

**Iguals pero diferentes.**  
**Dos experiencias en la promoción de la industria de base en la Argentina**

Marcelo Rougier [marcelorougier@yahoo.com.ar](mailto:marcelorougier@yahoo.com.ar)  
CEEED, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires – CONICET.

## ***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;<sup>i</sup> por otro 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.<sup>ii</sup> 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.<sup>iii</sup> No obstante, no se ha recalado con detalle en las trayectorias específicas que permiten explicar el porqué 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.<sup>iv</sup> 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.<sup>v</sup>

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.

### ***La trascendencia de la soda Solvay y del aluminio en el desarrollo industrial***

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 dínamo 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 dínamo 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.

### ***Soda Solvay y aluminio para la industria argentina: producción nacional o importación***

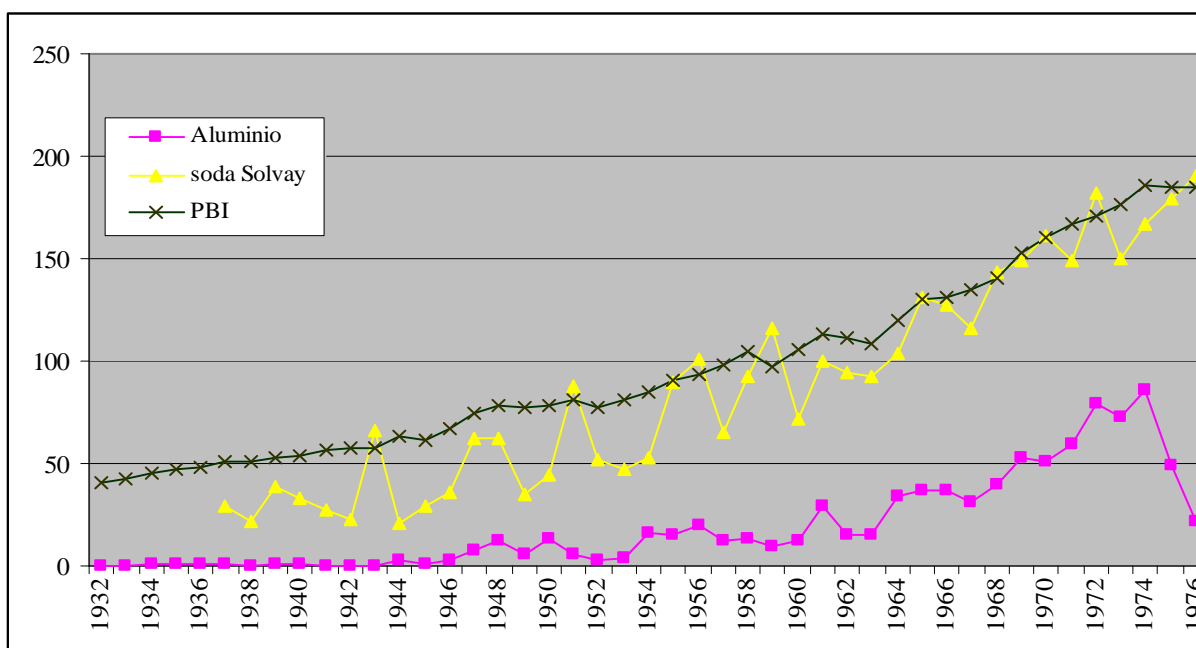
Mientras tanto, el incremento de la demanda de soda Solvay en el mercado interno durante el proceso sustitutivo era palpable, lo que se veía reflejado en la tendencia creciente de las importaciones, aunque con fuertes oscilaciones derivadas tanto de la coyuntura internacional como de las condiciones 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. 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**  
**Importaciones de aluminio y soda Solvay en la Argentina (en miles de toneladas) y**  
**PBI (en miles de millones de pesos de 1993)**



Fuentes: 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).<sup>vi</sup>

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.<sup>vii</sup> 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 carecían 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”.<sup>viii</sup> 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.<sup>ix</sup>

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.

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.<sup>x</sup> 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.<sup>xi</sup>

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.<sup>xii</sup> 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.

### ***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.”<sup>xiii</sup>

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.<sup>xiv</sup> 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.<sup>xv</sup> 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.<sup>xvi</sup>

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.<sup>xvii</sup>

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 28.500.000 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.<sup>xviii</sup> 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.

### ***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.<sup>xix</sup>

Esos proyectos industriales comenzaron a cobrar forma durante la gestión de Adalberto 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.<sup>xx</sup> 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.<sup>xxi</sup>

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 comodoros y vicecomodoros.<sup>xxii</sup>

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.<sup>xxiii</sup>

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, 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”.<sup>xxiv</sup>

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 traducidas 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.

### *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 COPEDESMEI.<sup>xxv</sup> 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 COPEDESMEI, 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 que 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.<sup>xxvi</sup>

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 comodores, 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”.<sup>xxvii</sup> 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, COPEDESMEI 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.<sup>xxviii</sup>

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”.<sup>xxix</sup>

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.

### ***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.<sup>xxx</sup>

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.<sup>xxx</sup> 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 preveían 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.

### ***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 COPEDESMEL 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.

---

<sup>i</sup> SCHVARZER (1978) y (1993).

<sup>ii</sup> CASTELLANI (2009).

<sup>iii</sup> 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).

<sup>iv</sup> 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).

<sup>v</sup> ENSENHARDT (1989).

<sup>vi</sup> IMPA EN, *IMPA*, Buenos Aires, s/fecha.

<sup>vii</sup> “Primera producción de hierro jujeño”, *Metalurgia*, N° 71, Buenos Aires, noviembre de 1945.

<sup>viii</sup> DGFM, *LAD*, Acta 211, punto 65, 1945.

<sup>ix</sup> DGFM, *LAD*, Acta 261, punto 44, 1945.

<sup>x</sup> SISTER y KLEIN (1952).

<sup>xi</sup> DINIE (1958), pp. 94 y ss.

<sup>xii</sup> PEN, *Decreto 6.191*, marzo de 1952.

<sup>xiii</sup> Informe CEPAL de 1959.

<sup>xiv</sup> Herrero (1962), pp. 93 y ss.

<sup>xv</sup> PEN, *Decretos 6.130/61, 5.338/63 y 5.339/63*.

<sup>xvi</sup> SCHVARZER (1996), p. 227.

<sup>xvii</sup> FADASA (1962).

<sup>xviii</sup> “Aceptóse una inversión para una nueva planta productora de aluminio”, *La Nación*, 3 de marzo de 1962.

<sup>xix</sup> Respecto a estos debates véase Rougier (2004), cap. 2.

<sup>xx</sup> PEN, *Decreto 6004/65*.

<sup>xxi</sup> Boletín Aeronáutico, *Resolución 1048/65*, noviembre de 1965.

<sup>xxii</sup> Boletín Aeronáutico, *Resolución 806/66*, noviembre de 1966.

<sup>xxiii</sup> COPEDESMEL (1967).

<sup>xxiv</sup> *Competencia*, n° 48, 1969.

<sup>xxv</sup> PEN, *Decreto 267/70*; y COPEDESMEL (1970).

<sup>xxvi</sup> Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (1970), v. 2.

<sup>xxvii</sup> “Entrevista a Aldo Ferrer”, 2 de julio de 2009.

---

<sup>xxviii</sup> Levingston (1974).

<sup>xxix</sup> “Entrevista a Roberto Levingston”, 20 de julio de 2009.

<sup>xxx</sup> ALUAR, *Memoria y Balance*, 1973, 1974 y 1975.

<sup>xxxi</sup> La obra quedó prácticamente concluida recién durante los últimos meses de 1976, y no fue habilitada sino hasta abril de 1978.