

Estrategia militar y Estado empresario en Argentina. Dos tácticas para el desarrollo de la industria básica

Military strategy and business state in Argentina. Two tactics for the development of basic industry

Juan Odisio

CONICET - Universidad de Buenos Aires / Instituto Interdisciplinario de Economía Política, Argentina.

odisio@gmail.com

Marcelo Rougier

CONICET - Universidad de Buenos Aires / Instituto Interdisciplinario de Economía Política, Argentina.

marecelorougier@yahoo.com.ar

Resumen: La defensa fue una de las variables principales que explica la creación de empresas públicas y la intervención del Estado en Argentina en el siglo XX. Las Fuerzas Armadas manejaron una parte importante de la industria argentina y tuvieron notable influencia en la orientación de la política económica. Sin embargo, dentro de esta preocupación por la industria de base no todas las fuerzas actuaron de la misma manera. Además de dar cuenta del papel general de las industrias militares, realizaremos un estudio comparativo entre los petroquímicos básicos (donde el Ejército tuvo participación directa) y el aluminio (desarrollado por capital privado impulsado por la Fuerza Aérea). En suma, nos interesa apreciar tanto los mecanismos utilizados como los logros alcanzados con estas dos “tácticas” derivadas de la misma “estrategia”: la necesidad militar de asegurar la provisión local de “materiales estratégicos”, cuyos resultados modificaron efectivamente la estructura industrial de Argentina.

Palabras clave: industrialización, defensa, desarrollo, petroquímica, aluminio

Abstract: *The military defense was one of the main variables that explains the creation of public companies and the intervention of the State in Argentina in the 20th century. The Armed Forces managed an important part of Argentine industry and had a notable influence on the orientation of economic policy. However, within this concern for the basic industry not all forces acted in the same way. In addition to giving an account of the general role of the military industries, we will conduct a comparative study of basic petrochemicals (where the Army took direct involvement) and aluminum (developed by private capital driven by Air Force). In sum, we are interested to appreciate both the mechanisms used and the achievements made with these two “tactics” derived from the same “strategy”, born of the military need to ensure the local provision of “strategic materials”, whose results effectively modified the industrial structure of Argentina.*

Keywords: *industrialization, defense, development, petrochemical, aluminum*

Introducción

La necesidad de la defensa militar fue una de las principales variables que explicó la creación de empresas públicas y la intervención del Estado como productor industrial en numerosos casos nacionales del siglo XX.¹ También fue perceptible este comportamiento en la Argentina, especialmente durante el cénit del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, entre las décadas de 1940 y 1980 (Odisio & Rougier, 2020).

¹ Para el recorrido histórico europeo véase Comín & Díaz-Fuentes (2004); para Estados Unidos, Skowronek (1982).



De modo notable, el ejército mostró un creciente interés por el desarrollo local de la industria básica (maquinaria, química, metalurgia y siderurgia, sobre todo) y la explotación minera, al menos a partir de la Primera Guerra Mundial, al punto de haberse comportado como verdaderos “empresarios de uniforme” (Lesser & Panaia, 1973; Davis, 1991). Así, durante la primera posguerra comenzaron a aparecer las primeras fábricas militares. Militares nacionalistas como el general Enrique Mosconi y el capitán-ingeniero Juan San Martín, entre otros, fueron los artífices para que Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la Fábrica Militar de Aviones vieran la luz en 1922 y 1927, respectivamente (Gadano, 2006; San Martín, 2005).

En las décadas siguientes, especialmente a comienzos de los años cuarenta, las fuerzas armadas administraron una parte importante de la producción manufacturera argentina y tuvieron una destacada influencia en la orientación de la política económica, especialmente cuando se constituyó bajo la égida del Ejército la ambiciosa Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) en 1941. Se trató de un gran *holding* productivo, fundado bajo la dirección del coronel Manuel Savio, principal impulsor de las ideas militares en favor del despliegue industrial desde la década de 1930 (Martín, de Paula, & Gutiérrez, 1980). La industrialización promovida por los militares no sólo estuvo dirigida a satisfacer las exigencias de la “defensa nacional”, sino que una parte importante de esa producción también se destinó a las necesidades de uso civil o fue demandada por otros organismos estatales; luego, sin abandonar sus preocupaciones originales, los objetivos se ampliaron y confluyeron con el propósito de los gobiernos de promover la industrialización y atender los requerimientos de la economía en su conjunto, afectada por una crónica y recurrente insuficiencia de divisas. El momento culminante de las actividades industriales militares tuvo lugar durante la década de 1970, antes de ser desmanteladas como consecuencia de la pérdida del poder político del sector militar y el auge de las políticas neoliberales a partir de la década de 1980 (Rougier, 2015).

Sin embargo, dentro de esta preocupación general por el despliegue de la industria de base, las diferentes fuerzas (Ejército, Aeronáutica y Armada) actuaron en ocasiones de muy diversa manera. Por lo tanto, nuestro propósito en este artículo es, además de dar cuenta de las preocupaciones de los militares en torno a las industrias básicas durante las décadas de mayor expansión industrial en el país -es decir, desde los años sesenta hasta mediados de los setenta-, realizar un estudio comparativo de las experiencias en el desarrollo de la petroquímica básica (donde el Ejército tomó participación directa) y el aluminio (donde tuvo participación el capital privado nacional a partir de un proyecto impulsado por la Fuerza Aérea). En suma, nos interesa apreciar tanto los mecanismos e instrumentos empleados para la consecución de los objetivos militares como los logros alcanzados con estas dos “tácticas” económicas. Dos “tácticas” que se desprendieron de una misma “estrategia”: la necesidad militar de asegurar el abastecimiento local de materiales básicos. La relevancia del análisis radica, además, al considerar que los resultados en ambos casos modificaron la estructura industrial argentina de modo fundamental desde los años setenta del siglo pasado hasta nuestros días.

Los militares argentinos y la industria básica durante los años sesenta y setenta

Luego de una dura crisis durante 1962 y 1963, la economía argentina alcanzó un dinamismo importante, aunque fluctuante, hasta 1975; especialmente las actividades manufactureras adquirieron signos de aparente madurez y relevancia: una importante integración y la incorporación de importantes desarrollos tecnológicos en diversas ramas del sector manufacturero (Odisio & Rougier, 2021). Paralelamente a este proceso de sofisticación productiva y técnica, hubo una creciente importancia de las exportaciones industriales sobre el total, aunque la producción manufacturera siguió estando orientada principalmente al mercado interno.

Apenas superada la crisis, se abrió un debate económico general, vinculado a los límites de la estrategia de industrialización tal como se venía desarrollando. Por un lado, cobraba fuerza el argumento que señalaba los efectos perniciosos de la extranjerización (producto de las políticas de atracción, principalmente impulsadas por el gobierno de Arturo Frondizi) y, por otro, la ineficiencia económica derivada de una industria que gozaba de un alto grado de protección y estaba orientada exclusivamente al mercado interno. Además, se visualizaba que aún una industrialización más compleja persistía en producir problemas en el sector externo, ya que incrementaba las importaciones de nuevos insumos y equipos. Entonces, las ideas de la necesidad de una mayor apertura industrial al exterior adquirieron cada vez más relevancia conformando una “conciencia industrial-exportadora” (Rougier & Odisio, 2017). En parte, estos lineamientos dieron sustento a la política industrial de la autoproclamada “Revolución Argentina” y también del posterior gobierno peronista. La nueva orientación,

basada en la idea de eficiencia y la necesidad de incrementar las exportaciones industriales, se observaría, en términos generales, desde 1967 hasta 1975 (Odisio & Rougier, 2019).

Sin embargo, los militares mantuvieron una postura algo alejada y relativamente crítica a ese consenso entre los economistas desarrollistas, como veremos. Los problemas de las exportaciones industriales y la eficiencia económica quedaron para ellos en un segundo plano, a pesar de la centralidad que estos problemas habían adquirido entre los economistas de la época. Las ideas económicas militares de los años sesenta permanecieron apegadas al problema de la defensa nacional, aunque innegablemente reformuladas en el binomio seguridad-desarrollo. Al pensamiento de un influyente grupo de oficiales se adjuntó la concepción de que las fuerzas armadas debían asumir la responsabilidad de ambos imperativos: se trataba de la “doctrina de la seguridad nacional”. La idea era que, si el desarrollo era una condición necesaria para garantizar la seguridad del país, los militares también debían comprometerse con un rápido avance de la economía nacional. Los exponentes más destacados de este argumento fueron los generales Juan Guglielmelli y Osiris Villegas y el comodoro Juan Güiraldes (Winsor, 1971; Snow, 1972; Jaramillo, 2007; Pontoriero, 2016). En la línea que venimos comentando, Guglielmelli expresó en un discurso de 1964 que el “desarrollo socioeconómico no es sólo un imperativo de solidaridad para generar trabajo y bienestar; Es una necesidad urgente para la seguridad nacional”. Poco después, el general explicó que la idea de desarrollo y de país desarrollado no podía “desligarse de la idea de sociedad industrial” (citado en Snow, 1972).

La cristalización institucional de esta concepción se hizo visible poco después de la asunción del gobierno militar encabezado por el general Juan Onganía en 1966, ya que la Ley de Defensa Nacional fijó como primer requisito para la seguridad nacional la “formulación, planificación y programación de las medidas de defensa relacionadas al desarrollo nacional”. Esta ley creó también el Sistema de Planificación y Acción para el Desarrollo y la Seguridad, lo cual implicó la reorganización del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y la creación del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE). Este último organismo se encargó de adecuar los planes de desarrollo a las preocupaciones militares, y quedó bajo el mando del general Villegas, figura de gran influencia en el diseño de todo el sistema.

Villegas expuso su pensamiento sobre el vínculo entre industrialización y seguridad nacional en septiembre de 1967 en una charla ante la Unión Industrial Argentina (UIA), la principal asociación de empresarios industriales argentinos. Allí refrendó que en ese momento existía una “nueva formulación de la soberanía, que es integral, es decir: no es un concepto enmarcado sólo en lo territorial, sino que también es ideológico y económico”. Además, señaló que el crecimiento industrial había sido fundamental para la “proyección de la nación hacia el futuro”, ya que su despliegue determinó “en gran medida la importancia relativa de las naciones” y su desarrollo fue “al mismo tiempo, el motor de otros desarrollos y su principal escudo protector”. Con una industria más vigorosa la Argentina podría negociar mejor el papel a jugar en el ámbito continental, mientras que, de lo contrario, los efectos nocivos de la división internacional del trabajo serían “trasplantados” al contexto regional. Afirmó también en relación con el debate económico del momento que: “no hay desarrollo y no hay seguridad sin industria; que no ha habido nación capaz de gobernar su crecimiento interior sin la evolución de sus industrias; que no ha habido nación que haya alcanzado la categoría de potencia aun en el orden regional, sin el salto a la capacidad industrial a costos competitivos en el ámbito internacional” (Villegas, 1967: 8).

La producción manufacturera era fundamental para dotar de los medios materiales que necesitarían las fuerzas armadas ante un posible conflicto y como garantía para contener la presión social en tiempos de paz. Un país industrializado ganaba cada vez más influencia en el exterior y disponía de mayores medios para responder a las amenazas potenciales, por ello “quitar todo lo que para el desarrollo industrial signifique un dominio, es hacer defensa en el más alto concepto”. Más específicamente, recuperando las ideas de “movilización industrial” que había propuesto el coronel Savio treinta años antes, Villegas también se refirió a las inquietudes que habían llevado a la constitución del CONASE, señalando que las industrias privadas, aún en tiempos de paz, siempre deben promoverse tomando en consideración sus posibilidades de transformarse en industrias de defensa ante la eventualidad de enfrentar una guerra: “al mismo tiempo que las industrias fundamentales se cimentan para adquirir las características de una ‘industria desarrollada’, las demandas de la producción de guerra se toman en cuenta como una eventualidad” (Villegas, 1967: 18).

Para Villegas, la colaboración del sector privado era necesaria porque las fábricas militares sólo podían satisfacer parcialmente las necesidades militares. En ese sentido, su justificación de un mayor despliegue de la industria nacional vinculada a temas de seguridad no era, en rigor, muy original respecto a lo que venían

diciendo los militares desde -al menos- la década de 1930. Era necesario promover “ciertas industrias que no existen o que no han alcanzado un grado adecuado de desarrollo, ya sea por la situación del mercado o por la competencia extranjera. Este impulso o promoción exige inversiones especiales, con participación del Estado o con medidas de protección con los medios ya conocidos”.

La misma orientación podía verificarse cuando Villegas señalaba su concepción del necesario desarrollo industrial del país, la cual se desplegaba en términos largamente visitados: “el concepto de desarrollo es sinónimo de construcción de industria pesada... e infraestructura... La industria pesada... no sólo es decisiva para el aumento sustancial de la producción agrícola y para el ahorro de divisas mediante la sustitución progresiva de importaciones, sino que también promueve el pleno empleo y los altos salarios, con su consecuente beneficios sociales, espirituales y culturales” (Villegas, 1967: 21).

Finalmente, aunque Villegas retomó la idea de impulsar las exportaciones manufactureras, señaló que esta alternativa no era central en la estrategia de desarrollo. Más allá de que estas exportaciones pudiesen traer beneficios en términos de expansión de mercados y aporte de divisas, argumentó que la producción manufacturera debía enfocarse, de manera prioritaria, a atender las necesidades nacionales: “cuando el mercado interno no se satisface adecuada y convenientemente, se puede concluir que la industria no tiene un objetivo puramente nacional”; y reforzando este concepto, señaló que “es necesario e imprescindible que la industria se dirija no sólo hacia donde económicamente sea más rentable, sino sobre todo hacia donde las necesidades socio-geopolíticas del país lo pidan y reclamen” (Villegas, 1967: 23).

Si la “seguridad” iba más allá de la estrecha idea de “defensa nacional”, la acción militar debía adoptar nuevas y más complejas condiciones y estar íntimamente ligada a los problemas del desarrollo, como, de hecho, expresaban los textos oficiales de la Escuela Nacional de Guerra hacia 1969: “la seguridad debe ser la situación resultante de la aplicación de medidas muy certeras en los campos social, económico o educativo... Este es el concepto moderno de seguridad, que exige, sobre todo, su plena comprensión y una armonización en el desarrollo que es su factor fundamental, al que sirve y del que es servido” (Escuela Nacional de Guerra, 1969).

Al mismo tiempo, los militares dieron un nuevo matiz al imperativo económico de la industrialización al postular a las fuerzas armadas en su conjunto como un actor social particularmente idóneo para acometer los esfuerzos de desarrollo. El comodoro Güiraldes anticipó esa proposición en 1966, al afirmar que:

Si hay que destacar el papel de las Fuerzas Armadas con características propias es porque en países como el nuestro, donde la racionalización, la disciplina, la jerarquización y la organización son notas que no caracterizan a los grupos públicos o privados que atienden los distintos servicios que la sociedad demanda, las Fuerzas Armadas, que responden esencialmente a estas características, tienen un papel ejemplar que cumplir (Snow, 1972: 71).

Estos argumentos también fueron recogidos por Guglielmelli, quien desde principios de 1969 dio a conocer las preocupaciones militares en las páginas de la revista que él mismo dirigía, *Estrategia* (Guglielmelli, 1969a). De hecho, así lo expresó en la presentación de la publicación, al postular como uno de los elementos esenciales de la “estrategia nacional” la necesidad de fijar un “programa de desarrollo económico, social y cultural que se ejerza a un ritmo acelerado y definido y con prioridades definidas, en áreas geográficas rezagadas, sectores básicos de producción industrial e infraestructura de servicios, en diálogo social y en una política educativa y de investigación científica y tecnológica al servicio del desarrollo nacional” (Guglielmelli, 1969b: 7). Los artículos de esta publicación retomaron las propuestas militares en favor del avance de la industrialización básica del país. En adelante, numerosos artículos de Guglielmelli y sus colaboradores se referirían a la necesidad de un mayor despliegue de la minería y de las industrias metalúrgicas y siderúrgicas, incorporarían la preocupación por las cuestiones tecnológicas, así como también plantearían el vínculo entre el desarrollo económico y las necesidades de equipamiento militar, entre otros temas que tuvieron un amplio registro en diversos voceros de las Fuerzas Armadas.

Ahora bien, debe destacarse que no sólo el pensamiento económico militar tuvo un nuevo apogeo gracias a estos oficiales vinculados al “desarrollismo autoritario”, sino que sus materializaciones también recibieron un renovado impulso. En efecto, hacia 1960 los militares ocupaban una posición preponderante dentro de la industria argentina: el Ejército controlaba 32 fábricas (la mitad de ellas pertenecían a la DGFM) y participaba en tres empresas mixtas. La Aeronáutica contaba con ocho fábricas agrupadas en DINFIA (Dirección Nacional

de Fabricación e Investigación Aeronáutica) y dos talleres en el interior del país; mientras que la Armada gestionaba dos fábricas más en AFNE (Astilleros y Fábricas Navales del Estado) más cinco talleres de construcción naval. Quince años después, las empresas militares habían logrado acompañar la expansión general del sector industrial nacional, y muchas de ellas figuraban entre las más grandes del país (Schvarzer, 1977). Quizás aún más importantes fueron los vínculos que todas estas empresas forjaron con firmas privadas, generando poderosos vínculos tanto hacia atrás como hacia adelante en la cadena productiva.²

Por su parte, el interés por las actividades mineras que había estado presente en los orígenes de la DGFM también se mantuvo y hasta cobró nuevos bríos en los años sesenta. En 1969, la DGFM formó la empresa mixta Hierro Patagónico (HIPASAM) y comenzó a explotar los yacimientos de hierro de Sierra Grande en Río Negro que Fabricaciones Militares había identificado desde 1944. Antes, y bajo la misma inspiración, a comienzos de esa década, la DGFM comenzó a desarrollar un proyecto que concluyó con la formulación del “Plan Cordillerano”, bajo el control de las Naciones Unidas. El objetivo de este programa fue promover una investigación geológica minera integral que permitiera la explotación de nuevos yacimientos, principalmente de cobre, plomo y zinc en la Cordillera de los Andes. Esta información se brindó a empresarios privados locales con el objetivo de despertar su interés. En muchos casos, estos proyectos se desarrollarían a gran escala mucho más tarde, durante la década de 1990, pero ya bajo el control de empresas extranjeras y con diferentes posibilidades tecnológicas.

Como señalamos, el debate económico en Argentina impulsó específicamente una estrategia industrial apoyada en la instalación de grandes plantas con economías de escala para la producción local de insumos industriales intermedios que también tenían capacidad de exportación. Así, la industria se beneficiaría de materias primas más baratas (maquinaria, productos químicos, acero, aluminio, plásticos, etc.) y ganaría en eficiencia, al mismo tiempo que se aliviaría la escasez de divisas que afecta a la economía nacional.

En este sentido, algunas de las añejas iniciativas militares recibieron también el remozado impulso industrial a partir de los años sesenta. Desde sus orígenes, la mayor apuesta de la DGFM había sido la constitución de SOMISA (Sociedad Mixta de Siderurgia Argentina): una siderúrgica integrada que Savio impulsó desde los años cuarenta con avances intermitentes (Villanueva, 2008). Luego de largos años de demoras, el gobierno “desarrollista” de Arturo Frondizi logró poner en marcha el ansiado proyecto en julio de 1960. El complejo estaba ubicado en San Nicolás de los Arroyos (240 Km al norte de la ciudad de Buenos Aires) estaba conformado por el puerto de Punta Argerich (sobre el río Paraná), la planta de coque y derivados, un alto horno, la acería con seis hornos Siemens Martin, el tren de laminación y una central termoeléctrica. La empresa llegó a complementa todo el ciclo de producción del acero partiendo de materia prima importada y desde entonces, con sus 11.000 trabajadores, fue la mayor firma industrial de Argentina. En 1968 otra siderúrgica militar (la FM de Aceros) firmó un acuerdo con una empresa alemana para constituir una empresa mixta que se denominó Aceros Ohler. La nueva empresa incorporó un nuevo horno Siemens Martin y otra maquinaria alcanzando un volumen de producción especializada de 60.000 toneladas al año. Era la única planta que producía laminados de acero de alto carbono y silicio en el país. Finalmente, los militares impulsaron la creación de SIDINSA en 1974, con el propósito de construir una gigantesca planta siderúrgica integral, aunque nunca se llegó a construir (el proyecto fue interrumpido con el golpe militar de 1976). Otro logro importante de los militares durante la década de los setenta fue la creación de la empresa estatal TAMSE (Tanque Argentino Mediano Sociedad del Estado), para producir el TH-301, un tanque mediano cuyo diseño había sido encargado al consorcio alemán Thyssen-Henschel luego de que la renovación de la flota de vehículos blindados del ejército fuese decidida en 1973.

Asimismo, la Armada tuvo iniciativas industriales relevantes en esos años. Por un lado, la planta del Arsenal Naval (cuyos orígenes se remontan a finales del siglo XIX) fue actualizada y transformada en una nueva empresa con el nombre de Tandanor (Talleres Navales Dársena Norte) en 1971. Poco después, Tandanor incorporó la Reparación Naval Talleres, otro importante astillero propiedad del Estado. En 1976, con el propósito de iniciar un plan de reequipamiento naval se creó Empresa de Desarrollos Especiales SA, donde los marinos tenían la mayoría de su capital juntamente con Tandanor. Esta empresa, organizada como sociedad anónima, se centró en el desarrollo de misiles, minas explosivas y demás material bélico. Posteriormente, la Armada también creó Tecnología Aeroespacial e Integradora Aeroespacial, para desarrollar misiles aeroespaciales. Por

² Sólo el 20% de las ventas de la DGFM estaba destinada al uso militar, mientras que la mayor parte estaba destinada hacia la demanda de la industria civil. Para una historia de las iniciativas de la DGFM véase Rougier (2015).

otro lado, una iniciativa de los oficiales de esa arma resultó en la creación del Astillero Ministro Manuel Domecq García en 1977, con el propósito de armar y construir buques submarinos. Este astillero era una sociedad anónima cerrada, cuyo principal accionista era el Ministerio de Defensa Nacional y la empresa alemana Thyssen el accionista minoritario.

Hacia 1970 se iniciaron casi al mismo tiempo dos importantes proyectos militares en dos sectores vinculados a la producción de insumos básicos: aluminio y petroquímica. Se trataba de dos proyectos de antigua data iniciados por la Fuerza Aérea y el Ejército respectivamente, que necesitaban esos insumos para la fabricación de aviones en un caso, y para la fabricación de explosivos y armamento, en el otro. Veremos a continuación que las dos instituciones militares siguieron caminos diferentes (“tácticas”) para el logro del objetivo común (la “estrategia”) de avanzar en el desarrollo de la industria básica en la Argentina.

Aluar

La producción de aluminio había sido una preocupación en Argentina por razones de defensa nacional desde los años cuarenta, con interés por parte de la DGFM y también de la Aeronáutica.³ Luego de muchos años de proyectos y vaivenes sin resultado alguno, a mediados de 1965 el gobierno ratificó que la Secretaría de Aeronáutica sería la encargada de planificar la producción de aluminio en la zona patagónica. Un año más tarde la Fuerza Aérea Argentina creó la “Comisión Permanente de Planeamiento del Desarrollo de los Metales Livianos” (COPEDESMEL), como órgano consultivo y ejecutivo de la política aeronáutica en relación con el aluminio, magnesio, Industrias del titanio y cerámicas especiales.⁴ A fines de 1967 el organismo definió los lineamientos del proyecto y decidió descartar la producción local de alúmina, uno de los factores que había inhibido los numerosos proyectos gubernamentales anteriores dada la carencia de bauxita a nivel local. También decidió aprovechar la energía del río Futaleufú en la zona cordillerana e instalar la planta en Puerto Madryn (sobre el océano Atlántico), en línea con una serie de propuestas que en su sentido habían presentado empresas extranjeras durante el gobierno de Frondizi. La planta finalmente se diseñó considerando las proyecciones de consumo para 1980: 150 mil toneladas (mientras que el consumo real al momento del proyecto era cercano a las 30 mil toneladas). Solo así se podría aprovechar al máximo la energía suministrada por la presa a construir sin que impactase negativamente en los costos de producción. Obviamente, hasta que se alcanzase ese nivel de consumo de aluminio en el orden interno la empresa necesariamente tendría que colocar su producción en el mercado exterior.

En mayo de 1969 COPEDESMEL elaboró el programa definitivo dividido en tres proyectos básicos: construcción de una central hidroeléctrica en Futaleufú (al pie de los Andes, en la frontera con Chile), una larga línea de transmisión (de más de 500 Km) conectada a la central y la construcción de un puerto de aguas profundas en Puerto Madryn. Estos proyectos estarían a cargo del Estado, con un costo de más de 300 millones de dólares. Por último, el programa contemplaba la instalación de una planta de producción de aluminio primario cerca del puerto con una inversión total estimada en 120 millones de dólares, la cual sería ejecutada por una empresa privada “invitada” para cumplir con el programa.

En enero de 1970 el gobierno militar aprobó las bases para la licitación de la instalación, puesta en marcha y operación de la planta de aluminio (COPEDESMEL, 1970). La planta debería comenzar a operar en enero de 1974 y alcanzar su plena capacidad en menos de un año. Los productos en el mercado interno debían venderse a un “precio satisfactorio y competitivo”, mientras que las exportaciones gozarían de todos los beneficios e incentivos ya existentes para los bienes no tradicionales. De acuerdo con las especificaciones de la licitación, el Estado, además de construir la mayoría de los proyectos de infraestructura, brindaría varios beneficios al contratista, incluido el suministro de energía eléctrica a un precio asequible, el suministro de agua y las instalaciones portuarias para la carga y descarga de materias primas, materiales y productos.

³ Seguimos aquí los principales hallazgos presentados en Rougier (2011).

⁴ Boletín Aeronáutico, *Resolución 806*, noviembre de 1966.

La primera fase del llamado a licitación tuvo lugar a mediados de mayo de 1970. Allí se presentaron algunos de los principales actores internacionales, un consorcio de fabricantes locales y Aluminio Argentino SA (Aluar), una nueva compañía constituida especialmente para la ocasión y sin vínculos con la producción de metales. Esta empresa era propiedad de la familia Madanes, tradicionalmente dedicada a la elaboración de productos de caucho (neumáticos), y en ella participaba también el poderoso líder empresarial José Gelbard, titular de la Confederación General Económica, una corporación que estaba ligada a las ideas del “capitalismo nacional” y al proyecto político del peronismo.

Con el aprendizaje de las dificultades que habían tenido las empresas mixtas impulsadas por los militares en décadas anteriores, los oficiales aeronáuticos tomaron la decisión de dejar la nueva empresa en manos de capitales privados casi exclusivamente, más allá de ejercer cierto contralor sobre el contrato y el programa de inversión. En rigor la licitación estaba encaminada para que quedara en manos de alguna de las empresas extranjeras, en particular de Kaiser, que ya tenía vínculos en la Argentina con la Aeronáutica. Sin embargo, la situación política cambió a partir de junio de 1970 con la destitución del dictador Juan Carlos Onganía por la Junta de Comandantes y su reemplazo por el general Roberto Levingston, quien pronto enfatizó la política económica a favor de la industria nacional y la “argentinización” de la economía (especialmente con la llegada de Aldo Ferrer al Ministerio de Economía). La estrategia estaba basada en el fomento del ahorro interno y las empresas de capital nacional, tratando de mantener un mayor control sobre las empresas extranjeras y una mayor participación del Estado en la orientación del proceso de desarrollo a través de la inversión gubernamental y el apoyo al emprendimiento local. Levingston decidió declarar desierta la licitación y formar una empresa conjunta con participación estatal (Levingston, 1974). Pero esta alternativa finalmente no logró plasmarse. Levingston fue destituido por la Junta de Comandantes y asumió la presidencia el general Agustín Lanusse, quien inició un proceso de apertura política al peronismo.

Dotado de una enorme capacidad de cabildeo, Gelbard ya no tuvo más obstáculos para volcar la puja entre los distintos oferentes a favor de Aluar. Se firmó el contrato y se inició la capitalización de la empresa (el Estado participaba con solo el 1% del capital de la firma, pero tenía representación en el directorio) y la construcción de la planta en 1971; paralelamente, los empresarios realizaban acuerdos con empresas líderes que aportarían la tecnología (la italiana Montecatini) y la materia prima (alúmina proporcionada por Alcoa de Australia). Por su parte, el Estado construía la infraestructura (principalmente la represa y central hidroeléctrica y el puerto) necesaria para la consecución del proyecto. En mayo de 1973, cuando el peronismo volvió al poder y Gelbard fue nombrado ministro de Hacienda y de Economía después, el proyecto ya estaba consolidado y los avances en la construcción de la infraestructura (especialmente del puerto) y la planta eran ya destacables. Poco más de un año después Aluar inició la producción. Sin embargo, la utilización de su capacidad no fue plena en los primeros años porque aún estaba en construcción la central hidroeléctrica Futaleufú que proporcionaría energía; de hecho, la planta siguió operando en condiciones subóptimas hasta que se inauguró la planta hidroeléctrica en 1978. En 1981 la producción de Aluar alcanzó las 139.600 toneladas utilizando exclusivamente energía hidroeléctrica; a partir de entonces la planta operó casi siempre a plena capacidad, ubicándose entre las primeras treinta empresas argentinas según sus ventas y con amplios márgenes de colocaciones en el mercado internacional.

Pocos años después de iniciada la producción, la compañía introdujo una serie de cambios productivos menores debido al desarrollo de productos propios o acuerdos con asesores externos, con el fin de adaptarse a los cambios tecnológicos internacionales. Estas pruebas y modificaciones cobraron impulso particularmente desde mediados de la década de 1980, cuando una serie de modificaciones permitieron aumentar la capacidad de producción a 170.000 toneladas en 1990.

En estos primeros lustros Aluar ofrecía un mix de productos limitado: láminas laminadas, barras extruidas y lingotes. Estos eran los productos que la empresa podía ofrecer a un mercado segmentado: por un lado, una demanda interna muy afectada por condiciones macroeconómicas locales y la caída de la producción industrial, por otro lado, una demanda internacional con fuerte volatilidad y profundas oscilaciones de precios.

La industria de transformación argentina era la más importante de América Latina a principios de la década de 1960, solo superada por la producción brasileña de alambres y barras. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de esa década el sector operó muy por debajo de su capacidad y el consumo se alejó de las proyecciones realizadas a fines de la década, cuando se proyectó la planta. Esos estudios habían estimado un consumo de 160.000 toneladas para 1985; sin embargo, la brecha entre esas proyecciones y los valores reales

superó las 100.000 toneladas en ese año. En efecto, como consecuencia de la caída del sector industrial, el consumo interno se situó en niveles similares a los de la primera mitad de los años sesenta (Levingston, 1974).

Aluar cubrió íntegramente la demanda interna de unas cincuenta empresas dedicadas a la laminación, extracción y fundición de aluminio. Entre ellos estaban los grandes procesadores internacionales que dominaban el mercado, como KICSA (una antigua planta de Kaiser) y CAMEA (controlada por la canadiense Alcan), pero también empresas como Uboldi, IMPA y otras más pequeñas. Sin embargo, el mercado local se mantuvo en general deprimido, lejos de las estimaciones que habían justificado la instalación de la planta, y también extremadamente fluctuante.

Entre las estrategias de negocio de Aluar destacó una primera prueba de integración *downstream*. La empresa tenía cierto control del mercado interno debido a que producía el material básico para las empresas procesadoras. En 1983 esa situación le permitió tomar el control de KICSA. En este caso la estrategia de integración estuvo ligada a la posibilidad de colocar sus productos en el exterior y así agregar valor a las exportaciones, en un contexto de precios de los lingotes deprimidos y con grandes fluctuaciones, así como competir con CAMEA en el mercado local.

Para Aluar, el mercado externo era una necesidad y no una posibilidad, ya que, como señalamos, la capacidad de producción superaba con creces las oportunidades de absorción del mercado interno. En consecuencia, la empresa se vio obligada a concentrar gran parte de su estrategia de marketing y colocación en los mercados extranjeros, principalmente en forma de barras de extrusión de aleación con pequeños porcentajes de otros metales.

Desde mediados de los años ochenta la firma destinó al menos más del 50% de su producción a los mercados exteriores. De cerca de 50.000 toneladas exportadas a principios de la década, la empresa siguió colocando en torno a las 90.000 toneladas en la segunda mitad, para superar las 110.000 toneladas en 1990 en un contexto de demanda interna fuertemente deprimida. Gracias a estas colocaciones, Aluar se convirtió en una de las principales compañías exportadoras argentinas, resolviendo definitivamente el déficit comercial del sector, aquel que había incentivado en gran medida la instalación de la planta.

Aluar consolidó su posición y mejoró su capacidad a principios de la década de 1990. Sin embargo, el panorama seguía siendo notablemente complejo. En primer lugar, el mercado internacional continuaba muy deprimido, con precios excepcionalmente bajos. En segundo lugar, el mercado interno parecía poco prometedor, golpeado por las crisis económicas recurrentes y las hiperinflaciones de 1989 y 1990. En tercer lugar, el contrato entre Aluar y el Estado, que había otorgado un mercado protegido, energía barata y otros beneficios promocionales a la empresa, expiraría formalmente en agosto de 1991. Finalmente, las políticas de apertura económica ensayadas por el gobierno de Carlos Menem y El proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se presentaban como desafíos importantes, sobre todo por la posibilidad de desembarco de empresas extranjeras en el mercado local.

Al igual que otras empresas argentinas, Aluar procedió a iniciar negociaciones con firmas de los países miembros del nuevo mercado regional, especialmente con los grupos transnacionales que allí operaban. En septiembre de 1992, la empresa anunció la firma de una carta de intención con Alcan para fusionar KICSA y CAMEA. Así, ambas empresas tendrían un monopolio virtual en varias áreas y competirían juntas en el mercado común. A principios de 1994, Aluar dio un paso más en su reestructuración: anunció una sociedad con la norteamericana Reynolds para fabricar localmente latas para bebidas.

Mientras se desplegaban estas estrategias, la empresa participó en el proceso de licitación de la represa Futaleufú (parte del proceso más general de privatizaciones encaradas por el gobierno neoliberal de Carlos Menem) con el fin de controlar los costos de su principal insumo y mantener su capacidad competitiva internacional.⁵ Aluar pagó 225,6 millones de dólares en efectivo por el 59% de la hidroeléctrica. Con esta operación, la empresa completó su política de reestructuración y ajuste “defensivo” frente al choque competitivo de la apertura iniciada en 1991.

El objetivo de la empresa era mantener la competitividad internacional; por lo tanto, el aumento de la escala de producción era fundamental. Los directivos plantearon la posibilidad de elevar la capacidad de producción en 72.000 toneladas, que para ese entonces alcanzaba cerca de 185.000 toneladas anuales, producto

⁵ Aluar era el mayor consumidor individual de energía en la Argentina, con más de 5% del consumo total.

de una inversión de 300 millones de dólares con tecnología y asesoría de la francesa Pechiney. El principal problema por resolver era el suministro de energía para la ampliación. Futaleufú había sido diseñada para cubrir los requerimientos de la planta original y no era suficiente para cumplir con la producción a nueva escala. Por ello, se tomó la decisión de utilizar turbinas de gas. Con esta expansión, Aluar mantendría su participación histórica en el mercado mundial, superior al uno por ciento de la producción.⁶

Impulsada por un aumento espectacular en el precio internacional del aluminio, a pesar de las decisiones y compromisos tomados, la empresa finalmente abandonó la estrategia de asociación con las principales empresas internacionales que había practicado años atrás para enfrentar la globalización de los negocios. De hecho, en 1995 los Madanes decidieron no participar en sociedad con Reynolds. Un año después Aluar compró el 51% de la planta procesadora propiedad de Alcan y posteriormente adquirió Refinerías Metales Uboldi, una antigua firma local. De esta forma, la empresa incorporó dos plantas de procesamiento de cerca de 50.000 toneladas de aleaciones de aluminio en diferentes formatos (lingotes, láminas, barras, laminados, etc., puros y aleados) al año. Con estas adquisiciones se buscaba no sólo aumentar el control del mercado interno, sino también agregar valor a su cadena productiva y de comercialización, con miras principalmente a conquistar nuevos mercados internacionales. En concreto, la apuesta consistía en penetrar en los mercados americano y asiático con lingotes y barras aleados. Al convertirse Estados Unidos en su principal cliente, en los años siguientes solo el 30% de las exportaciones de Aluar fueron de aluminio primario y el resto lo constituía principalmente lingotes aleados y barras de aluminio.

Luego de la brutal crisis política y económica de finales de 2001, las ventas de Aluar se mantuvieron estables cerca de las 280.000 toneladas anuales. Los resultados de la empresa fueron muy positivos, particularmente desde 2004 cuando superaron consistentemente el nivel de los 100 millones de dólares, con márgenes de utilidad sobre ventas superiores al 20%.⁷ Básicamente, esto fue resultado de las colocaciones en el exterior, dadas las buenas cotizaciones internacionales y el tipo de cambio efectivo mucho más favorable provocado por la devaluación. Claramente, la estrategia de diversificación exportadora de Aluar, tanto en productos como en regiones, impulsada desde fines de la década de 1990, fue muy exitosa. Por su parte, partiendo de una situación de gran debilidad en 2003-2004, el mercado interno mostró una rápida recuperación que continuó, aunque con fluctuaciones, en los años siguientes. En junio de 2007, la empresa puso en marcha la primera etapa de un nuevo proyecto de expansión que le permitiría alcanzar tiempo después una capacidad total de 460.000 toneladas. Esa capacidad productiva se mantiene hasta el día de hoy y en su mayor parte se destina a los mercados externos.

Petroquímica General Mosconi

El impulso para la instalación de PGM provino de un nuevo Régimen de Promoción del sector aprobado en 1969, que buscaba promover localmente grandes proyectos industriales de escala y eficiencia a nivel internacional.⁸ Un renovado impulso al Estado empresario, el “giro nacionalista” de la política económica de 1970 y un claro interés de las Fuerzas Armadas (a cargo del gobierno desde 1966) dieron impulso a la nueva compañía (Fiszbein, Odisio, & Rougier, 2022). Gracias a este empuje, la industria petroquímica argentina logró superar un umbral importante y establecerse -al menos en algunos productos- al mismo nivel que los países más desarrollados del planeta; es decir, con una escala económica eficiente y niveles tecnológicos avanzados (López, 1994).

El Estado argentino encaró la tarea de suministrar insumos petroquímicos a gran escala con relativo retraso en América Latina, aun cuando el país había sido pionero en la producción petroquímica en el continente durante la II Guerra Mundial. En los años cincuenta y sesenta hubo un indiscutible retraso en ese plano frente a Brasil y México, donde las divisiones petroquímicas de las empresas petroleras estatales se movieron con fuerza en esa dirección, enfocándose en la provisión de productos básicos (Chudnovsky & López, 1997). Sin embargo, Petroquímica General Mosconi (PGM) jugó un papel de gran importancia en este sentido, ya que fue un proyecto que logró prosperar rápidamente de acuerdo con los planes oficiales: fue fundada en 1970 e inició

⁶ “Aluar ampliará su planta de aluminio en Puerto Madryn”, *Clarín*, 14 de diciembre de 1996.

⁷ Aluar se ubicaba en el puesto 13 por ventas y en el 7 entre las compañías con mayores activos en 2004.

⁸ Seguimos aquí los principales hallazgos presentados en Odisio (2023).

sus actividades en 1974. Sus únicos accionistas otras dos grandes empresas públicas industriales: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la mencionada DGFm.⁹

El impulso para la instalación de PGM provino de un nuevo Régimen de Promoción del sector aprobado en 1969, que al igual que en otros casos, buscaba promover localmente grandes proyectos industriales con escala y eficiencia a nivel internacional. Un renovado impulso al Estado emprendedor, el “giro nacionalista” de la política económica de 1970 y un claro interés de las Fuerzas Armadas (a cargo del gobierno desde 1966) generaron el marco para el surgimiento de la nueva empresa. Gracias a este impulso, la industria petroquímica argentina logró traspasar un importante umbral y ubicarse -al menos en algunos productos- al mismo nivel que los países más desarrollados del planeta; es decir, con una escala económica eficiente y niveles tecnológicos avanzados.

A favor de la rápida implementación de PGM parece haber habido un conjunto de factores concurrentes: una coyuntura política e ideológica favorable para su constitución y control por parte del Estado (mantenido a pesar de los vaivenes institucionales al final del gobierno militar del “Revolución Argentina” y el inicio de la tercera presidencia de Perón en 1973) y, más en general, sobre el rumbo de la economía argentina: la disponibilidad de generosos recursos públicos para sostener su instalación; un proceso de industrialización sustitutiva que, sin negar sus limitaciones, estaba en plena madurez y hasta 1974 -al momento de entrar en funciones la planta- llevaba una década de expansión ininterrumpida (una situación excepcional en años) y demandaba nuevos insumos en a gran escala; la decisión de que su capital sea íntegramente suscrito con fondos públicos, evitando así las vacilaciones de los empresarios privados ante el cambiante contexto; un cierto “aprendizaje” en cuanto a la organización y personalidad jurídica de las empresas públicas, que permitió a la empresa ganar una mayor autonomía de gestión, tal vez mejor expresada en el mantenimiento de largo plazo de su Gerente General, el Coronel José Villa de la DGFm, desde 1970 hasta 1984, sin perjuicio de los frecuentes cambios en el Directorio y la Presidencia de la compañía en ese período.

Sin embargo, el empuje de PGM se desvanecería poco después: el marco macroeconómico imperante tras el golpe militar de 1976, sumado a un complicado panorama externo caracterizado por los choques petroleros, impusieron un escenario desfavorable para nuevas inversiones en esta industria intensiva en capital, que frenó el avance de la petroquímica básica argentina.¹⁰ Héctor Cambiaggio, Gerente de Planificación y Desarrollo de PGM, decía en 1979 que había “falta de continuidad en la política de promoción e incentivos indispensables para una industria que, como ésta, requiere inversiones de gran magnitud” (Martín, 1980: 282).

Aun así, a grandes rasgos, la consolidación de la empresa se dio durante sus primeros diez años de operación como un productor preponderante de petroquímicos aromáticos, ocupando un lugar de destacado en América Latina. La flexibilidad productiva de la planta permitía adaptar las líneas de producción a los cambios en la demanda, por lo que las ventas podían orientarse cada vez más hacia la exportación, ante las fuertes fluctuaciones y crecientes dificultades del mercado interno. Usualmente, más del 60% de las ventas de PGM se destinaban a mercados extranjeros.

En consecuencia, las medidas tanto de la productividad del trabajo como de la rentabilidad del capital mostraron un aumento durante esos primeros años, manteniéndose en términos físicos, pero no en valor. Eso implica que los esfuerzos productivos de la empresa no se vieron reflejados en sus resultados económicos; las dificultades de los mercados (especialmente los locales) en los que actuaba PGM hicieron que, a partir de 1980, el desarrollo de sus actividades arrojara cada vez menos beneficios, incluso frente a la mejora de sus procesos productivos y de trabajo. Tanto es así, que el resultado de explotación de 1983 presentó cifras negativas por primera vez en una década.

El principal problema operativo de Mosconi fue la escasez en el suministro de materia prima de YPF, que a partir de 1977 no cubría los niveles mínimos establecidos en el contrato firmado por las dos empresas. La ampliación prevista de la Destilería La Plata no se llevó a cabo de acuerdo con los planes de YPF y al poco tiempo las advertencias de la “Comisión Mixta” formada por técnicos de ambas firmas indicaron que, de acuerdo con el régimen de promoción vigente, debía reconocerse el “uso prioritario” de la nafta como materia prima para

⁹ Estrictamente hablando, los militares promovieron la instalación de tres complejos petroquímicos. Juntamente a PGM, ellos comenzaron la construcción de Petroquímica Bahía Blanca (PBB) y Petroquímica Río Tercero (PRIII). No obstante, PBB comenzó su producción recién a mediados de la década de 1980 y la planta de PRIII fue de menor importancia comparada a las otras dos (Odisio, 2015).

¹⁰ Un estudio detallado de los regímenes de promoción en el sector petroquímico puede encontrarse en Odisio (2011).

la industria petroquímica. Ante esta situación, la estrategia de PGM buscó multiplicar las fuentes de abastecimiento, como compras a otras petroleras e importaciones, una estrategia que suponía pagar precios más altos. La falta de materia prima provocó que la planta operara con un stock de nafta inferior al mínimo establecido para su operación normal, afectando su eficiencia y aumentando los riesgos operacionales. Incluso ante situaciones de abastecimiento extremadamente críticas, hubo que parar la producción de forma inesperada, lo que implicó soportar pérdidas importantes.¹¹

El contexto adverso no solo afectó a YPF y sus planes de expansión: la otra empresa integrante de PGM también enfrentó serias dificultades financieras. La situación crítica de la DGFm implicó que el organismo tratara de obtener el máximo de recursos disponibles de su firma controlada, llegando incluso a proponer la reducción del capital de Mosconi a un nivel mínimo de liquidez y operatividad para liberar fondos líquidos. Finalmente, esto no ocurrió, sino que hubo una serie de préstamos extraordinarios de Mosconi al *holding* militar.

La política económica trazada durante la dictadura cívico-militar (1976-1983) implicó cambios directos en la orientación estratégica de la empresa (además de afectarla indirectamente con la modificación abrupta de las variables macroeconómicas). Los intentos de aprovechar un breve auge bursátil y permitir la entrada de accionistas privados a través de la capitalización de acciones clase B o la aguda inestabilidad institucional expresada en el inusual traspaso de acciones de Mosconi a diferentes organismos gubernamentales, permite vislumbrar el duro escenario que tuvo que enfrentar PGM durante esos años.

Durante la década de 1980 la producción total de PGM osciló en torno a las 270 mil toneladas anuales. Las exportaciones continuaron representando una proporción sustantiva de los ingresos, incluso mejorando sus perspectivas durante los últimos años de la década, junto con una recuperación parcial de los precios internacionales. Además de un mercado local cada vez más estrecho, la persistencia de la estrategia exportadora también se explica por el fracaso de Mosconi en constituir un verdadero complejo petroquímico en Ensenada donde estaba ubicada (40 km al sureste de Buenos Aires) y porque, en busca de captar nuevos clientes en el extranjero, PGM instaló una subsidiaria denominada PETRAR en Curaçao (Brasil), con oficinas en Texas. Con esta estrategia, las exportaciones al país norteamericano llegaron a representar la mitad de lo que PGM vendió al resto del mundo.

Los resultados económicos y productivos también mostraron importantes oscilaciones, siendo 1986 el peor año para la empresa, tanto en términos de productividad como de beneficios obtenidos. Por el contrario, 1987 implicó un fuerte repunte de las medidas de productividad del trabajo y del capital, así como de sus ganancias (aunque sin alcanzar los niveles récord de la década anterior) que se explica, fundamentalmente, por el mejor desempeño del precio internacional del benceno, principal producto de exportación de Mosconi, y también por una mayor disponibilidad -aunque transitoria- en el suministro de nafta de YPF. En relación con las medidas de eficiencia, es interesante notar que las aproximadas por utilidad bruta tendieron a ubicar sus niveles promedio por debajo de los alcanzados en el período anterior, mientras que las medidas físicas siguieron una evolución opuesta, como veremos a continuación. Es decir, nuevamente las dificultades en la valorización de los bienes ofrecidos por la empresa afectaron sus resultados a pesar de una gestión que buscó, y sin duda logró, adquirir una creciente productividad física en sus actividades.

Por otro lado, luego de la recuperación democrática en 1983 y un nuevo apoyo gubernamental a la actividad petroquímica y específicamente a Mosconi, se decidió enfrentar un ambicioso programa de inversiones. Sin embargo, las disposiciones adoptadas por el Directorio -nuevamente, en un contexto macroeconómico cada vez más adverso- no arrojarían los resultados esperados. Los dos principales proyectos se denominaron DMT/PTA y el “proyecto aprovechamiento de olefinas” (PAO), en estudio desde prácticamente los orígenes de PGM. Con ellos, el objetivo era avanzar en la integración productiva vertical de la firma y ofrecer nuevos productos petroquímicos de mayor valor agregado.

Dadas las dificultades para acceder al financiamiento internacional durante los años de la “crisis de la deuda latinoamericana” y con los buenos resultados obtenidos históricamente por Mosconi, el Directorio decidió sufragar el proceso de expansión con recursos propios. Pero ambos proyectos sufrieron retrasos en los tiempos de ejecución previstos, y la empresa empezó a soportar un importante estrangulamiento financiero,

¹¹ Cuando esto sucedió, se asignaron sesiones extraordinarias de capacitación y mantenimiento por parte de la gerencia, tratando de evitar la suspensión del personal.

que finalmente la llevó a buscar préstamos en el exterior por casi 100 millones de dólares. Al mismo tiempo, se reformularon las prioridades de inversión, centrándose en el PAO y dejando de lado el otro proyecto, llamando sin éxito al capital privado a participar en él. Quedó claro que la gestión de los programas de inversión no había sido adecuada. Especialmente el proyecto DMT/PTA causó pérdidas importantes para PGM y nunca se completaría a pesar de algunos avances en los primeros años.

Por su parte, el proyecto PAO incluso encontró el apoyo del presidente Raúl Alfonsín en sus inicios. En 1984 se estimó que en tres años debía estar en operación; sin embargo, para 1988 el avance físico de la construcción apenas superaba el 50% de las obras, fuertemente condicionado por retrasos en la entrega de equipos y provisiones críticas. Como política de inversión, el Directorio pretendía adjudicar gran parte de los bienes y servicios demandados a proveedores locales argentinos. Las dificultades de las empresas industriales nacionales - a medida que se profundizó la crisis macroeconómica general- además de afectar a las empresas de PGM, incidieron negativamente en la evolución del proyecto. Junto con los sucesivos aplazamientos en la fecha de finalización, también se incrementó el monto de la inversión total. Sin embargo, a pesar de los enormes contratiempos, la construcción del PAO no se detuvo.

En los últimos años de la década de 1980 PGM fue uno de los mayores inversionistas dentro de las empresas industriales argentinas. La gerencia continuó con sus esfuerzos para avanzar en el proceso de expansión productiva. Aunque no todos los proyectos llegaron a buen término, decidieron mantener al pie de la letra el más importante de ellos, el PAO. Se estimó que cada mes de atraso generaba un lucro cesante de 300 mil dólares, pero problemas gremiales y condiciones desfavorables para Mosconi en los términos de los contratos firmados con los proveedores hicieron que recién en diciembre de 1990 (con un rezago de más de tres años con respecto a la primera fecha establecida) el PAO se pusiera en funcionamiento con una inversión total de 180 millones de dólares, en gran parte autofinanciada.

Un almuerzo circunspecto sirvió como ceremonia de inauguración mientras se comenzaba a discutir (nuevamente) la privatización de la empresa. Sin embargo, el PAO representó uno de los mayores desafíos industriales de la Argentina en esos años. Dados los niveles de producción e ingresos alcanzados, PGM se ubicó como la principal petroquímica nacional. En promedio, se estimó que, gracias a los nuevos productos, podría generar un superávit sobre la balanza de pagos de 70 millones de dólares anuales. De manera más general, para 1990 y desde su fundación la empresa había sumado utilidades netas por más de 250 millones de dólares, realizado nuevas inversiones en activos fijos que superaban los 300 millones y generado un superávit comercial para el país cercano a los 1000 millones de dólares, por nuevas y mayores exportaciones y sustitución directa de importaciones.¹²

Sin embargo, su desempeño se vio interrumpido en varios frentes. Problemas operativos en los módulos PAO afectaron su capacidad productiva, cuantiosos desembolsos producto del truncado proceso de inversión (debido principalmente al proyecto DMT/PTA) y la crisis económica general del país, plantearon la posibilidad de obtener pérdidas operativas por primera vez. La dirección buscó soluciones de emergencia para hacerles frente. La opción realizada fue negociar con YPF las prórrogas de los pagos que debían efectuarse por las compras de nafta. El abastecimiento de esta materia prima -en sentido estricto, su escasez- había sido una constante preocupación para Mosconi, como señalamos. Aprovechando el impulso favorable al rápido traspaso de empresas públicas a manos privadas surgido en la década de 1990, los problemas financieros de PGM sirvieron como palanca para facilitar su absorción por YPF, ahora convertida en sociedad anónima. Así, la deuda acumulada de PGM terminaría convirtiéndose en un sustancial crédito a favor de la petrolera.

Luego de que Mosconi fuera declarada "sujeta a privatización" en 1990, la provisión de nafta disminuyó considerablemente, afectando su desempeño productivo. Algunos legisladores acusaron después que se trataba de una estafa deliberada a YPF. Lo que sí está claro es que los intentos de pasar la empresa a manos privadas fracasaron ante la indefinición de lo que sucedería con la propia petrolera estatal. Las intenciones del más alto nivel político de avanzar en su privatización y los movimientos de participación en el capital de Mosconi llevados a cabo por la dirección de YPF pusieron obstáculos insalvables para llevar a cabo la licitación de Petroquímica.

¹² "Empresa estatal abierta para el capital privado", *Ámbito Financiero*, 8 de octubre de 1990.

También hay que considerar la complicada situación que atravesaba la industria petroquímica en ese momento, que transformó la venta de Mosconi en una operación a todas luces ruinosa para el Estado argentino. Según los términos de la privatización, ni siquiera era concebible recuperar la inversión de PAO; las previsiones más altas presentaban un valor de subasta en torno a los 150 millones de dólares. Si tenemos en cuenta que la facturación total de PGM rozaba los 200 millones anuales, o que el coste de reposición de las instalaciones superaba los 500 millones, queda claro que el objetivo era deshacerse de la empresa a cualquier precio.

Tras un largo e infructuoso proceso de venta, en marzo de 1993 la decisión de sus dos accionistas selló el destino de Mosconi: el Ministerio de Defensa (que poseía el 50% del capital) quería deshacerse de la empresa “en el menor tiempo” e YPF acordó absorberlo en consideración a su inminente apertura al capital privado y la posibilidad de revalorizar sus activos. Dada la deuda que mantenía PGM por la nafta, la petrolera pagó sólo 10 millones de dólares por la mitad de sus acciones. A partir de ese momento Petroquímica La Plata tomó el lugar de Petroquímica General Mosconi, dando cierre a 25 años de una fructífera experiencia del Estado Empresarial Argentino.

Consideraciones finales

En este artículo analizamos el papel que jugaron los militares argentinos en la promoción de la industria básica nacional en la década de 1970, reconociendo las trayectorias desplegadas previamente a través de diversas iniciativas manufactureras. Desde principios del siglo XX, diferentes grupos de oficiales mostraron su preocupación por las dificultades que se le presentarían a las Fuerzas Armadas en caso de una guerra, dada la falta de suministros estratégicos para las fábricas de defensa. Las iniciativas estatales para garantizar la “movilización industrial” se multiplicaron desde la década de 1930 en adelante, con la creación de varias fábricas militares (aunque tenían larga trayectoria en los arsenales y astilleros establecidos principalmente en el último cuarto del siglo XIX). Finalmente, a comienzos de los años cuarenta fue creada la DGFM que agrupó varios establecimientos e inició diversos proyectos mineros e industriales. En los años siguientes, los militares recogieron el consenso de posguerra que identificaba el desarrollo económico con el avance industrial y, a través de diversas iniciativas, se fueron consolidando como un actor social y político destacado de la industrialización (tanto en su papel de empresarios en sectores manufactureros claves, como en su participación en organismos y agencias vinculados a la planificación y el desarrollo económico).

Por su parte, y de modo independiente del impulso militar, en la Argentina de los años sesenta (al igual que en otros países latinoamericanos) emergió una clara conciencia respecto a los problemas derivados de la aplicación de un programa de industrialización extremadamente cerrado durante las décadas previas, en particular sobre la crónica insuficiencia de divisas que impedía sostener el ritmo de crecimiento. A partir de entonces, la respuesta a la fragilidad externa implicó un aumento en la apuesta económica: las nuevas inversiones industriales debían tener niveles tecnológicos y escalas de producción no muy alejadas de las verificadas en los mercados externos. Los regímenes de promoción aplicados por los distintos gobiernos acentuaron los beneficios para las plantas o complejos eficientes con capacidad para colocar sus productos en el exterior.

En ese camino, muchas de las plantas industriales que surgieron a fines de los años sesenta o principios de los setenta en Argentina para producir insumos manufactureros tuvieron economías de escala y un avanzado nivel tecnológico, semejantes a empresas internacionales de primer nivel. La nueva estrategia de desarrollo redefinió el marco de intervención para toda búsqueda industrialista, afectando también los sectores en que el impulso militar jugó un papel innegable.

Los oficiales que en los años sesenta remozaron los lineamientos de la tradicional lógica de la defensa nacional en la doctrina de seguridad interior replantearon su propio papel económico: una industria eficiente (incluso con capacidad competitiva internacional) resultaba ahora importante no solo para alcanzar el desarrollo económico, sino también como intento de contención del creciente conflicto social. Por esos motivos, la intervención desplegada se da de bruces, por un lado, con una mirada simplista y extendida que supone a la intervención militar en la industria dentro de una lógica irreductiblemente “autarquizante” y, por otro, reafirma la importancia de los organismos públicos (en este caso militares) para la concreción de proyectos centrales para impulsar el desarrollo económico.

Los esfuerzos realizados por la Fuerza Aérea y el Ejército tendientes a lograr una relevante producción nacional de aluminio y productos petroquímicos sufrieron diferentes postergaciones hasta la entrada en

funcionamiento de las plantas de Aluar y PGM en 1974, respectivamente, como hemos demostrado en este artículo. Esos logros fueron alcanzados por caminos diferentes. En efecto, si bien, desde los años treinta, la “estrategia” de largo plazo de las agencias militares fue desarrollar localmente las instalaciones productivas que permitieran al país mantener operando las industrias de defensa en caso de un conflicto armado internacional, a fines de la década de 1960 los oficiales de la Fuerza Aérea desplegaron una “táctica” distinta a la aplicada desde el Ejército: mientras este promovió la producción petroquímica básica por sus propios medios (a través de la DGFM), la primera optó por apoyar (a través de COPEDESMEL) a una empresa de capital privado nacional para forjar un importante productor local de aluminio primario.

Ambos proyectos tenían como meta aportar su producción al mercado interno y suplir las necesidades propias (del sector militar) y del conjunto de la industria manufacturera doméstica. Pero por razones de escala y eficiencia, las capacidades productivas excedían, al menos inicialmente, la absorción del mercado local, de allí la necesidad de colocación de buena parte de su producción en el exterior. En este sentido, los militares fueron el vector, dado su innegable peso político, por el cual se instrumentó una estrategia consensuada en los años sesenta de desarrollo industrial exportador. No obstante, a partir de la segunda mitad de la década de 1970, poco después de iniciada la producción, ambos proyectos se vieron afectados por el lento crecimiento de la industria (que se alejó irremisiblemente de las proyecciones originalmente estimadas), consecuencia de las fluctuaciones macroeconómicas, las políticas anti-industriales aplicadas y los cambios estructurales que se consolidaron después del golpe cívico militar de 1976. Como consecuencia, tanto PGM como Aluar orientaron el grueso de sus esfuerzos productivos y de inversión a garantizar sus operaciones en los mercados externos.

Los programas del Ejército y la Aeronáutica convergieron en impulsar la producción de insumos básicos (misma “estrategia”) a partir de la creación de una empresa pública y otra privada, respectivamente (distinta “táctica”). Pero si bien los organismos militares fueron relativamente exitosos para garantizar los objetivos de largo plazo, se trató de algún modo de una victoria “pírrica”. En efecto, el objetivo del desarrollo de insumos básicos (“estratégicos”, en términos militares) quedó atado al avance de la industrialización que garantizaría el uso eficiente de la escala productiva de las nuevas plantas. No obstante, el proceso de desindustrialización que tuvo lugar en la Argentina después de 1976 operó en un sentido contrario a las aspiraciones militares, pues si bien se concretó la producción deseada, ésta no se vinculaba ahora a la industria de la defensa (crecientemente desarticulada) ni siquiera al resto de la industria local de manera determinante.

En este sentido, el brutal cambio del contexto macroeconómico y político impidió a Aluar y PGM adoptar plenamente el papel que la planificación castrense les había asignado. No pudieron ser instrumentos efectivos de la defensa nacional y solo parcialmente aportaron al desarrollo del país, en tanto la estrategia económica dejó de lado el avance de la industrialización como uno de sus objetivos centrales.

Por lo demás, la pérdida de peso propio (político, social e industrial) del sector militar y el avance de las privatizaciones echarían por tierra cualquier posibilidad de anudar los resultados de las iniciativas a los propósitos originalmente buscados. Finalmente, la divergencia de las dos “tácticas” también es elocuente si se considera que ambos programas corrieron distinta suerte cuando quince años después de iniciados se impuso irreflexivamente la precipitada apertura y desregulación de la economía nacional. La PGM fue privatizada, sin considerar la calidad de su trayectoria anterior; a partir de entonces, quedó indisolublemente unida a los avatares de una YPF en camino de su propia venta (y re-estatizada en 2012) pero ya diluida en sus posibilidades de gestión y expansión propia. Aluar, por su parte, liberada de las regulaciones contractuales y con la compra de la central eléctrica que el Estado había construido para ella, continuó su camino de expansión, lo cual le permitió mantenerse como una de las más relevantes dentro del entramado industrial argentino y una de las grandes compañías exportadoras del país hasta el día de hoy.

Referencias Bibliográficas

- Castiñeiras, P. (1964). Evolución de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina. Unidad Fundamental del Plan Siderúrgico Argentino. Buenos Aires: SOMISA.
- Chudnovsky, D., & López, A. (1997). Auge y ocaso del capitalismo asistido. La industria petroquímica en América Latina. Buenos Aires: CEPAL-IDRC-Alianza Editorial.

- Comín, F., & Díaz-Fuentes, D. (2004). *La Empresa Pública en Europa*. Madrid: Síntesis.
- COPEDESMEL. (1970). *Análisis y conclusiones relativas a las propuestas presentadas al "Concurso público fábrica de aluminio"*. Buenos Aires: mimeo.
- Davis, P. J. (1991). *Argentine Military Industrialism: Army, State and Industry from 1918 to 1955*. Baltimore: Tesis de Doctorado - Johns Hopkins University.
- Escuela Nacional de Guerra. (1969). "La Seguridad Nacional: un concepto de palpitante actualidad". *Estrategia*(4).
- Fiszbein, M., Odisio, J., & Rougier, M. (2022). "La política económica en la encrucijada: El giro nacionalista y sus desafíos, 1970-1973". En D. Heymann, A. Jáuregui, & P. Gerchunoff (coords.), *Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 227-260.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina, 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Gugliamelli, J. E. (1969a). "Propósitos y definiciones". *Estrategia*(1).
- Gugliamelli, J. E. (1969b). "Responsabilidad de las Fuerzas Armadas en la Revolución Nacional". *Estrategia*(4).
- Jaramillo, A. (2007). "Presentación". En *Pensar con estrategia. Juan Enrique Gugliamelli en la revista Estrategia*. Lanús: EDUNLa.
- Lesser, R., & Panaia, M. (1973). "Las estrategias militares frente al proceso de industrialización 1943-1947". En M. Panaia, R. Lesser, & P. Skupch, *Estudios sobre los orígenes del peronismo, vol. 2*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, pp. 83-164.
- Levingston, R. (1974). *Sobre el problema ALUAR y la planta de aluminio*. Buenos Aires: mimeo.
- López, A. (1994). "Ajuste estructural y estrategias empresarias en la industria petroquímica argentina". *Desarrollo Económico*, 33(132), 515-540.
- Martín, M. H. (1980). "Nueva expansión industrial". En A. d. Paula, M. H. Martín, & R. Gutiérrez, *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)*. Buenos Aires: Fabricaciones Militares.
- Martín, M. H., de Paula, A., & Gutiérrez, R. (1980). *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)*. Buenos Aires: DCFM.
- Odisio, J. (2011). "Breve historia de la regulación estatal del sector petroquímico argentino". En J. Zappino (Ed.), *Estado y políticas públicas para el desarrollo* (págs. 121-149). Buenos Aires: INAP, pp. 121-149.
- Odisio, J. (2015). "Del fervor a la indolencia: estado empresario y sustitución compleja de importaciones. La industria petroquímica básica argentina entre 1967 y 1993". En M. Rougier, & A. R. (comps.), *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX* (págs. 269-297). Caseros (Buenos Aires): EDUNTREF, pp. 269-297.
- Odisio, J. (2023). *Empresas públicas e industrialización. Petroquímica General Mosconi y el papel del Estado argentino en el desarrollo de la industria básica, 1969-1993*. Buenos Aires: Teseo. Disponible en <https://www.teseopress.com/petroquimicamosconi/> (Consultado 12/6/2023).
- Odisio, J., & Rougier, M. (2019). "La estrategia exportadora de la industrialización por sustitución de importaciones: debates y resultados entre 1955 y 1975". *Papeles de Trabajo*, 13(23), pp. 137-159. Disponible en <http://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/issue/view/52/51> (Consultado 12/6/2023).
- Odisio, J., & Rougier, M. (2020). "Instituciones, ideas y desarrollo. Los militares y la industrialización en Argentina durante el siglo XX". En E. Fujigaki, & A. Escamilla (coords.), *México y otras fronteras 1920-2015: Historia y pensamiento económico*. Ciudad de México: FE-UNAM, pp. 487-557.
- Odisio, J., & Rougier, M. (2021). "National Cases of Industrialization: Argentina". En M. Vernengo, B. Rosser, & E. Pérez Caldentey (eds.), *New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Palgrave Macmillan, pp 1-15.

- Pontoriero, G. (2016). "Las Fuerzas Armadas y la política económica del gobierno de Arturo Frondizi". En M. Rougier, & J. Odisio, *Estudios sobre Planificación y Desarrollo*. Buenos Aires: Lenguaje claro, pp. 133-162.
- Rougier, M. (2011). *Argentina entre la frustración y el desarrollo. Estado y empresarios en la industria del aluminio. El caso Aluar*. Bernal: UNQui.
- Rougier, M. (2015). "El Complejo Militar-Industrial, 'núcleo duro' del Estado empresario y la industrialización en la Argentina". En A. Regalsky, & M. Rougier (eds.), *Los derroteros del Estado Empresario en la Argentina. Siglo XX*. Buenos Aires: Eduntref, pp. 221-268.
- Rougier, M., & Odisio, J. (2017). "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- San Martín, F. (2005). *Historia de la Fábrica Militar de Aviones*. Córdoba: Ediciones Corredor Austral.
- Schvarzer, J. (1977). "Las empresas industriales más grandes de la Argentina. Una evaluación". *Desarrollo Económico*, 17(66), pp. 319-337.
- Skowronek, S. (1982). *Building a new American state: The expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snow, P. G. (1972). "Desarrollo económico y seguridad nacional en el régimen militar argentino". *Estudios Internacionales*, 5(20), 67-74.
- Villanueva, R. (2008). *Historia de la siderurgia argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Villegas, O. G. (1967). "La industria y la seguridad nacional". *Separata de la Revista de la Escuela Superior de Guerra* (374).
- Winsor, C. (1971). *The National Security and Armament Policies of Argentina*,. Washington DC: Tesis de Doctorado - The American University.