultad. En 1886 Paul Héroult realizó los primeros ensayos de electrólisis de la alúmina con una máquina de vapor y una pequeña dinamo utilizando criolita como fundente y ánodos de carbón. Paralelamente, Charles Hall desarrolló en los Estados Unidos un método similar al de Héroult de manera independiente.

Los avances en la producción y las potencialidades del aluminio fueron acelerados en las tres primeras décadas del siglo XX. Su abundancia, bajo costo y propiedades físicas permitieron sustituir otros metales o materiales más escasos, más caros o más pesados de uso difundido en vastos sectores industriales. En efecto, el aluminio tiene propiedades excepcionales y variadas posibilidades de aplicación. Es ligero y su resistencia puede modificarse de acuerdo a la aplicación deseada a través de distintas aleaciones, posibles con muchos metales.

Significativamente, más allá de algunas mejoras tecnológicas en los procedimientos, la base de los procesos de producción de la soda Solvay y del aluminio no ha variado y, actualmente, son prácticamente los mismos que aquellos empleados en sus inicios. No se trata de actividades de cambios técnicos revolucionarios o “schumpeterianos”, sino por el contrario de sistemas de relativa estabilidad tecnológica, donde la sal y la bauxita respectivamente son las materias primas principales. Se trata de procesos productivos de flujo continuo, capital intensivos, con costos medios muy afectados por las escalas y tecnologías estandarizadas.

2. SODA SOLVAY Y ALUMINIO PARA LA INDUSTRIA ARGENTINA: PRODUCCIÓN NACIONAL O IMPORTACIÓN

En los años treinta, la profundización del crecimiento industrial en Argentina fue una respuesta necesaria para compensar los efectos de los cambios en el mercado internacional y las dificultades para proveerse de bienes e insumos importados. En este contexto aparecieron los primeros sondeos para producir soda Solvay y aluminio en el país; fundamentalmente por parte de los empresarios que los utilizaban como insumo.

La firma Rigolleau y Cía, productora de envases de vidrio, y Duperial SA (una empresa química) estudiaron la posibilidad producir soda Solvay. La crisis incentivaba un eslabonamiento hacia atrás para atender su propia producción y, al mismo tiempo, aprovechar las posibilidades de negocios que aparecían en el nuevo contexto. Sin embargo, los proyectos fueron desechados ya sea por considerar los costos muy elevados o porque se consideraba al mercado interno muy reducido y con bajas expectativas respecto a su crecimiento.

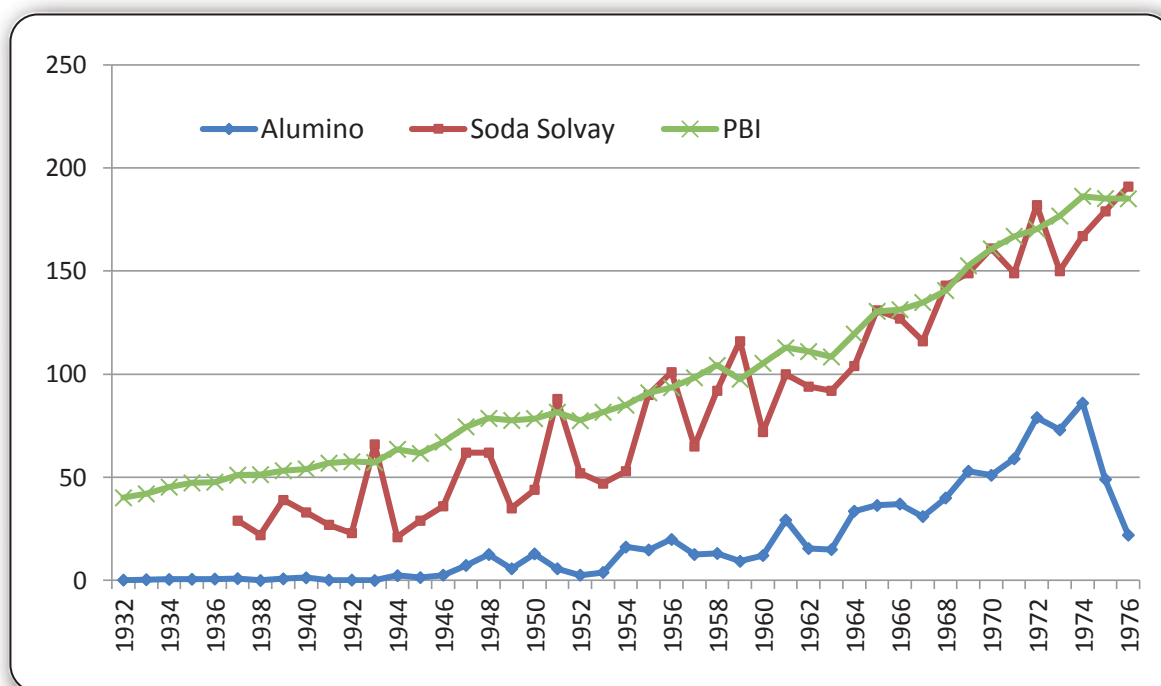
Mientras tanto, el incremento de la demanda de soda Solvay en el mercado interno durante el proceso sustitutivo era palpable, lo que se veía reflejado en la tendencia creciente de las importaciones, aunque con fuertes oscilaciones derivadas tanto de la coyuntura internacional como de las condiciones macroeconómicas nacionales. Por ejemplo, la fuerte caída luego del año 1939 fue consecuencia de las restricciones impuestas por el inicio de la Segunda Guerra Mundial (SGM); esta situación, ajena a las variables económicas nacionales, incidió en el abastecimiento, disminuyendo la capacidad productiva de la industria.

Estas coyunturas externas desfavorables mostraban la necesidad de fabricar carbonato de sodio, a su vez con el avance del proceso sustitutivo basado en las industrias livianas los problemas estructurales de la economía aparecieron con más fuerza. No obstante, la confianza en el restablecimiento del comercio internacional inhibió mayores esfuerzos para su producción local; al mismo tiempo debieron pesar problemas de escala y otros factores vinculados a la inversión o a la tecnología.

Evidentemente las fuertes fluctuaciones en el nivel de importaciones estaban intrínsecamente vinculadas a las características de la estructura económica argentina, su nivel dependía de los cambios en el nivel de actividad económica en general y de la industrial en particular, así como de la disponibilidad de divisas (Gráfico 1). Por otro lado, la necesidad de divisas para su obtención generaba una desviación de recursos que no podían formar parte del ahorro interno necesario para impulsar el crecimiento de la industria química básica. Sin embargo, es necesario remarcar que los principales importadores de la soda Solvay eran los propios consumidores, es decir empresarios industriales que monopolizaban la importación tanto para su consumo como para la comercialización; por lo tanto, la producción de este tipo de bienes no sólo generaría riesgos por los niveles de inversión necesarios y la estructura del mercado interno sino que a la vez los haría abandonar un negocio muy rentable.

GRÁFICO 1

Importaciones de aluminio y soda Solvay en la Argentina (en miles de toneladas) y PBI (en miles de millones de pesos de 1993)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Llorens de Azar (1977) e INDEC (varios años).

Una situación similar se presentaba con el aluminio. Hacia los años cuarenta no existía en el país ningún yacimiento en explotación de bauxita ni plantas de elaboración de aluminio primario; sin embargo, el mercado local contaba con una importante industria de semielaborados sobre la base de lingotes, barras y chapas de importación. Esta producción tuvo desarrollo principalmente a partir de la década de 1930 con la fabricación de papel, chapas y cintas de aluminio, con distintas aleaciones. La industria de elaborados contaba con fuerte protección arancelaria y fue desarrollándose hasta abastecer la pequeña demanda del mercado interno; el consumo de aluminio apenas había superado los mil kilogramos anuales, unos cien gramos de aluminio por habitante por año en el lustro previo a la Guerra cuando en los países desarrollados alcanzaba por ese entonces entre 3 y 7 kilogramos.

Una de las principales empresas que utilizaban aluminio como materia prima para sus productos era la Elaboradora General de Plomo que en 1927 sumó a su producción tradicional las láminas de aluminio y la fabricación de vajilla. Sobre la base de esta antigua empresa se fundó, en 1934, la Compañía Argentina Metalúrgica Estaño y Aluminio (CAMEA). La empresa tuvo gran actividad en los años de la Guerra y avanzó en la producción de cinc y de latón, además de la de aluminio, su principal producto.

Otra empresa líder en el rubro era Industria Metalúrgica y Plástica Argentina SA (IMPA) creada en 1929 con el propósito de fundir cobre; sin embargo, a partir de 1935, para hacer frente a las exigencias de nuevos mercados, IMPA se especializó en la laminación de aluminio. A fines de esa década la empresa producía una amplia gama de bienes en sus plantas: fundición y laminación de metales no ferrosos, fabricación de papel de aluminio, diversos tipos de envases y material para embalajes, bicicletas e incluso piezas para aviones que proveía a la Fábrica Militar de Aviones (FMA).⁸

La importación de estos dos insumos básicos se interrumpió en forma prácticamente total durante los años de la SGM y afectó al conjunto de la industria manufacturera. Pero estas restricciones no fueron incentivo suficiente para que los empresarios incursionaran en la producción local de soda Solvay ni de aluminio primario. La presión de los importadores, los problemas de escala, los elevados costos para la obtención de la materia prima a nivel local, significaban riesgos que ninguno estaba dispuesto a asumir. Paralelamente, algunos empresarios demandaban una mayor presencia estatal en las ramas capital-intensivas proveedoras de insumos. La legitimación privada hacia las mayores atribuciones del Estado se conjugó con las necesidades económicas y las ideas (en muchos casos provenientes del sector militar) que justificaban esa mayor intervención.

En 1941 se creó la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), cuyos objetivos principales incluían la producción de insumos necesarios para la defensa nacional. Desde esa plataforma el general Manuel Savio, su director, desarrollaría varios proyectos para explorar y explotar las riquezas minerales del territorio argentino, e instalar distintas industrias de base. La SGM había generado un cúmulo de restricciones al operar de las fuerzas armadas y evidenciaba la fragilidad de las posibilidades de sostener la defensa ante cualquier conflicto.

De ello resultaba que fuese el Estado el encargado de llevar a cabo un plan de producción de los elementos considerados esenciales para la industria, y no la iniciativa privada. Era el Estado el que debía definir qué materias primas debían elaborarse, en qué cantidad y en qué plazos. Pronto la DGFM instaló una planta experimental de Tolueno en la provincia de Buenos Aires y comenzó la construcción de Altos Hornos Zapla (provincia de Jujuy), que estuvo en condiciones de producir en 1945.⁹ Estos emprendimientos destacaban las posibilidades que se abrían para el desarrollo de insumos básicos contando con materias primas locales, aún cuando ellas no tuviesen las calidades óptimas.

Savio prestaba especial atención al tema del aluminio. El contexto era extremadamente negativo, ya que las importaciones de ese metal se habían derrumbado y preocupaba especialmente la obtención de duraluminio para la fabricación de aviones.

Dada la falta de bauxita la producción de alúmina era difícil en la Argentina. No obstante, Savio confiaba en poder utilizar arcillas aluminíferas tal como lo hacían, en ese particular contexto, por ejemplo los alemanes. Sobre esta base su plan estipulaba instalar una planta de aluminio primario en la provincia de Córdoba donde se aprovecharía la energía hidroeléctrica. Se preveía que el aluminio producido tendría un precio superior al vigente. Pero, el criterio económico, al menos en el corto plazo, era secundario dentro de la concepción de algunos militares y de otros analistas de la época. Incluso Savio daba un giro más a la cuestión. Descartaba las consideraciones de costo a favor de la disponibilidad de materias primas y a la vez consideraba materia prima al aluminio y no a la bauxita.

Argentina debía producir aluminio primario y si se lograba con mineral local mejor; ese objetivo no debía descuidarse, pero lo importante era obtener el metal para la industria transformadora y las necesidades bélicas.

El plan resultó ser el primero que se definía para producir aluminio en la Argentina. Pero la licitación para instalar una planta productora fracasó: las ofertas no eran satisfactorias o padecían de vicios formales; además, la comisión encargada de evaluar las propuestas no pudo integrarse por falta de personal capacitado.

Hacia 1945 la DGFM reconocía que si bien el aluminio había sido una preocupación desde el “día de la creación de la Dirección”, “no hemos podido avanzar mucho”. De todos modos, el informe señalaba que en 1946 o 1947, “cuando se tenga seguridad sobre la época en que se podrá disponer de la energía intercomunicada de Río II y de Río III, será factible realizar un concurso de Sociedad Mixta sobre bases análogas a las de la Unidad Siderúrgica”.¹⁰ Así se desnudaba que uno de los principales problemas que había retrasado el proyecto era la disponibilidad de energía barata para la utilización del procedimiento electrolítico y los problemas de escala por el reducido mercado local. En esas condiciones, se planteaba la alternativa de levantar una fábrica costosa o constituir un *stock* que permitiese al menos durante un lustro hacer frente a las necesidades fundamentales de materia prima.¹¹

A partir de entonces, durante los años iniciales del peronismo no hubo propuestas específicas en ese rubro y el propio organismo parece haber perdido interés en su producción con la recuperación de las importaciones del metal en la posguerra. A ello debe agregarse que hacia 1944, Savio, quien había mostrado un fuerte interés por la producción de metales livianos para el desarrollo de la aeronáutica, debió relegar esa preocupación a la recién creada Fuerza Aérea, que también tenía entre sus objetivos promover la producción de insumos.

También la DGFM emprendió en esos años numerosos estudios para producir localmente soda Solvay. En 1944 realizó dos llamados a licitación para la constitución de una sociedad mixta con el fin de elaborar 30 mil toneladas anuales. Varias empresas acudieron pero plantearon que no se justificaba la producción ya sea por las elevadas inversiones de capital o porque el mercado interno era muy reducido. Al igual que en el caso del aluminio, los empresarios privados eran reticentes a acompañar al Estado en la producción insumos químicos básicos y mucho menos a tomar la iniciativa.

Durante los primeros años de la experiencia peronista la DGFM continuó destacando la necesidad de producir carbonato de sodio, que si bien no era considerado un insumo estratégico de defensa nacional como sí lo era el aluminio, constituía un bien esencial para la industria. Pero el Estado carecía de recursos para impulsar por sí mismo los proyectos y la Dirección planteaba la necesidad de incorporar capitales para profundizar el proceso sustitutivo.

En esos años la industria se benefició por las posibilidades de incorporación de insumos, maquinarias y equipos en la inmediata posguerra, pero la política industrial no era del todo coincidente con la DGFM en cuanto a sus lineamientos. En el contexto de la crisis de 1949 y la fuerte restricción de divisas, para la entidad profundizar el proceso sustitutivo en el rubro químico significaba una tarea de defensa nacional (concebida ahora de manera amplia), ya que aliviaba la dependencia de la economía de la importación de bienes de capital e insumos. En 1951, con una fugaz recuperación de las importaciones, la Dirección se orientó en un 72% hacia la producción de bienes de uso civil y resolvió abandonar el proyecto de soda Solvay por no considerarlo esencial para la defensa nacional. La paradoja de esta decisión se explica por las restricciones presupuestarias y también por las presiones de los grupos importadores. Lo cierto es que el impulso a la producción de soda Solvay por parte de la DGFM quedó trunco, sólo se limitó a la realización de estudios y a apuntalar otros rubros del sector químico aunque con un éxito limitado.

El conflicto con los importadores atravesó todo el proceso y en él se observa la capacidad de la presión empresarial. La principal industria que utilizaba la soda Solvay como insumo era la del vidrio; el principal importador era Vidriería Argentina SA, dedicada a la producción de vidrio plano, vinculada a Pilkington (principal distribuidora de soda Solvay a nivel mundial). Así, algunos de los productores-consumidores también se encargaban de la importación y comercialización; los empresarios intentaban bloquear todo intento orientado a producir soda Solvay, ya que significaba la ruptura del monopolio sobre el producto importado.

A partir de 1952, las dificultades económicas se profundizaron y, por ende, se modificaron las orientaciones del Estado respecto del sector industrial. Las crisis del sector externo y la insuficiencia

de divisas, ahora considerado un problema estructural en tanto el crecimiento de la industria generaba una mayor necesidad de insumos y equipos importados, impulsaron nuevas búsquedas para sustituir importaciones.¹² Por ese entonces adquirió especial relevancia la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), que retomó y profundizó los estudios para la elaboración de soda Solvay realizados por la DGFM.

La DINIE resaltaba la necesidad de producir álcalis y remarcaba la necesidad de contar con la fabricación de soda Solvay utilizando materias primas nacionales. En 1953 se presentó el Segundo Plan Quinquenal (SPQ) que enfatizaba en el desarrollo de la industria pesada con el propósito de la autosuficiencia. En el capítulo xxvii puede leerse que la actividad industrial del país “será conducida por el Estado, con la cooperación de las organizaciones interesadas, cuando corresponda, con el fin de lograr la autarquía en la producción esencial para la economía social y la defensa del país”. Un rol especial se adjudicaba al Estado a la hora de crear nuevas empresas industriales; el sector público las impulsaría “cuando excedan las posibilidades de la industria privada” o “carezcan de interés para las mismas”, y cuando “sea esencial para la defensa”.¹³ En consonancia con estos objetivos, el Estado creó la Comisión Nacional de Álcalis y puso en manos de la DINIE la ejecución de varios proyectos vinculados con el sector químico.

Específicamente, en la Patagonia se pretendía realizar un centro químico diversificado. La DINIE, que iniciaría la elaboración de soda Solvay conjuntamente con la industria privada, estimaba una producción de 60 mil toneladas al año, establecía la factibilidad de producir a precios internacionales y calculaba que en dos años se ahorrarían las divisas invertidas, ayudando así a solucionar los problemas de la balanza comercial. A fines de 1952, la DINIE planteó que no existía una localización “óptima” pero sugirió que varias regiones presentaban “condiciones aceptables”. Finalmente, la Comisión llamó a licitación: se presentaron seis firmas extranjeras, pero los importadores presionaron lo suficiente como para detener el proyecto.¹⁴

A pesar de ello, en 1954 tanto la DINIE como las firmas interesadas en producir soda Solvay coincidían en que San Antonio Oeste (provincia de Río Negro) era la zona más propicia para la ubicación de la planta. La Dirección propuso una nueva licitación, a la que se presentaron cuatro empresas extranjeras, estimuladas por la nueva legislación sobre inversiones extranjeras que había sancionado el peronismo un año antes. Pero la entidad desechó las ofertas y propuso la creación de una sociedad mixta.

Para ese entonces, la DINIE calculaba una producción mínima de soda Solvay de 80 mil toneladas anuales y estimaba una inversión de 9 millones de dólares, de los cuales el 60% sería en divisas.¹⁵ Sin embargo, como dijimos, en un corto plazo se recuperaría la inversión y luego se lograba un ahorro de divisas al sustituir el total de las importaciones de soda Solvay, crucial para la política económica del gobierno.

El Estado avanzaba en definiciones más concretas que sólo encontraban el silencio de los empresarios nacionales; la sociedad mixta constituía una solución; a la vez que coincidía con la función de promoción industrial de la institución, implicaba una garantía y seguridad para las inversiones privadas, y contemplaba los intereses de los usuarios. Por otra parte, se reconocía la función del Estado como partícipe necesario, regulador, inversor, productor y garante de la promoción del sector industrial. No obstante, el proyecto de la DINIE no prosperó; en parte por las presiones de los importadores y en parte por el golpe militar de 1955 y las dificultades derivadas de la inestabilidad institucional. El proceso político subsumía al económico y retrasaba las posibilidades de desarrollo; situación que se profundizaría en los años posteriores.

En el caso del aluminio también la crisis de 1949 y la restricción de divisas posterior estimuló los estudios de la DINIE tendientes a elaborar materias primas que permitieran la producción local y los integró dentro de un proyecto más vasto que incluía otras posibilidades industriales en la Patagonia. La idea comprendía la organización de un “polo de desarrollo” regional que incluyera una “industria química del ciclo cerrado”. De algún modo, los proyectos de producción de soda Solvay y aluminio quedaban en esta propuesta anudados.

En un primer momento se realizó un reconocimiento geológico, ubicación y análisis de las arcillas aluminíferas para establecer el yacimiento económicamente más adecuado. El resultado arrojó la existencia de reservas de alunita con más del 25% de aluminio en Chubut.¹⁶ Luego de algunos ensayos locales y en el exterior, se estudió la posibilidad de producir alúmina, para en una segunda etapa

transformarla en aluminio mediante el método electrolítico. En consecuencia, la DINIE proyectó la instalación de una planta para producir 20 mil toneladas anuales de alúmina, lo que permitiría producir 8 mil toneladas anuales de aluminio, y satisfacer de este modo el consumo local.¹⁷

Sin embargo, a pesar de los avances en estos estudios, hacia 1953 la *Memoria* de la Dirección no incluía entre los proyectos en desarrollo la producción de aluminio, aún cuando mantenía los de soda Solvay. La propuesta había quedado fuera de su jurisdicción, probablemente como consecuencia de la superposición de distintas reparticiones estatales que desarrollaban actividades industriales, y la falta de definiciones del gobierno peronista en ese sentido.

El SPQ ubicó entre sus prioridades la producción de aluminio, por encima de la química básica. El Estado retomaba la idea de producir aluminio como consecuencia de la severa insuficiencia de divisas que afectaba a la industria local. Sin embargo no era la DINIE quien lo desarrollaría, pues había abandonado el proyecto. Resultaba que a pesar de la fuerte expansión de la producción de artículos de aluminio vinculados a la “industria civil”, la crisis de divisas imposibilitó que la Fuerza Aérea continuara con la producción de aviones y con ciertos proyectos estratégicos. Por ende, es probable que la ambiciosa producción de aluminio primario que contemplaba el SPQ estuviera a cargo de la Aeronáutica, “con el concurso de la industria privada”.

No obstante, las definiciones no eran claras. En marzo de 1954 la FMA pasó a depender del Ministerio de Aeronáutica como Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), abocado no solo a la producción aeronáutica (con sus fábricas de aviones y motores, entre otras) sino también a la promoción de industrias relacionadas y productoras de materias primas utilizables en los procesos industriales a cargo.¹⁸ Este último propósito dejaba de lado la producción directa de materiales críticos, pero el gobierno a través de un decreto secreto (6.995/52) asignó a la Aeronáutica la responsabilidad de estudiar la conveniencia del desarrollo de metales livianos y en especial de fabricar aluminio y magnesio. De algún modo esas reglamentaciones separaban las responsabilidades en el campo y les quitaban a Fabricaciones Militares la competencia que tenía sobre el aluminio por su ley de creación.

3. LOS PROYECTOS DURANTE LA EXPERIENCIA DESARROLLISTA

El crecimiento industrial en América Latina durante el período sustitutivo generó problemas comunes a la región; el estrangulamiento externo y las dificultades para el abastecimiento de insumos eran algunas de las dificultades que se tornaban preocupantes. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Argentina carecía

“de recursos exteriores para importar no sólo los bienes de capital más indispensables, sino también las materias primas y productos intermedios que con creciente amplitud requiere el desenvolvimiento de su industria [...] En el fondo de este proceso de estrangulamiento de la economía argentina hay un fenómeno de insuficiente acumulación de capital.” (CEPAL, 1959).¹⁹

Esta situación se hacía palpable en la balanza comercial: entre los años 1949 y 1958, sólo en 1950, 1953 y 1954 había presentado superávit; al parecer, la única alternativa para sortear los problemas estructurales de la economía era con la profundización de la industrialización.

A fines de los años cincuenta, el gobierno constitucional de Arturo Frondizi planteaba que América Latina debía dejar de ser productora exclusiva de materias primas y alzar su propia industria pesada, su industria petroquímica y sus fábricas de equipos; para ello era necesaria una fuerte inversión de capitales, por lo que se optó por recurrir decididamente al capital extranjero. En esas circunstancias, el impulso de la producción de insumos químicos, entre ellos la soda Solvay, y metalúrgicos, entre ellos el aluminio, adquirió significación.

En diciembre de 1958 el gobierno sancionó la ley 14.780 que ofrecía beneficios especiales a los capitales extranjeros, entre ellos franquicias aduaneras y beneficios impositivos y cambiarios, además de permitir la libre transferencia de ganancias anuales líquidas.²⁰ Esta normativa fue acompañada por una ley de promoción industrial de empresas nacionales que definió una serie de objetivos e instrumentos generales para el desarrollo integral y armónico de la producción manufacturera. Entre los

propósitos específicos se mencionaban el equilibrio del balance de pagos, el aprovechamiento de los recursos reales y potenciales del país, la descentralización industrial y las necesidades de la defensa nacional.

Los sectores promovidos por los decretos reglamentarios fueron la siderurgia, petroquímica, celulosa, forestación y pesca marítima. Por su parte se reglamentaron beneficios especiales a las empresas nacionales que se instalarían en la región patagónica, en la del Noroeste y en la provincia de Corrientes.²¹ Dentro de la Patagonia se promovieron, entre otras, las industrias químicas, petroquímicas y metalúrgicas que realizaran el ciclo industrial primario integrándose en una sola empresa. De este modo, pese a que no se estipuló específicamente la promoción de la producción química y metalúrgica desde el punto de vista sectorial sí quedaban comprendidas dentro de los beneficios regionales en la Patagonia, y a partir de 1964 la explotación de la materia prima para el desarrollo de esas actividades también quedó incorporada al sumarse la industria minera como sector beneficiario.

Este conjunto de normativas permitieron el ingreso de capitales extranjeros y el beneficio de empresarios locales que se asociaban a ese capital. La respuesta de los inversores extranjeros fue inmediata y se dirigieron especialmente hacia las actividades química y petroquímica (el 28%) y automotores (el 20%). En conjunto y hasta 1964 fueron autorizadas inversiones bajo este régimen por unos 450 millones de dólares, con preeminencia de capitales provenientes de los Estados Unidos y donde pocos proyectos participaban con un alto porcentaje del total.²²

Dentro del nuevo marco regulatorio, en abril de 1959 se constituyó la Compañía Industrial de Alcalis SA (CIDASA) con el propósito de instalar un complejo industrial de álcalis sódicos. La participación de la firma Sola SA, grupo financiero suizo, le permitió a la nueva empresa encuadrarse dentro de la ley de inversiones extranjeras. Un mes más tarde, el gobierno nacional convocó a concurso para la radicación de capitales extranjeros interesados en instalar una planta de soda Solvay.

Uno de los directores de CIDASA era Osvaldo Dagnino, un ingeniero civil que había sido miembro de la Dirección Nacional de Planificación a cargo del capítulo industrial del SPQ, subgerente técnico de la DINIE (1953-1954) y consultor técnico-económico para la promoción industrial (1954). Evidentemente, las vinculaciones de este ex funcionario sirvieron para conocer de antemano el impulso que se pretendía dar oficialmente a la producción de soda Solvay y permitieron aprovechar los estudios y proyectos ya realizados para presentar el propio en 1959. Ese mismo año, previamente a la convocatoria del gobierno, Dagnino viajó a San Antonio Oeste para observar *in situ* la posible localización de la planta.

En diciembre, el decreto 16.970 autorizó el proyecto de CIDASA. Con una inversión estimada en 25 millones de dólares, para 1965 la planta debería estar funcionando. Los cálculos proyectaban un precio final de la soda Solvay un 10% superior a la importada, que se reduciría en la medida en que se amortizaran las inversiones. La capacidad de producción no debía ser menor a 110 mil toneladas anuales de carbonato de sodio y debido al incremento constante de la demanda, se preveía que las instalaciones permitieran duplicar la producción en el corto plazo. Por su parte, los bienes de capital importados estarían eximidos del pago de recargos y constitución de depósitos previos a la importación, acorde a la legislación.

El gobierno nacional fundamentó la aprobación del proyecto no sólo en la importancia de esta industria para el desarrollo, sino también porque permitiría aliviar “el déficit de la producción existente, propendiendo a la satisfacción de las necesidades del mercado y a la sustitución de importaciones que demanden importante erogación de divisas”;²³ además, utilizaría materias primas nacionales. A su vez, este proyecto contribuía a la expansión de las economías regionales debido a su instalación en la Patagonia.

Desde el punto de vista tecnológico, el decreto valorizó la asistencia técnica de Diamond Alkali Co –empresa química norteamericana–, de reconocida trayectoria en el rubro y determinó que el complejo sería propiedad de una empresa nacional; a su vez, autorizó una inversión de 13 millones de dólares del grupo Sola para ser radicado en CIDASA. De esta forma, Sola realizaba la inversión de capital, con avales del Estado, la firma Diamond Alkali sería la encargada de la tecnología y CIDASA tenía la capacidad de *lobbying* suficiente como para asegurarse la licitación.

Una vez establecidos los lineamientos generales, la empresa comenzó a realizar las tareas necesarias para la implementación del proyecto; para ello se sirvió de una importante colaboración de diferentes organismos y empresas estatales que completaron los principales estudios y otorgaron los recursos

necesarios para garantizar su realización. Por ejemplo, CIDASA comenzó el reconocimiento del yacimiento de sal de El Gualicho a 48 kilómetros al noroeste de San Antonio Oeste y el estudio de la cuenca hidrogeológica del Gran Bajo del Gualicho, cuyas perforaciones estuvieron a cargo de la Secretaría de Aeronáutica.

La instalación de la planta en San Antonio Oeste requería la provisión de servicios públicos (electricidad, agua y puerto); por ello, la empresa manifestó que el cumplimiento de los plazos establecidos dependía de la realización de esas obras por parte del Estado nacional y del provincial.

En junio de 1960, CIDASA presentó los programas de producción y la ubicación elegida para el complejo; luego, el Ministerio de Economía dictó una resolución que la incluía en la promoción patagónica, otorgándole la liberación de los derechos aduaneros sobre bienes importados, de impuestos y gravámenes, del impuesto a los réditos y a los beneficios extraordinarios y de sellos; también se liberaban los impuestos sobre los contratos de sociedad, incluyendo las ampliaciones de capital y la emisión de acciones, entre otros.

Por su parte, el Banco Industrial de la República Argentina (BIRA), organismo encargado de financiar los proyectos industriales, fortalecía el proyecto destacando que

“la evolución industrial del país está ligada en estos momentos a la producción de materiales básicos e intermedios [...] resulta inadmisibles que el país [...] no haya asentado uno de los pilares fundamentales para el impulso de la industria química pesada, de la cual la soda Solvay forma parte principal y es factor catalizador para el logro del progreso tecnológico” (BIRA, 1961).²⁴

Al apoyo del Estado nacional se sumó el provincial. En 1961, la provincia de Chubut otorgó a CIDASA exenciones impositivas y el gobierno de Río Negro la declaró de “interés provincial”.²⁵ Con ello justificaba la cesión de terrenos en San Antonio Oeste para la construcción de la planta.

También dentro del régimen de la ley 14.780 fueron autorizadas nueve radicaciones para la ampliación o construcción de plantas destinadas a la metalurgia no ferrosa. La suma total rondaba los 90 millones de dólares, el 22% del total de las inversiones autorizadas durante el gobierno de Frondizi. Significativamente, seis de esos proyectos y el 98% del importe total autorizado en el rubro tenían por destino la metalurgia del aluminio.

Los proyectos más ambiciosos en el área estaban destinados a la producción de aluminio primario por parte de dos empresas americanas: Kaiser (28 millones de dólares) y Reynolds (42 millones de dólares). Otra de las radicaciones autorizadas, la más pequeña, se refería a una fábrica de pistones de aluminio, mientras que 17 millones de dólares fueron autorizados para la construcción de dos plantas nuevas de laminación y extrusión y para la ampliación de una tercera ya existente.

En estos últimos proyectos, referidos a la producción de elaborados y semielaborados, participaban tres de las seis grandes compañías internacionales del aluminio. Ello era parte de la irrupción de las empresas americanas como grandes exportadoras y de una estrategia para asegurar mercados, común en los años cincuenta: las grandes firmas productoras primarias se vieron obligadas a adquirir amplias capacidades de fabricación de subproductos en aquellos países cuyo mercado interno lo justificaba, al menos potencialmente. Las posibilidades se abrían ahora en mercados promisorios como la Argentina, que además atraía a las empresas con las facilidades de la legislación. En este caso el recorrido de las firmas debía ser inverso al que habían realizado originalmente, primero debían dirigirse a capturar y garantizarse al menos parte del mercado de semielaborados y luego a buscar la integración hacia atrás, hacia la producción de aluminio en lingotes.

Kaiser, Pechiney y ALCAN desembarcaron en el mercado local absorbiendo algunas empresas elaboradoras o instalando nuevas plantas. Estas radicaciones modernizaron el sector a la vez que impulsaron un mayor consumo de aluminio. Paralelamente proliferaron proyectos de elaboración de lingotes, resultado de la política oficial y de los propios estímulos que generaba el mercado, en tanto la producción de bienes terminados y semiterminados y el consumo se incrementaban notablemente. Esas propuestas eran dispares, correspondiendo las más importantes a empresas controladas por grupos o consorcios líderes en la producción de aluminio a nivel mundial. En algunos casos, esas mismas empresas habían comenzado a operar paralelamente en la tercera fase de la industria argentina o estaban interesadas en hacerlo, de forma tal que las propuestas significaban una integración intrafirma del proceso productivo.

En enero de 1959, un par de meses después de promulgada la ley de inversiones extranjeras, Kaiser comenzó a realizar estudios y gestiones para la aprobación de un proyecto de instalación de una planta de aluminio primario en la Patagonia. La radicación de capitales por parte de FADASA, empresa controlada por la Kaiser Aluminum and Chemical Corp. de California, fue autorizada en 1961, el mismo año en que la Patagonia fue incluida dentro de los beneficios promocionales.²⁶

Kaiser propugnaba la instalación de una planta de reducción con una capacidad de 22 mil toneladas anuales y una usina eléctrica con un costo total estimado de 28,5 millones de dólares. Una particularidad de este proyecto era que la energía eléctrica estaría provista por una central térmica que utilizaría gas natural como combustible; esta opción era considerada la más económica de acuerdo con las tarifas establecidas por la legislación de promoción para la producción de materiales básicos. La materia prima, por su parte, se obtendría a través de la importación de alúmina. Esta alternativa suponía para el país un ahorro de divisas de más de 6 millones de dólares anuales respecto a la importación de aluminio.

De acuerdo al estudio realizado por FADASA la ubicación más adecuada para la planta era la costa de la provincia de Chubut. Con ese propósito la empresa obtuvo una opción de compra sobre 200 has. de un lote de terreno ubicado al norte de la ciudad de Puerto Madryn. Esta localización respondía a la proximidad de fuentes adecuadas de abastecimiento de gas natural, centros de población, aguas navegables para buques de gran calado y posibilidades de suministro de agua potable proveniente del Río Chubut.

El capital previsto de la firma alcanzaría los 15.500.000 dólares, y el saldo de 9.700.000 necesarios para erigir la planta se obtendría a través de préstamos. El aporte de capital lo realizaría Kaiser Aluminum and Chemical Corp, la francesa Pechiney e Industrias Kaiser Argentina, como parte de un proyecto de integración hacia atrás de esa empresa que fabricaba automóviles. El saldo del capital se colocaría entre el público inversor local y la Internacional Finance Corp.

El gobierno manifestó particular interés por esta propuesta y el Ministerio de Economía estableció un plazo de dos años para la puesta en marcha de la fábrica y solicitó información complementaria. La empresa se movió rápidamente para realizar y mostrar a las autoridades argentinas las solicitudes de préstamos destinadas a cubrir los costos de construcción de la instalación, y también solicitó fondos adicionales para capital operativo y contingencias. Esos fondos serían cubiertos por el Export-Import Bank y por el BID.

No obstante, la inversión definitiva estaba sujeta a una serie de condiciones. En efecto, en 1962 la empresa demandaba un conjunto de medidas al gobierno nacional como contrapartida a la inversión proyectada. Los empresarios solicitaban la liberación de los derechos de aduana y recargos de importación para todos los materiales y materias primas necesarias para el proceso productivo. Paralelamente, debía protegerse la producción de la firma mediante tarifas aduaneras o recargos de cambio. Según los empresarios, el objetivo al menos a largo plazo era producir a precios competitivos, lo que era imposible en un primer momento por la escala de producción acotada, que estaba vinculada al consumo local.

En segundo lugar, los empresarios de FADASA reclamaban al gobierno que la sociedad fuese exenta del pago del impuesto a los réditos por el lapso de diez años y un decreto que expresamente permitiese a los accionistas acogerse a una serie de incentivos adicionales para las industrias radicadas en la Patagonia. Finalmente, los empresarios reclamaban algunas obras de infraestructura necesarias para el funcionamiento de la planta, especialmente en lo que se refiere a infraestructura portuaria. Si estas condiciones se garantizaban, FADASA se comprometía a concretar la instalación de la planta en tres años. En rigor, Kaiser exigía un tratamiento similar al otorgado a CIDASA, una especie de caso testigo de las concesiones estatales en estos rubros básicos.

En agosto de 1961 la firma Reynolds International Inc, otra de las grandes productoras internacionales de aluminio, realizó una presentación donde proponía instalar una planta en Puerto Madryn o Comodoro Rivadavia, para producir 22.700 toneladas de lingotes partiendo también de alúmina importada. La planta, que tendría una central termoeléctrica y funcionaría en base a gas natural provisto por el Estado a bajo precio, debía estar en condiciones de operar a partir de los dos años de sancionado el decreto.

El gobierno autorizó también la radicación de capitales por 41.700.000 dólares en marzo de 1962, poco antes de su destitución.²⁷ De acuerdo a los funcionarios, la autorización no era incompatible con

la otorgada a Kaiser para los mismos fines dado que se preveía un importante aumento del consumo en los próximos años. No obstante, al igual que en el caso de FADASA y pese a la ampliación de los plazos para realizar las presentaciones, Reynolds no efectuó inversión alguna, aunque mantuvo actualizada la vigencia de los decretos. Es probable, que más allá de las verdaderas intenciones de las empresas internacionales, la autorización de los dos proyectos haya inhibido la inversión. Si bien la política de aceptar todas las propuestas y luego dejar que el mercado actuara pudo ser exitosa en el caso de la industria automotriz, la dimensión del consumo local y la enorme inversión necesaria para el desarrollo de la producción de aluminio no habilitaba esa estrategia.

Estos proyectos permiten identificar al menos parte del entramado de definiciones de la política pública respecto a estas industrias en particular: CIDASA se constituyó antes de que el gobierno llamara a licitación para producir soda Solvay y en 1961 el gobierno declaró la elaboración de aluminio en lingotes a partir de minerales o alúmina de “interés nacional”, luego de que Kaiser hiciera su presentación pero antes de que su propuesta de inversión y la de Reynolds fuesen autorizadas.

Es indudable que estas presentaciones generaron un cúmulo de estudios y de información trascendente, en algunos casos tomados de estudios estatales, que serían utilizados por las entidades públicas vinculadas al control y aprobación de los proyectos, e incluso al fomento de esas actividades, aún cuando ya no contemplaban llevar adelante ellos mismos el emprendimiento. En otras palabras, los elementos básicos de los proyectos que se concretarán en años posteriores ya estaban delineados a partir de estas presentaciones.

El proyecto de CIDASA, así como los relativos a la producción de aluminio, tenían el apoyo político y técnico; sin embargo, se enfrentaron a un conjunto de avatares negativos más allá de las estrategias de las empresas internacionales. La fuerte apuesta al capital extranjero durante el gobierno de Frondizi rápidamente mostró su contracara. Alivianar el déficit externo era uno de los principales motivos para atraer a las empresas transnacionales, el modo de operar de estas inversiones significaba en el corto plazo un drenaje de divisas para el país receptor en forma de remesas, por lo tanto generaba el efecto contrario al deseado. La política monetaria y fiscal fue en ese contexto fuertemente restrictiva y la fuerte devaluación que se aplicó castigó duramente al sector industrial. En el plano político la proscripción del peronismo había atravesado todo el proceso. En 1962 las fuerzas armadas realizaron un nuevo golpe de estado. A la crisis política se sumó la productiva y la caída del consumo a lo largo de 1962 y 1963 y se paralizaron todos los proyectos de inversión que estaban en marcha. La recesión dejaría paso al crecimiento económico en los años siguientes; sin embargo, los proyectos de producción de soda Solvay y aluminio encontrarían nuevos contratiempos.

4. LOS AÑOS SESENTA, EL NUEVO DEBATE SOBRE EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL AVANCE DE LOS PROYECTOS

En la segunda mitad de los años sesenta se instaló un intenso debate respecto de la estrategia de desarrollo en la Argentina. Ese debate se orientó a discutir el sendero proteccionista que la industrialización por sustitución de importaciones había mantenido hasta entonces y que permitía la supervivencia de sectores productivos ineficientes, cuyos costos inhibían obtener productos industriales competitivos. Paralelamente, como esa producción estaba centrada en el mercado interno, no existía un adecuado uso de las economías de escala, contribuyendo así a generar un sector manufacturero ineficiente. La alternativa giró entonces en torno a promover la instalación de grandes plantas, con economías de escala, productoras de insumos intermedios que aún no se producían en el país pero que también tuvieran capacidad exportadora. De este modo, la industria tendría insumos más baratos y ganaría en eficiencia, además de permitir eliminar el estrangulamiento que sufría la economía nacional por la escasez de divisas.²⁸

Esos proyectos industriales comenzaron a cobrar forma durante la gestión de Adalbert Krieger Vasena, durante la dictadura de Juan Onganía a partir de 1966, y en las reglamentaciones que buscaban la “eficiencia” del sector manufacturero. En este nuevo contexto la promoción se vinculaba con proyectos específicos y con ciertas empresas destinatarias del apoyo oficial. Sin embargo, hasta 1970 no hubo modificaciones normativas importantes y continuaron vigentes la ley 14.780 de inversiones extranjeras y los decretos sobre promoción sectorial y regional posteriores.

En ese marco, los proyectos privados tendientes a producir aluminio primario que habían sido presentados durante el frondicismo fueron recogidos y debatidos por la opinión pública especializada y los sectores militares; más aún el “tema del aluminio” se tornó relevante y, de algún modo, apresuraba la agenda del gobierno. Si bien a comienzos de los años sesenta la Fuerza Aérea tenía a su cargo ese cometido de acuerdo a los decretos del período peronista, en julio de 1965 el gobierno radical ratificó que la Secretaría de Aeronáutica se encargaría del planeamiento del desarrollo industrial de la zona patagónica con respecto al aluminio y dejaba en manos de la DGFM lo relativo a la producción de soda Solvay.²⁹ En noviembre la Secretaría creó una Comisión Permanente de Planeamiento del Desarrollo del Aluminio como órgano asesor en lo relativo a la industria de ese y otros metales no ferrosos.³⁰

Un año después la Fuerza Aérea creó la Comisión Permanente de Planeamiento del Desarrollo de los Metales Livianos (COPEDESMEL), como órgano asesor y ejecutivo de la política aeronáutica en lo referente a la industria del aluminio, magnesio, titanio y cerámicas especiales. El comodoro Jorge Ballesteros presidió el nuevo ente y como vocales se designó a un conjunto de comodores y vicecomodores.³¹

Durante el año 1967 COPEDESMEL realizó y encargó varios estudios con el propósito de elaborar una política en torno a la producción de aluminio primario. Esos estudios se concentraron en particular sobre el mercado local e internacional del aluminio, los procesos de producción de alúmina, las condiciones económicas de producción y la localización de la planta reductora, y sobre las fuentes de energía hidroeléctrica. A fines de ese año COPEDESMEL comenzó a definir los lineamientos para concretar el proyecto.³²

Quizás la más importante de las decisiones estratégicas de COPEDESMEL haya sido la de proponer encarar solo la segunda etapa en el proceso de obtención de aluminio, descartando una integración mayor hacia atrás para obtener alúmina; éste era sin duda uno de los factores que había inhibido los numerosos proyectos oficiales previos. A fines de 1967 la decisión de utilizar la energía del río Futaleufú ya estaba prácticamente tomada y Puerto Madryn era el lugar más apto para la instalación de la planta. La importación de alúmina, la ubicación de la planta y los requerimientos para el mejoramiento del puerto se asemejaban notablemente a la propuesta de FADASA, impulsada por el grupo Kaiser a comienzos de la década de 1960.

Conforme a los datos que manejaba inicialmente COPEDESMEL la unidad económica de producción de una planta de aluminio primario se encontraba en torno a las 50 mil toneladas anuales de acuerdo al consumo interno estimado para 1970. No obstante, la planta fue finalmente dimensionada, considerando las proyecciones de consumo previstas para 1980, en 150 mil toneladas. La razón consistía en que solo así podría utilizarse en forma plena la energía provista por Futaleufú. Obviamente, hasta que se alcanzase ese nivel de consumo la alternativa exportadora constituía una necesidad. COPEDESMEL calculaba que el precio final del producto permitiría su exportación especialmente a los países latinoamericanos.

El valor de la inversión total de la planta quedó establecido entre 110 y 120 millones de dólares; esa inversión sería realizada por una empresa privada “invitada” para el cumplimiento del programa. En mayo de 1969 COPEDESMEL elaboró el programa definitivo dividido en tres proyectos básicos: la construcción de una central hidroeléctrica en Futaleufú, la construcción de un puerto de aguas profundas en Puerto Madryn y la instalación de una planta elaboradora de aluminio primario en cercanías del puerto. El proyecto fue aprobado por el Poder Ejecutivo un mes después.

Por su parte, los proyectos vinculados a la producción de soda Solvay se enfriaron luego del derrocamiento de Frondizi; al no ser considerado un bien estratégico y no haber ningún organismo con suficiente autonomía que tuviera en sus manos y de manera prioritaria ese objetivo, a diferencia del caso del aluminio, las posibilidades quedaron sujetas más a la iniciativa privada que al impulso del Estado.

Los empresarios de la industria química reconocían en la soda Solvay un producto fundamental de la industria, pero ninguno avanzaba en la posibilidad de incursionar en su producción, considerada antieconómica y en peligro de ser desplazada por la aparición de bienes sustitutos. A fines de la década del sesenta Arturo Edbrooke, presidente de Duperial, señalaba que “el factor más importante para instalar una industria de soda Solvay es contar con sal y piedra caliza muy accesibles [...]. No se sabe si esas condiciones están dadas en la Argentina [...] todo tiene que ser muy fácil y muy barato”.³³

Es muy probable que este empresario de una industria química básica tuviera referencias sobre los proyectos previos, y las posibilidades reales de producción a un precio competitivo en el mercado local. Sin embargo, “muy fácil y muy barato” resume sus verdaderas inquietudes que podrían ser tra-

ducidas en inversiones seguras y sin riesgo, o la declaración era parte de las presiones que se hacían sentir sobre el Estado para obtener mayores beneficios.

Sin embargo, al parecer, las nuevas orientaciones de las políticas públicas signadas por las necesidades impuestas por la economía acotaron la desidia empresarial. Las evasivas de la iniciativa privada, la “presión intelectual” que actuaba como sustento teórico y los desafíos del crecimiento económico llevaron a que el Estado, hacia fines de los años sesenta, avanzara de manera más decidida hacia la profundización del proceso sustitutivo en este rubro.

En 1969 se creó el Fondo de Contribución para el Desarrollo del Carbonato de Sodio; sus recursos provinieron de un impuesto especial sobre las importaciones de soda Solvay y fue administrado por el BIRA. El gobierno llamó a licitación para promover la instalación de una planta y otorgarle incentivos promocionales y financiamiento. Sobre la base de los proyectos anteriores, los funcionarios buscaron la localización óptima y, de acuerdo a las dimensiones del mercado interno, el empleo de modernas tecnologías en una planta con escala no inferior a la utilizada en los países más avanzados.

El apoyo financiero estatal se justificaba en la fuerte inversión de capitales necesaria y en la clara desventaja que tendrían los capitales nacionales frente a los extranjeros para incursionar en el sector. Al mismo tiempo, como el Estado realizaría un aporte significativo, también preveía capitalizar la empresa con el fin de mantener una adecuada relación entre capital y deuda, limitándose a la suscripción de acciones preferidas sin derecho a voto para ceder el control efectivo al sector privado.

El debate de los años sesenta no sólo contenía una crítica a la estrategia desarrollista y de la CEPAL que había centrado la capacidad de desarrollo de la industria sobre la base del mercado interno, sino también incluía una crítica al alto grado de extranjerización que esas políticas habían provocado en el sector manufacturero local, al desplazar de la cúspide a los empresarios nacionales. Pronto, con el recambio presidencial de 1970 y la evolución política del país, esta posición sería reforzada y afectaría tanto al proyecto de producción de soda Solvay como al del aluminio.

5. LAS ALTERNATIVAS DE LAS LICITACIONES

En enero de 1970 el gobierno aprobó el pliego de bases y condiciones generales del llamado a concurso para la instalación, puesta en marcha y explotación de la planta productora de aluminio elaborado por COPEDESMEL.³⁴ El llamado estipulaba que la planta debía comenzar a operar en enero de 1974 y alcanzar su máxima capacidad antes del año o dentro de los doce meses desde que la empresa hidroeléctrica le proveyese la energía. También se especificaba que la comercialización en el mercado interno debía realizarse a un precio “satisfactorio y competitivo”, mientras que las exportaciones gozarían de todos los beneficios e incentivos existentes para las colocaciones de bienes no tradicionales en el exterior. El capital accionario de la nueva sociedad no podría ser inferior al 30% de la inversión en activos fijos y sus acciones debían cotizarse en el mercado de valores. También el estatuto debía prever que el 20% de ese capital estaría constituido por acciones suscriptas por los elaboradores locales, garantizando de ese modo su representación en la sociedad.

De acuerdo al pliego de licitación, el Estado otorgaría varios beneficios a la empresa adjudicataria. En primer lugar, garantizaría el suministro de energía eléctrica a un precio conveniente, la provisión de agua y las facilidades portuarias para la carga y descarga de materias primas y productos. Por otro lado, la empresa gozaría de una reducción de los impuestos a los réditos del 100% durante los primeros cuatro años y luego de modo decreciente hasta llegar al 10% en el décimo y último año y estaría exenta de los derechos de importación y recargos aduaneros sobre materias primas, con la excepción de aquellas que se producían localmente en calidad y precios “razonables”. Las firmas a presentarse podrían ser nacionales o extranjeras.

La primera fase de la licitación tuvo lugar a mediados de mayo de 1970. Allí se presentaron, como lo había previsto COPEDESMEL, algunas de las grandes jugadoras internacionales, un consorcio de elaboradores locales y una nueva empresa, conformada especialmente para la ocasión y que no tenía hasta entonces ningún tipo de vínculos con la producción metalúrgica, Aluminio Argentino SA (ALUAR). Esta empresa era propiedad de la familia Madanes, tradicionalmente dedicada a elaborar artículos de caucho, y en la que participaba el poderoso dirigente empresario José Ber Gelbard, líder de la peronista Confederación General Económica (CGE).

No obstante, la situación política había cambiado a partir de junio de 1970 con la destitución de Onganía por la Junta de Comandantes y su reemplazo por el general Roberto Levingston. En efecto, la política económica se orientó más decididamente hacia el desarrollo de industrias de base y la descentralización regional, a la vez de promover las exportaciones industriales. La estrategia ponía el acento en el ahorro interno y en las empresas de capital nacional, tratando de mantener un mayor control sobre las extranjeras y una mayor participación del Estado en la orientación del proceso de desarrollo a través de la propia inversión estatal y del apoyo del empresariado local.³⁵

Dada su centralidad, no es difícil comprender que el programa del aluminio se transformase (al igual que el de soda Solvay) en un caso testigo de la puesta a punto de las nuevas orientaciones favorables al desarrollo de las empresas locales. Ese marco de referencia definido desde el Ministerio de Economía a cargo de Aldo Ferrer finalmente fue el que truncó la propuesta de los comodoros, que veían como su programa del aluminio, pensado y armado finalmente para que quedase en manos de Kaiser se les escapaba de las manos por las definiciones del “nacionalismo económico” y la política de “argentinización”.³⁶ Los comodoros debieron resignar su propuesta y ajustarse al nuevo clima de ideas oficial; de hecho, el gobierno, a través del Ministerio de Defensa, promovió el inicio de una serie de tratativas con los representantes de las tres empresas que habían participado del concurso público con el propósito de precisar las propuestas. En esas negociaciones se impuso a los oferentes que, cualquiera fuera el ajuste o mejora de sus propuestas, debía asegurarse el control y efectiva capacidad de decisión en manos locales.

En consecuencia, COPEDESMEL propuso seleccionar a ALUAR con el compromiso de ofrecer una participación minoritaria a Kaiser, Pechiney y ALCAN y/o a los elaboradores de aluminio primario radicados en el país. Pero a mediados de marzo de 1971 Levingston decidió declarar desierto el concurso y conformar una empresa mixta en la que participara el Estado con el 10% de las acciones y el resto estaría repartido en partes iguales entre los elaboradores de aluminio, inversores locales y el consorcio conformado por Kaiser, Pechiney y ALCAN, que aportarían la tecnología y tendrían la dirección de la firma, aunque el Estado por ley se reservaría el poder de veto en las asambleas.³⁷

Pero el anuncio de esta nueva alternativa no pudo llevarse a cabo. El 23 de marzo Levingston fue destituido y el general Agustín Lanusse asumió como nuevo presidente de la Nación. En sus memorias, Levingston señala que en la noche del 22 al 23 de marzo,

“no obstante el estado de ánimo que se puede imaginar en quien ha sido destituido del cargo de presidente de la Nación, cité al secretario general de la Presidencia y al jefe de la Casa Militar para recomendarles que hicieran lo posible para que el nuevo gobierno respetara la solución que ellos conocían [...] Desconozco cuál fue la suerte de mi preocupación, dado que los funcionarios citados pasaron a otros destinos. En cambio es conocido que el presidente Lanusse desechó aquella solución y en uno de sus primeros decretos [...] autorizó al Ministerio de Defensa a contratar directamente con ALUAR”.³⁸

Con la llegada de Lanusse al gobierno, y su acercamiento al peronismo, ya no había freno para que la figura de Gelbard y su enorme capacidad de *lobbying* volcaran la licitación a su favor.

En el caso de la soda Solvay el gobierno nacional aprobó el pliego para la realización de un primer llamado a concurso internacional para instalar una planta con capacidad de 200 mil toneladas anuales en febrero de 1970, poco antes de que se sucedieran los cambios en la política económica con el advenimiento de Levingston-Ferrer. Entre las condiciones a tener en cuenta para la selección del proyecto se destacaban: inversión total e inversión por tonelada de capacidad instalada, inversiones necesarias en infraestructura, estructura financiera y costos de los insumos, de financiamiento, de ingeniería y de tecnología. Por otro lado, se establecía que la empresa adjudicataria no debía tener ningún impedimento contractual para realizar exportaciones, ya que se preveía, al igual que en el caso del aluminio, un excedente de producción debido a la demanda acotada (aunque creciente) del mercado interno.

A mediados de ese año, se realizó la apertura del concurso público internacional al que se presentaron tres propuestas: Álcalis de la Patagonia SA (ALPAT, San Antonio Oeste), Álcalis Argentina (provincia de Córdoba), y Malargüe Álcalis (provincia de Mendoza). Pero la licitación quedó atascada durante la gestión de Levingston. Un año y medio después, durante el gobierno de Lanusse y con el proyecto del aluminio ya adjudicado, se rechazaron las propuestas, declarándose desierto el concurso.

En una segunda licitación realizada en 1972 se presentaron Ferrostaal (una empresa alemana), ALPAT (de capitales locales con participación de CIDASA) y Tata Chemicals (de la India). La mejor oferta provino de ALPAT, pero el Estado exigió que la firma ganadora incorporara la participación de las otras dos.

ALPAT y el Estado nacional celebraron un contrato que tendría una vigencia de trece años y un presupuesto total de inversión de 37 millones de dólares.³⁹ El acuerdo estableció la localización de la planta en los terrenos cedidos por la provincia de Río Negro, una capacidad mínima de producción de 200 mil toneladas por año, tecnología de punta y calidad a nivel internacional de los bienes terminados en la planta que debía estar funcionando en un 80% a mediados de 1975.

ALPAT debía utilizar materias primas nacionales y proveerse de energía eléctrica, así como realizar las instalaciones necesarias para las operaciones de carga y traslado hasta el puerto de San Antonio Oeste y el cuidado de las condiciones ecológicas de la región. El contrato también establecía que la empresa destinara su producción al mercado nacional y el remanente a la exportación. Por su parte, el Estado se comprometía a tomar medidas para que el carbonato de sodio importado no compitiera con el nacional.

La inversión inicial estimada en maquinarias y equipos era de 20 millones de dólares, de los cuales el 30% debía destinarse a la compra de bienes nacionales. A su vez, se establecían una serie de beneficios para la firma: exención impositiva, del impuesto a las ganancias y de sellos, entre otros. Este conjunto de medidas suponía el impulso al sector y la garantía de la implementación del proyecto en el corto plazo.

En definitiva, el capital de ALPAT quedó conformado por Tata Chemicals (3 millones de dólares), Ferrostaal AG (1.500.000 dólares) y CIDASA (5 millones de dólares), que debía mantener al menos el 60% del paquete accionario (en caución en el Banco Nacional de Desarrollo, BND, ex BIRA) para ser considerada una sociedad local. Además de ser partícipe en el capital, Ferrostaal era la contratista para la construcción y el financiamiento de la importación de bienes y servicios por los 13 millones de dólares que avalaba el BND.

El contrato preveía que si ALPAT incumplía los tiempos estipulados caducaban los derechos que le habían sido otorgados y los accionistas perdían el derecho a integrar las acciones que pasaban a favor del Estado. Por su parte, el Estado se comprometió a participar con CIDASA en la explotación de la salina El Gualicho, ubicada a 50 kilómetros de la planta. Esa empresa se comprometía a abastecer a ALPAT de la materia prima necesaria a precios compatibles con los costos.

Hacia mayo de 1973, cuando se produjo el retorno del peronismo al poder, los proyectos de producción de carbonato de sodio y de aluminio tenían sanción legal y se encontraban, al parecer, encaminados. Luego de varias décadas de escarceos, discusiones y alternativas por parte de organismos públicos y empresas privadas, y más allá de las tensiones que se habían presentado, finalmente la consecución del objetivo del desarrollo, al menos en estos rubros, estaba cercano.

6. LA EVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS DURANTE EL PERONISMO

Durante el gobierno peronista, y con Gelbard como Ministro de Economía, ALUAR inició su capitalización y la construcción de la planta, mientras realizaba los acuerdos con las principales empresas que le proveerían la tecnología y materia prima. Hacia mediados de 1974 la empresa había superado el programa mínimo de capitalización establecido en el contrato. En los primeros meses del siguiente año el capital de ALUAR estaba integrado por un valor total equivalente a 100 millones de dólares, un monto que importaba más del 50% de las inversiones realizadas. De acuerdo a los directivos de la empresa, el positivo proceso de capitalización permitiría, acorde a los tiempos establecidos, la cancelación de prácticamente la totalidad de la deuda financiera tomada al momento de comenzar la ejecución de la planta.⁴⁰

Pero si bien la firma había avanzado en la construcción, el Estado que debía garantizar la concreción de las obras de infraestructura no logró tener en condiciones operativas la presa Futaleufú.⁴¹ De todos modos ALUAR inauguró su actividad fabril en forma reducida a fines de julio de 1974, seis meses antes de lo previsto en el contrato, con energía provista por la propia empresa a través de una central termoeléctrica. Luego de la muerte del presidente Juan Perón y el desplazamiento de Gelbard

a fines de 1974, el contrato entre el Estado y ALUAR fue cuestionado fuertemente y tomó enorme difusión. El congreso constituyó una Comisión Especial Bicameral para investigar el caso pero aunque se comprobaron irregularidades, las acciones legislativas y judiciales, que prevenían la expropiación de las acciones al grupo de control, quedaron interrumpidas por la caída del gobierno peronista y el inicio de la dictadura militar en marzo de 1976.

A diferencia de lo acontecido con el proyecto del aluminio, la llegada del gobierno peronista implicó la paralización de las obras y la revisión del contrato para la producción del carbonato sodio. En efecto, a fines de 1973 el Poder Ejecutivo propuso la modificación del convenio acorde a los nuevos lineamientos políticos. Vicente Branca y Osvaldo Dagnino, presidente y el vicepresidente de ALPAT, respectivamente, se entrevistaron con Carlos Deheza (presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados), quien les planteó, entre otras cosas, la posibilidad de una mayor participación de capital nacional y estatal en la empresa. Los empresarios aceptaron la propuesta oficial. Tata Chemicals renunció y su aporte de capital fue sustituido por el gobierno de Río Negro. Se intentaba así adecuar el proyecto ya aprobado a los requerimientos de la ley de promoción industrial 20.557/73 del gobierno peronista, que establecía que, para recibir calificación de empresa de capital nacional, una sociedad no debía tener más del 20% de capital extranjero (en el contrato original era del 33%), ahora el 90% del capital accionario de ALPAT quedaba en manos nacionales.

El proyecto pareció tomar nuevo impulso. A principios de 1974, técnicos estatales y directivos de ALPAT realizaron tareas de fiscalización de la ingeniería, la construcción de equipos y asistencia técnica en el exterior. La decisión del Estado de concretar el proyecto -que “ha encontrado, en la comprensión y buena disposición de sus inversores privados y en la decidida y correcta actuación de los funcionarios [...] la vía de su completa realización”⁴² alentó las expectativas de los empresarios. Pero la inestabilidad política y económica de la Argentina, profundizada luego de la muerte de Perón en julio de 1974, complicaría su prosecución.

Los industriales afirmaban que

“el problema global de abastecimiento que padece nuestra economía se vio agigantado durante 1974 por la falta de soda Solvay [...] la historia de los proyectos fallidos de instalación de una planta en el país es, tal vez, una de las más ricas de la mitología del subdesarrollo”.⁴³

Ese año, las importaciones de soda Solvay no llegaron a cubrir la demanda de la industria del vidrio, por lo que las necesidades de su producción se volvían acuciantes. Además, se produjo un fuerte incremento de los precios como consecuencia de los profundos cambios que se abrieron en la economía mundial a partir de la “crisis del petróleo”. Evidentemente, hacia mediados de los años setenta, la restricción externa seguía siendo un problema para la economía argentina. El inicio de la producción de aluminio permitía resolver en parte ese dilema, en cambio la demora de la producción de carbonato de sodio lo agudizaba.

En enero de 1975, el Ministerio de Economía, a cargo de Alfredo Gómez Morales, ratificó el contrato de ALPAT, con algunas modificaciones que suponía la revisión del convenio entre ALPAT y Ferrostaal, pero finalmente nunca fue firmado por el ministro. Por lo tanto, ALPAT no pudo cumplir con las cláusulas financieras cuyas obligaciones estaban a cargo del BND, ya que éste no recibía las instrucciones del Poder Ejecutivo. A estas indefiniciones no era ajena la situación política por la que atravesaba la Argentina en ese tiempo. El propio ministro Gómez Morales tenía escaso poder y no era atendido a su vez por la Presidente de la Nación, como parte de un vacío político que precipitó finalmente su renuncia.⁴⁴ Los empresarios de ALPAT veían en el Estado al principal obstáculo para la concreción de su dilatado proyecto; los conflictos al interior del propio gobierno atravesaban a la empresa retardando su ejecución.⁴⁵

Frente a la continuidad de las indefiniciones Ferrostaal intentó rescindir el contrato pero ALPAT consiguió que no se retirara del proyecto. La situación política y económica en ese momento era explosiva. A Gómez Morales lo había sucedido en el Ministerio de Economía, Celestino Rodrigo -cuyas medidas, conocidas como “rodrigazo”, en junio de 1975 provocaron numerosas reacciones sociales y una profunda incertidumbre económica- y a éste, Antonio Cafiero, quien, en diciembre,

reafirmó la decisión de continuar con el proyecto, pero con el Estado como accionista mayoritario, ya que “tratándose de la producción monopólica de un insumo básico, es imperativo establecer el poder decisorio del Estado Nacional en dicha empresa.”⁴⁶ Estas ideas entroncaban con el reposicionamiento en el gobierno de los sindicatos y de los peronistas “históricos” que pugnaban por una vuelta a la “ortodoxia”. Con ese objetivo, en enero de 1976, el Estado pasó a tener el 51% del capital accionario. En el ínterin, las escasas obras se habían paralizado una vez más y, en función de las variaciones sufridas en los precios, tanto internos como externos, era necesario redefinir el nivel de inversiones.

Paralelamente, ALPAT recibía el primer embarque de maquinaria y equipos, y solicitaba al Estado que acelerara los tiempos, fundamentalmente aquellos relacionados con el aporte del capital, lo que no ocurrió. Los constantes reclamos de la empresa ante gobierno generaron que en marzo de 1976 la Secretaría de Desarrollo Industrial elaborara un nuevo contrato. Pero las negociaciones se vieron interrumpidas por el golpe militar que dio inicio a la última dictadura militar en la Argentina.

7. REFLEXIONES FINALES

En estos dos casos analizados se observan trayectorias claramente convergentes vinculadas a las necesidades del desarrollo industrial, sin embargo estas experiencias, ya sea por las motivaciones políticas (incluido el peso del sector militar) o por la capacidad y las influencias empresariales, culminaron de manera divergente.

Tanto la soda Solvay como el aluminio se convirtieron en insumos clave para el sector industrial a partir de, al menos, la década de 1930, por lo que a medida que éste crecía y se convertía en el motor de la economía, las necesidades de producir esos insumos se tornaron cada vez más evidentes. No obstante, en esos primeros años no se impulsaron proyectos para desarrollar la producción local de estos bienes, si bien en el caso de la soda Solvay algunos empresarios privados mostraron inquietudes en ese sentido.

En la década siguiente, los avances también serían tímidos pero encarados ahora por distintos organismos del sector público, donde descollaba la DGFM preocupada por los requerimientos de la “defensa nacional”. Ese organismo tenía escasa autonomía y dificultades técnicas para avanzar con decisión en esos proyectos; además, existían problemas vinculados a la optimización de la escala de producción por las dimensiones del mercado local y, en el caso del aluminio, materias primas de muy baja calidad. De todos modos, la apertura de las importaciones en la inmediata posguerra terminó por inhibir aquellas alternativas más autárquicas encaradas tanto por la DGFM, pero las restricciones del sector externo volvieron a estimular los proyectos. La DINIE mantuvo la propuesta de producir soda Solvay dada su importancia para la industria civil, pero debió ceder ante el IAME la posibilidad de producir aluminio, dada su importancia estratégica para la industria aeronáutica. Por su parte, los empresarios tenían un comportamiento esquivo ante la posibilidad de producir esos insumos cuando podían optar por la importación u obtenían beneficios a través de ella y, en algunos casos, bloqueaban los proyectos estatales.

El *impasse* pareció alterarse durante la experiencia desarrollista, cuando el gobierno estimuló la entrada de empresas extranjeras en la industria química y metalúrgica y se diluyó la idea de que fuese el “Estado empresario” el que impulsara esta producción. Sin embargo, en el caso del aluminio, las empresas extranjeras solo ingresaron a la fase de elaboración de bienes finales y no se instalaron, pese a que presentaron proyectos, en la producción de aluminio primario por razones de escala y por el desinterés evidente de las casas matrices en producir un insumo que podían proveer ellas mismas desde el exterior. También la dinámica política de fuerte inestabilidad política y macroeconómica que caracterizó a la Argentina de los años sesenta afectó esas inversiones, al igual que a las que proyectaba CIDASA en el rubro químico, que no tuvieron concreción en el período.

De todos modos, pese a esos fracasos, la impronta militar dio continuidad al proyecto del aluminio, ahora canalizado a través de COPEDESMEL, dada su importancia como material estratégico; en cambio, la preocupación por producir soda Solvay quedó anudada a las restricciones e insuficiencias de divisas que afectaban al sector manufacturero y, en consecuencia, las presiones para su concreción fueron intermitentes y menos importantes.

La estrategia estatal de impulsar grandes empresas industriales en actividades básicas en la segunda mitad de la década de 1960 reposicionó en la agenda pública a ambos proyectos, que ahora pretendían desarrollarse a través de empresas privadas. Álcalis de la Patagonia fue la firma elegida para producir soda Solvay. Pero a comienzos de los años setenta, los intentos de construcción de la planta se vieron frustrados; el cambio de gobierno de facto imprimió un compás de espera al lanzamiento de la fabricación de carbonato de sodio, si bien finalmente se firmó el contrato, se otorgaron los créditos, se cedieron los terrenos y pareció ponerse en marcha el proyecto.

La asunción del gobierno peronista modificó la conformación de la empresa. En consonancia con los lineamientos nacionalistas de su política económica se presionó hacia una mayor participación del capital nacional, ello pareció darle un nuevo impulso que le permitiría una rápida puesta en funcionamiento. Sin embargo, con la muerte de Perón, la inestabilidad política y económica que siguió provocó indefiniciones y la ausencia de inversiones por parte de los empresarios. Tras siete años de iniciarse y luego de numerosas modificaciones, el proyecto para la consecución de un objetivo considerado prioritario quedó enredado en el descalabro político que le traspasó sus propias incertidumbres generando una frustración que continuaría en las décadas posteriores.

El proyecto de producción de aluminio fue, con sus avatares, exitoso. Elaborado finalmente por un reducto burocrático de las fuerzas armadas, logró sortear numerosos escollos institucionales, técnicos y políticos para la presentación definitiva de su programa. La razón del logro de ese ya viejo anhelo obedeció en primer lugar a la propia evolución del mercado y a la estructura industrial argentina que fueron garantizando las condiciones para que la producción local fuese rentable (al igual que en el caso de la soda Solvay), pero también a cierta estabilidad política institucional procurada por el gobierno dictatorial de Onganía; de hecho COPEDESME se constituyó durante ese gobierno y la licitación fue convocada poco antes de su caída. Ese interés no sólo estaba vinculado a las necesidades de la defensa nacional sino que entroncaba con la búsqueda de un sector industrial más integrado y eficiente, con capacidad de exportar, que emanaba del ambiente intelectual económico de esos años.

Pero una vez definidas las bases de la licitación, la política económica fue virando hacia una postura cada vez más crítica de las empresas extranjeras y hacia el apoyo de grupos empresariales locales, que sirvieran de sustento a una política de desarrollo bajo control nacional. En el transcurso de los avatares de la licitación, ALUAR se fue posicionando como la mejor alternativa dentro de la lógica de la nueva orientación en la economía, cada vez más condicionada por la política. No obstante, el peso decisivo debe otorgarse a la presencia de Gelbard y a su capacidad de presión política (una capacidad que los empresarios de ALPAT no tenían), que en las circunstancias específicas de la Argentina de ese entonces encontró un campo fértil en el proyecto político de Lanusse y la apertura hacia el peronismo.

Puede decirse que el Estado, en su afán de concretar proyectos necesarios desde el punto de vista económico (en términos de eficiencia y reducción del déficit de divisas) y social (creación de una burguesía nacional y puestos de trabajo) concedió grandes y extraordinarios beneficios. Pero si bien es cierto que los empresarios aprovecharon al máximo su capacidad de negociación frente a un Estado que se presentaba vulnerable en esas particulares condiciones históricas, también lo es que el Estado logró, al menos en el caso del aluminio, el objetivo de concretar ese proyecto tan necesario como demorado desde el punto de vista del desarrollo. Ello no ocurrió en el caso del carbonato de sodio, quizás por no contar con un sector de la burocracia claramente promotor y por su menor peso dentro de las definiciones estratégicas o para la industria militar. Además, cuando el descalabro político institucional y económico llegó a su punto más alto (hacia 1975-1976) ALUAR ya estaba funcionando, y eso ayudaba a garantizar su continuidad; en cambio ALPAT era sólo un proyecto y quedó atrapada antes de instalarse en la maraña burocrática y en las constantes redefiniciones de las orientaciones políticas en esos años.

NOTAS

- 1 Schvarzer (1978) y (1993).
- 2 Castellani (2009).
- 3 Una visión integral del desarrollo del “Estado empresario” puede verse en BELINI Y ROUGIER (2008); existen también estudios particulares importantes en la industria de base como por ejemplo ODISIO (2010).
- 4 Combinamos aquí, a los fines de la búsqueda comparativa, nuestras investigaciones individuales cuyos resultados pueden verse en Pampin (2008 y 2010), y en Rougier (2011).
- 5 Ensenhardt (1989).
- 6 Palmade (1976), p. 118; Chandler (1962), p. 113; Landes (1978).
- 7 BIRA (1961)
- 8 Impa en, *Impa*, Buenos Aires, s/fecha.
- 9 “Primera producción de hierro jujeño”, *Metalurgia*, N° 71, Buenos Aires, noviembre de 1945.
- 10 DFGM, *lad*, Acta 211, punto 65, 1945.
- 11 DFGM, *lad*, Acta 261, punto 44, 1945.
- 12 Braun y Joy (1968) desarrollaron posteriormente un modelo teórico que analizó la dinámica de los ciclos económicos de la Argentina en la posguerra denominado *stop and go* y que, precisamente, enfatizaba en las restricciones del sector externo derivadas de la insuficiente integración del sector industrial.
- 13 Presidencia de la Nación (1953).
- 14 DINIE (1958).
- 15 DINIE (1953-1954).
- 16 Sister y Klein (1952).
- 17 DINIE (1958), pp. 94 y ss.
- 18 PEN, *Decreto 6.191*, marzo de 1952.
- 19 Esta frase está contenida en el Informe Económico de la CEPAL de 1959.
- 20 Herrero (1962), pp. 93 y ss.
- 21 PEN, *Decretos 6.130/61, 5.338/63 y 5.339/63*.
- 22 Schvarzer (1996), p. 227.
- 23 Decreto 16970/1959.
- 24 La función específica del BIRA era el financiamiento de proyectos de inversión, dentro de una lógica de banco desarrollista.
- 25 Decreto provincial 696/62, provincia de Río Negro.
- 26 FADASA (1962).
- 27 “Aceptóse una inversión para una nueva planta productora de aluminio”, *La Nación*, 3 de marzo de 1962.
- 28 Respecto a estos debates véase Rougier (2004), cap. 2.
- 29 PEN, *Decreto 6004/65*.
- 30 Boletín Aeronáutico, *Resolución 1048/65*, noviembre de 1965.
- 31 Boletín Aeronáutico, *Resolución 806/66*, noviembre de 1966.
- 32 Copedesmel (1967).
- 33 *Competencia*, n° 48, 1969.
- 34 PEN, *Decreto 267/70*; y copedesmel (1970).
- 35 Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (1970), v. 2.
- 36 “Entrevista a Aldo Ferrer”, 2 de julio de 2009.
- 37 Levingston (1974).
- 38 “Entrevista a Roberto Levingston”, 20 de julio de 2009.
- 39 El contrato fue aprobado por decreto 604/73 del Poder Ejecutivo que declaró de interés nacional las adquisiciones, obras e inversiones en la planta de carbonato de sodio Alcalis de la Patagonia.
- 40 ALUAR, *Memoria y Balance*, 1973, 1974 y 1975.
- 41 La obra quedó prácticamente concluida recién durante los últimos meses de 1976, y no fue habilitada sino hasta abril de 1978.

- 42 ALPAT, *Memoria y Balance*, 1974.
 43 *Competencia*, n° 137-138, 1975.
 44 Ver Rougier y Fiszbein (2006).
 45 ALPAT, *Memoria y Balance*, 1975.
 46 Decreto 3658, 1° de diciembre de 1975.

BIBLIOGRAFÍA

- BELINI, Claudio (2007), “La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958”. En Rougier, M. (dir.), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- BELINI, Claudio, y ROUGIER, Marcelo (2008), *El Estado empresario en la industria argentina*, Buenos Aires, Manantial.
- CASTELLANI, Ana (2009), *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo.
- CHANDLER, Alfred (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge, The MIT Press.
- ENSENHARDT, K.M. (1989), “Building from Case Study Research”, *Academy of Management Review*, vol. 14, Nro. 4.
- HERRERO, Félix (1962), *Aspectos legales de la promoción industrial en la Argentina*, Buenos Aires, ITDT.
- MARTÍN, María, ALBERTO DE PAULA, y GUTIERREZ, Ramón (1980), *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)*, Buenos Aires, Fabricaciones Militares.
- LANDES, David (1978), *The Unbound Prometheus: Technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to present*, Cambridge, Cambridge at the University Press.
- LLORENS DE AZAR, Carmen (1977), *Argentina evolución económica, 1915-1976*, Buenos Aires: Fundación Banco de Boston.
- ODISIO, Juan (2010), “El complejo petroquímico de Ensenada. La última apuesta del Estado empresario argentino”. En Rougier, M. (director), *Estudios Sobre la Industria Argentina. Políticas de Promoción y Estrategias Empresariales II*, Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- PALMADE, Guy (1976), *La época de la burguesía*, Madrid, Siglo XXI, (ed. 2006).
- PANAIA Marta, y LESSER, Ricardo (1973), *Las estrategias militares frente al proceso de industrialización (1943-1947)*. En Panaia, M., Lesser, R., y Skupch, P. (ed), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Tomo 2, Buenos Aires, Siglo XXI.
- PAMPIN, Graciela (2008), “Estados y empresarios en el sector de la química básica en la Argentina: el proyecto de producción de álcalis sólidos”, *Estudios Ibero-Americanos*, Porto Alegre, PUCRS, v. XXXIV, Nro. 2.
- PAMPIN, Graciela (2010), “Acciones y reacciones en la industria química. Políticas públicas y empresarios: el caso Alpat”. En Rougier, M. (dir.), *Estudios sobre la industria argentina*, Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- PICCHETTI, José (1941), *La Argentina y la guerra. Apuntes de autarquía industrial*. Buenos Aires, Librería del Colegio.
- ROUGIER, Marcelo (2004), *Instituciones, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*. Bernal: UNQ.
- ROUGIER, Marcelo (2011), *Estado y empresarios de la industria del aluminio en la Argentina. El caso Aluar*, Bernal, UNQui.
- ROUGIER, Marcelo, y FISZBEIN Martín (2006), *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos Aires: Manantial.
- SCHVARZER, Jorge (1993), “Expansión, maduración y perspectivas de las ramas básicas de procesos en la industria argentina. Una mirada ex post desde la economía política”, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 131.
- SCHVARZER, Jorge (1978), “Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino”, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, n° 71. oct-dic.
- SCHVARZER, Jorge (1996), *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires: Planeta.
- SOMMI, Luis (1956), *La minería argentina y la independencia económica*, Buenos Aires, Raigal.

FUENTES

ALPAT, *Memorias y balances*, varios años.

ALUAR, *Memorias y balances*, varios años.

BIRA (1961), *La industria de la soda Solvay*, Buenos Aires, Departamento de Estudios Técnicos-BIRA.

CEPAL (1959), *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, V. El desarrollo económico de la Argentina*, México, Naciones Unidas.

COPEDESMEL (1970), *Análisis y conclusiones relativas a las propuestas presentadas al "Concurso público fábrica de aluminio"*, Buenos Aires, mimeo.

COPEDESMEL (1967), *Síntesis del estudio preliminar para la producción de aluminio metálico*, Fuerza Aérea Argentina, Buenos Aires, mimeo.

Decretos y leyes nacionales y provinciales

DGFM, *Memorias y libros de actas del directorio*, años indicados.

Diarios *La Nación*, *Clarín*, varios años.

DINIE, *Memoria y Balance*, varios años.

DINIE (1958), *Reseña de las actividades del organismo desde el 28 de septiembre de 1955*, Buenos Aires.

Entrevista a Aldo Ferrer, realizada por Marcelo Rougier, 2 de julio de 2009

Entrevista a Roberto Levingston, Realizada por Marcelo Rougier, 20 de julio de 2009.

FADASA (1962), *Información complementaria requerida por el artículo quinto del decreto N° 10.602/61 para el establecimiento de una planta productora de aluminio metálico en lingotes en la Patagonia, Argentina*, mimeo.

IMPA en IMPA, Buenos Aires, s/fecha.

INDEC, *Anuario de comercio exterior*, varios años.

LEVINGSTON, Roberto (1974), *Sobre el problema ALUAR y la planta de aluminio*, Buenos Aires, mimeo.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, SECRETARÍA DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (1970), *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*, vol. II, Buenos Aires.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1953), *Segundo Plan Quinquenal*, Buenos Aires.

Revistas *Competencia*, *Metalurgia*, *Industria minera*, años indicados.

RODRIGO, Carlos (1970), *Perspectivas del desarrollo de la industria del aluminio en nuestro país*, Tesis doctoral, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas-UBA.

SECRETARÍA DE AERONÁUTICA, *Boletín Aeronáutico*, varios años.

SISTER, Raúl y Mario KLEIN (1952), *Report on the visit to the alunite fields to the zone of Camarones*, Buenos Aires, Ministerio de Industria y Comercio.