

**5tas. Jornadas de Historia Económica
de la Asociación Uruguaya de Historia Económica
Montevideo, diciembre de 2011
Mesa 21**

Estado empresario-Estado promotor.
El impulso a la industria química básica en la Argentina en los años setenta

Graciela Pampin
AESIAL-FCE-UBA
gpampin13@yahoo.com.ar

Presentación

El carbonato de sodio, también denominado soda Solvay, se constituyó desde la Segunda Revolución Industrial en un insumo insustituible de diversas producciones fabriles: el vidrio, el jabón y las tinturas, entre otras.¹ La creciente actividad de esas ramas en la Argentina durante el siglo XX originó una demanda de ese insumo importado en su totalidad, que fue creciendo a lo largo de décadas. En ese sentido, la demanda de soda Solvay presentaba las mismas características que el de numerosos otros insumos básicos en nuestro país durante el proceso caracterizado por la sustitución de importaciones iniciado en los años treinta; ante el crecimiento sostenido del sector industrial basado en las ramas livianas, la escasez de divisas generó la necesidad económica de producir localmente esos insumos tan preciados para el sostenimiento de la producción industrial. Así, la posibilidad de producir soda Solvay se volvió una de las preocupaciones de los diferentes gobiernos durante, al menos, seis décadas.

¹ En 1861 Ernest Solvay creó un proceso basado en una serie de reacciones químicas, con el uso la sal común, la caliza (o el carbonato de calcio) y el amoníaco como materias primas, cuyo resultado el carbonato de sodio y sus derivados (bicarbonato y sesquicarbonato de sodio) Si bien el método Solvay ha sido objeto de críticas debido a sus efectos contaminantes, el 80% de la producción mundial del carbonato de sodio se realiza mediante este proceso.

Hacia fines de los años sesenta y primeros setenta comenzó tomar forma de manera más nítida y definida la viabilidad de un proyecto que, si bien llevaba décadas de elaboración, encontraba ahora el contexto favorable para su implementación.

Este trabajo analiza el primer momento la puesta en marcha del proyecto de producción de soda Solvay en la Argentina. Creemos que las necesidades impuestas por la estructura económica, sus vulnerabilidades, y la presencia de un sector empresarial no del todo dispuesto a apostar por una industrialización sostenida derivaron en que el Estado fuera el impulsor del proyecto y tuviera una política concedente frente a los empresarios del sector. En este sentido, nuestra mirada recalca tanto en el comportamiento empresarial como en el accionar de un particular Estado empresario que asumió las tareas de promotor de algunos proyectos específicos en el sector industrial. En general los trabajos sobre la industria han hecho poco énfasis en el papel que el Estado asumió como promotor de nuevas actividades en el contexto de los años sesenta y primeros setenta, básicamente porque hasta hace pocos años solo se había pensado al Estado empresario mirando las empresas públicas. No obstante, los pioneros trabajos de Jorge Schvarzer y algunos más recientes han permitido destacar y problematizar la intervención estatal en dimensiones más amplio.² Focalizar en estos aspectos se presenta como estimulante para arribar a una visión matizada y compleja de ese proceso que hasta el presente sólo ha sido considerado en un nivel muy general.

Los constantes cambios de coyuntura y las sucesivas crisis (económica, institucional, política, social) en un período relativamente corto de tiempo (1970-1976) coadyuvaron a la especulación y transgresión de las pautas establecidas por parte de los empresarios nacionales. Al mismo tiempo distintos estamentos burocráticos del Estado vinculados a las políticas de desarrollo permanecieron inermes y quedaron maniatados por esas coyunturas adversas y el comportamiento empresarial.

Dos décadas de vacilaciones

En la década de 1940 el Estado comenzó a proyectar de manera planificada y a través de algunos organismos específicos el desarrollo de algunos insumos básicos. Ello era consecuencia, en primer lugar de las restricciones generadas por la guerra que afectaban el

² Véase por ejemplo; Jorge Schvarzer (1978, 1979 y 1993), Claudio Belini y Marcelo Rougier (2008) y Marcelo Rougier (2011).

normal abastecimiento de la industria elaboradora y en particular de aquellos sectores cuya producción estaba vinculada a la “defensa nacional”. En algunos casos, estas iniciativas cobraron forma y fueron parcialmente exitosas. Así comenzó a desarrollarse la producción siderúrgica, metalúrgica, de productos químicos y la minería; no obstante, otros emprendimientos quedarían trancos en el período por restricciones vinculadas al dominio de la tecnología o la disposición de materias primas, por ejemplo. En otras ocasiones, la falta de acompañamiento del sector privado que en algunos casos el Estado promovía a través de sociedades mixtas restó incentivos para su concreción.³

En este contexto, la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) comenzó a estudiar la posibilidad de producir soda Solvay a nivel local. El incremento de las ramas industriales que utilizaban este insumo fue un aliciente para avanzar en esos estudios aunque no constituyera estrictamente un insumo estratégico o de defensa nacional.⁴

Este impulso menor no fue suficiente. Las restricciones presupuestarias luego de la crisis de 1949, que limitaban el accionar de la Dirección e impedía que avanzara en un proyecto propio sin la intervención del capital privado, y las presiones de los empresarios importadores de carbonato de sodio bloquearon momentáneamente cualquier intento de sustituir el producto importado.⁵

En los años cincuenta, el proceso sustitutivo mostraba sus límites y las orientaciones del Estado respecto del sector industrial se modificaron. Las crisis del sector externo y la insuficiencia de divisas impulsaron nuevas búsquedas para sustituir importaciones, ya no de bienes finales, ahora de insumos y bienes de capital. En esta década adquiere especial relevancia la participación de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) que, con el objetivo de formar un centro químico integrado en la región patagónica, retomó y profundizó los estudios de la DGFM.⁶

La DINIE consideraba que no existía en la Argentina una región con condiciones óptimas para la instalación de una fábrica de carbonato de sodio pero la necesidad de contar

³ De Paula *et Al* (1980), Belini (2007) y Belini y Rougier (2008), Rougier (2011).

⁴ Para un análisis más detallado del accionar de la DGFM en torno a los proyectos de soda Solvay en los años cuarenta véase Pampin (2010).

⁵ La industria del vidrio era la que más utiliza soda Solvay como insumo (insustituible). Algunos de los productores de vidrio eran también importadores y comercializadores del carbonato de sodio, tenían el monopolio de su importación y comercialización y luego lo distribuían a productores menores o de otras ramas. En ese momento la empresa VASA, productora de vidrio plano desde 1938, era la principal importadora y estaba vinculada a Pilkington (principal distribuidora de soda Solvay en el mundo). VASA consumía entre el 10 y el 15% del total del carbonato de sodio importado. Otras consumidoras importantes eran Cristalerías de Cuyo, Rigolleau, entre otras. Sobre la importancia de VASA en el mercado local véase Rougier (2010).

⁶ Sobre el accionar de la DINIE véase Belini (2001) y Belini y Rougier (2008). Para un análisis más detallado del rol de la DINIE en el sector químico véase Pampin (2010).

con ese insumo clave para el sector industrial llevó a jerarquizar varias regiones consideradas “aceptables” para instalar una planta destinada a satisfacer la creciente demanda interna.⁷ El Segundo Plan Quinquenal reforzó, desde lo político, la idea de producir soda Solvay al poner directamente en manos de ese organismo la ejecución de varios proyectos vinculados con el sector químico y con ese objetivo el Estado creó la Comisión Nacional de Álcalis.

En los primeros años cincuenta la DINIE elaboró varios proyectos, donde calculaba la inversión en base a la producción mínima (60.000 toneladas de soda Solvay en 1952 y una proyección de 80.000 toneladas para 1954).⁸ La inversión calculada era de U\$S 9 millones, de los cuales el 60% serían divisas para comprar maquinarias y equipos en el exterior; esta inversión se veía justificada ya que, en teoría, la planta generaría en menos de dos años de producción un ahorro de divisas equivalente al invertido; así, en un corto plazo se recuperaba la inversión y a partir de allí se lograba sustituir el total de esas importaciones, un aspecto que era crucial para la política económica del gobierno dadas las recurrentes restricciones externas.

De esta forma, el Estado nacional le otorgaba un nuevo impulso al proyecto de producción de álcalis y convocaba a los empresarios locales e internacionales a participar en él a través de la conformación de sociedades mixtas en donde el capital estatal y privado se complementarían (no competirían, según la DINIE) para el avance del proceso sustitutivo. Estos modestos intentos se vieron frustrados luego del golpe militar de 1955.

A pesar de ello, la entidad continuó planteando la “necesidad imperiosa” de acelerar el proceso tendiente a la fabricación local de soda Solvay como parte necesaria de la profundización del proceso sustitutivo tendiente a resolver el problema del estrangulamiento externo, a su vez le permitía disolver el monopolio sobre la importación y comercialización de la soda Solvay específicamente, y reconocía la función del Estado como partícipe necesario, no solo como regulador sino como inversor, productor y garante de la promoción del sector industrial en su conjunto.

No obstante estas definiciones, el proyecto no prosperó. Creemos que las presiones de los importadores y las dificultades burocráticas derivadas de la inestabilidad institucional, que ponía en discusión el propio rol de la DINIE, fueron los mayores obstáculos que hubieron de enfrentar las propuestas presentadas.

⁷ DINIE, Reseña de las actividades del organismo, 1955-1958, p. 91.

⁸ En rigor, las importaciones fueron de 47.000 toneladas en 1953, de 53.000 al año siguiente y superaron las 90.000 en 1955.

En 1958, la DINIE calculaba un consumo mínimo de soda Solvay superior a las 60.000 toneladas anuales, equivalente a alrededor de U\$S 3,5 millones; el 60% de esa demanda se originaba en el sector del vidrio y el resto en cerámica, textil e industrias extractivas, entre otras; y estimaba que, en un contexto de crecimiento industrial sostenido, para 1960 el consumo mínimo de soda Solvay rondaría las 100 mil toneladas. Las proyecciones acerca del crecimiento del sector industrial eran sumamente optimistas pero pronto se verían empañadas de no concretar los proyectos vinculados a las industrias básicas, la del carbonato de sodio era una de ellas.

Con el “desarrollismo” las industrias productoras de insumos se jerarquizaron. El gobierno de Frondizi (1958-1962) le otorgó un nuevo impulso a la producción de soda Solvay como parte de un proceso más integral vinculado a la producción de insumos químicos industriales; a fines de 1959 preveía la instalación de una planta con capacidad para producir 200.000 toneladas anuales de soda Solvay, 47.000 de soda cáustica y 9.000 de bicarbonato de sodio.⁹

Ante la propuesta frondicista, se conformó la Compañía Industrial de Álcalis SA (CIDASA) y se presentó al Departamento de Inversiones y Radicaciones dependiente del Ministerio de Economía para instalar una planta en San Antonio Oeste (provincia de Río Negro), utilizando la materia prima de las salinas El Gualicho.¹⁰ La inversión inicial estimada era de alrededor de U\$S 25 millones y para 1965 la planta estaría en condiciones de funcionamiento. Los cálculos iniciales estimaban que el precio final de la soda Solvay sería un 10% superior al producto importado, el cual se reduciría a medida que las inversiones iniciales fueran amortizadas; su producción era justificada porque, acorde a los lineamientos del gobierno, “se producirá un importante ahorro de divisas, y los ingresos fiscales compensarán con exceso los producidos por las imposiciones a la importación”.¹¹ El estrangulamiento externo nuevamente definía las orientaciones de la política económica y los empresarios privados parecían acompañar al Estado en el camino del crecimiento industrial.

Pero el proyecto de CIDASA se encontró en medio de una coyuntura negativa, un nuevo golpe de Estado aplicó un nuevo ajuste. Una política monetaria y fiscal fuertemente restrictiva y una fuerte devaluación repercutieron duramente en el sector industrial. La crisis

⁹ PEN, decreto 16.970.

¹⁰ Vaquer (1968), p. 313.

¹¹ Vaquer (1968), p.313.

productiva y la caída del consumo se extendieron a lo largo de 1962 y 1963 paralizando todos los proyectos de inversión que estaban en marcha, entre ellos el de CIDASA.

Con el gobierno radical de Arturo Illia el proyecto de producción de soda Solvay encontró nuevos obstáculos, en particular el diagnóstico negativo de la CEPAL acerca de las posibilidades de su fabricación en nuestro país. En 1966 ese organismo, con gran influencia en el gobierno argentino, destacaba la necesidad de desarrollar la industria química en América Latina, especialmente los álcalis sólidos, con la idea de profundizar el proceso de sustitución de importaciones atendiendo especialmente a los insumos necesarios para la región.

En su informe, la CEPAL aconsejaba la instalación de dos plantas productoras de soda Solvay en Latinoamérica en un plazo de cinco años y con una capacidad de producción entre 160.000 y 240.000 toneladas anuales, para ser ampliada en 1975.¹² Sin embargo, desaconsejaba que una de ellas se instalara en la Argentina, ya sea porque las propuestas en pugna las proyectaban lejos de los centros de consumo y/o de la materia prima lo cual incrementaba los costos, la carencia de mano de obra o una mano de obra muy costosa y la falta de infraestructura.¹³ Así y todo, ello no significaba que el proyecto de CIDASA fuera inviable (máxime teniendo en cuenta que su producción se dirigiría al mercado interno), sino que se priorizaba la radicación en otros países que reunieran ventajas comparativas en un contexto con marcada tendencia hacia la integración del comercio latinoamericano.

Pero desde la óptica nacional, el crecimiento del sector industrial ocurrido por esos años, las dificultades para obtener divisas necesarias para la importación de insumos y un marco teórico que marcaba las necesidades de profundizar el proceso sustitutivo atendiendo principalmente a las ramas proveedoras de insumos y bienes de capital, ponían en un segundo plano las consideraciones de la integración latinoamericana y priorizaba las necesidades locales. Los datos objetivos eran evidentes y el proyecto debía avanzar de todos modos. Argentina no producía soda Solvay y por lo tanto dependía totalmente de la importación, la cual había crecido desde 1953 (aunque con algunas fluctuaciones) y se preveía un incremento para los próximos diez años.¹⁴

¹² CEPAL (1966), p. 18. Los otros países en consideración para ubicar una planta de soda solvay eran Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela.

¹³ Para un análisis más detallado véase Pampin (2007).

¹⁴ Las importaciones de soda Solvay sumaron U\$S 5.454.600 en 1959 (año de máxima importación) y U\$S 3.498.000 en 1964.

El avance del proceso sustitutivo había mostrado límites concretos y, en la concepción de la época, era el momento adecuado para avanzar hacia una nueva etapa que profundizara esa estrategia. Algunos intelectuales preocupados por esos temas insistían en destacar ciertos problemas estructurales de la industria local que debían ser solucionados: en particular se señalaba que el sector manufacturero a medida que crecía demandaba una cantidad de bienes de capital e insumos más complejos y diversificados; la producción a escala se veía dificultada con un mercado interno reducido y peor aún si no se consideraba la posibilidad de exportar; la alta protección no había logrado una eficiencia industrial como la de los países desarrollados.¹⁵

Los analistas coincidían en la necesidad de impulsar “un proceso de especialización en un esquema abierto que permitiera por vía de la exportación industrial generar un plus de recursos externos indispensables para mantener la expansión de las importaciones y el crecimiento industrial.”¹⁶ Entre ellos, Aldo Ferrer proponía la creación de grandes plantas que permitiesen operar con economías de escala para abastecer al mercado local y a su vez tuviesen capacidad exportadora, teniendo en cuenta los recursos nacionales, y con una importante presencia del Estado.

Las ideas y propuestas de los intelectuales tenían repercusión en los círculos políticos; en efecto, la política económica recogía estas ideas y una serie de decretos estimulaba (a través de franquicias impositivas, créditos a largo plazo, avales y garantías del BIRA, entre otros) la inversión nacional, en regiones alejadas a la ciudad de Buenos Aires (principal centro consumidor junto con el conurbano bonaerense) y orientada hacia la producción de bienes o ramas estratégicas (química, petroquímica y papel, entre otras). Estos proyectos comenzaron a tener ejecución a fines de los años sesenta aunque no siempre tuvieron el acompañamiento de los empresarios del sector.¹⁷

A su vez, los empresarios se nutrían de las ideas de los intelectuales; algunos bregaban por la profundización de la sustitución de importaciones de los productos químicos pero muchos de ellos sólo se quedaban en declamaciones. La profundización del proceso sustitutivo en un marco de una política económica errática sin una orientación del todo clara generaba incertidumbre entre los empresarios en cuanto al comportamiento del mercado interno al cual estaban orientados; la inestabilidad de la rama química generaba serios inconvenientes ya que era un insumo muy importante del sector industrial y sus

¹⁵ Un análisis detallado sobre los debates de la época véase Rougier (2004).

¹⁶ Rougier (2004) Pág. 65.

¹⁷ Las características generales de este proceso fueron destacadas por Schvarzer (1996), pp. 272 y ss.

productos de muy difícil colocación en el mercado internacional por carecer de precios competitivos, por lo tanto ante la caída de demanda en el mercado local difícilmente las exportaciones constituyeran una alternativa como ocurría con otros productos.

Los empresarios dedicados a la producción de bienes químicos industriales planteaban diferentes problemáticas y perspectivas de acuerdo al producto químico que elaboraban, pero todos reconocían en la soda Solvay un producto fundamental de la industria aun cuando ninguno avanzaba en la posibilidad de incursionar en su producción ya que era considerada antieconómica y en peligro potencial de ser desplazada por la aparición de bienes sustitutivos.¹⁸

No obstante, las evasivas del sector privado para incursionar en el sector, las necesidades impuestas por el desarrollo económico, sus condiciones objetivas, y los planteos de los intelectuales llevaron a que el Estado, hacia fines de los años sesenta, avanzara con mayor determinación hacia la producción nacional de soda Solvay.

El proyecto en marcha: el surgimiento de ALPAT

En diciembre de 1969 el gobierno militar creó el “Fondo de Contribución para el Desarrollo del Carbonato de Sodio” a través del decreto ley 18.518. El mismo estipulaba que los recursos que se destinaran a este Fondo provendrían de lo recaudado en concepto de contribución especial sobre las importaciones de carbonato de sodio neutro puro e impuro y serían administrados por el BIRA; esos recursos serían destinados a la inversión y promoción de la producción local de ese insumo.¹⁹

Los fundamentos de la creación de este Fondo quedaron plasmados en el decreto 8.566 de ese mismo año. En principio se destacaba que “una política tendiente a asegurar la utilización de esos recursos (naturales) es consecuente con la política de desarrollo a que está abocado el Gobierno...”, además “el país cuenta con un mercado para el carbonato de sodio con dimensiones que permiten emplear modernas tecnologías en una planta con escala no inferior a las utilizadas en los países más avanzados en la materia”.²⁰

El gobierno consideró necesario llamar a licitación para promover la instalación de una sola planta y otorgarle “al mejor proyecto los incentivos promocionales y la

¹⁸ Competencia (1969) p. 22.

¹⁹ PEN, Ley 18.518, 31 de diciembre de 1969.

²⁰ PEN, Decreto 8.566, 31 de diciembre de 1969.

participación financiada”.²¹ A su vez planteó la necesidad de una localización óptima en base al uso de las materias primas (sal, caliza y agua).

El apoyo financiero por parte del Estado se justificaba en la fuerte inversión de capitales necesaria para llevar adelante un proyecto de tal envergadura y, en consecuencia, 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 (que se rescatarían en un “tiempo prudencial”), pero al mismo tiempo estimaba “conveniente obviar la intervención del Estado en la administración de la empresa” a conformar.²² No era intención del Estado convertirse en empresario y competir con el sector privado pero sí asumía el papel de impulsor y regulador de la actividad con el objetivo de avanzar en la sustitución de importaciones. El retiro del capital estatal estaba previsto en todas las propuestas.

La Secretaría de Industria y Comercio Interior sería el organismo encargado de llamar a licitación y evaluar las propuestas y se establecía específicamente que la empresa adjudicataria no debía tener restricciones para exportar. Por otro lado, el decreto establecía que de presentarse empresas de capitales nacionales privados o nacionales y extranjeros con participación mayoritaria de los primeros, podían solicitar la participación financiera del Estado hasta el 40% de la inversión requerida (esos capitales se obtendrían del Fondo de Contribución y a través del BIRA que obtendría acciones preferidas sin derecho a voto con 8% de interés y debían ser rescatadas por el capital privado en un plazo no mayor a diez años una vez puesta en marcha la planta).

En febrero de 1970 el gobierno nacional aprobó el pliego para la realización de un primer llamado a concurso internacional de proyectos para la instalación de una planta de soda Solvay, cuya capacidad de producción no debía ser inferior a las 200.000 toneladas anuales. Entre las condiciones a tener en cuenta para la selección del proyecto se destacaban: inversión total e inversión por tonelada de capacidad instalada; inversiones necesarias en infraestructura (privada o estatal); costo de los insumos principales; estructura financiera y costo de financiamiento; costo de ingeniería y tecnología, entre otros.

El 19 de marzo de 1970 se creó Álcalis de la Patagonia SAIC (en adelante ALPAT), una sociedad que agrupaba a CIDASA y al grupo de Vicente Branca, “cuyo objeto es la

²¹ PEN, Decreto 8.566, 31 de diciembre de 1969.

²² PEN, Decreto 8.566, 31 de diciembre de 1969.

instalación de una planta de carbonato de sodio en la Patagonia, que utilice como materia prima la caliza de nuestro yacimiento Piedras Blancas-Chubut, con miras a la participación en el concurso Público Internacional N°1...”²³ La sociedad preveía también “la promoción y el desarrollo de las industrias químicas básicas que satisfagan prioridades del consumo nacional, mediante el mayor aprovechamiento posible de materias primas argentinas y podrá contar con la participación del estado nacional”²⁴ Finalmente, acorde a las disposiciones legales vigentes a toda sociedad anónima, ALPAT quedó formalmente constituida el 18 de mayo de ese año. Su presidente era Vicente Branca (ingeniero civil), su vicepresidente Osvaldo Dagnino (ingeniero civil y presidente de CIDASA).

A mediados de ese año, se realizó la apertura del concurso público internacional al que se presentaron tres propuestas: ALPAT, (con base en San Antonio Oeste, Río Negro), Álcalis Argentina (que proponía Mar Chiquita, Córdoba), y Malargüe Álcalis (en Malargüe, Mendoza). Las tres firmas basaron sus propuestas para la producción de carbonato de sodio en el proceso Solvay. La Memoria de ALPAT del año 1971 destacaba que “se ha suscitado una intensa polémica entre los diversos proyectos presentados” y que CIDASA había asumido “el compromiso de solventar, con cargo de reembolso –en caso de resultar nuestra empresa adjudicataria del Concurso- los gastos relativos a las tramitaciones y gestiones necesarias, ha permitido superar el estado latente de nuestra compañía, ya que su objeto central –la construcción de la planta de carbonato de sodio- es la condición, que solamente una vez alcanzada, permitirá el pleno funcionamiento societario.”²⁵

Recién en enero de 1972 (un año y medio después) el decreto 461 rechazó todas las propuestas por no reunir los requisitos mínimos exigidos y declaró desierto el concurso. A su vez, el Ejecutivo propuso que el Ministerio de Industria y Minería realizase reuniones con las empresas oferentes a fin de establecer pautas tendientes a mejorar las propuestas para la instalación de la planta en la Argentina y se las convocó a una nueva presentación. Para ella, ocurrida en abril de 1972, ALPAT reestructuró su propuesta anterior mediante un acuerdo con la Ferrostaal. Las empresas firmaron un contrato *turn key* que establecía “una financiación de las provisiones de bienes y servicios del exterior a diez años de plazo, con tres años de gracia y ocho por ciento de interés, capitalizando intereses durante el período de gracia, haciendo cargo dentro del precio total convenido del pago de la mejor tecnología

²³ Escritura 1.497, “Álcalis de la Patagonia, sociedad Anónima Industrial y Comercial. Acta de Constitución definitiva.” Protocolo notarial, Ley 12.990, rúbrica 3.511, foja 76.

²⁴ Escritura 1.497, “Álcalis de la Patagonia, sociedad Anónima Industrial y Comercial. Acta de Constitución definitiva.” Protocolo notarial, Ley 12.990, rúbrica 3.511, foja 77.

²⁵ ALPAT SAIC, *Memoria y Balance*, Primer ejercicio cerrado al 31 de junio de 1971.

disponible y con más de un aporte de capital de 1.500.000 de dólares estadounidenses. Por su parte (...), CIDASA propuso efectuar un aporte equivalente a 5.000.000 de dólares mediante el pago directo por nuestra cuenta y orden de parte de los equipos necesarios para la planta dentro del contrato *turn-key* con Ferrostaal AG y el Credit Lyonnais de Francia confirmó la participación de accionistas privados, por su intermedio, hasta cubrir el aporte de 1.500.000 dólares.”²⁶

A su vez, la Memoria destacaba que la provincia de Río Negro realizó un “ofrecimiento de participar con un aporte de capital equivalente a 1.600.000 dólares. Esta integración auspiciada por la Confederación Económica de Río Negro, contará con el apoyo de una línea especial de créditos para los suscriptores, que el Banco de la Provincia de Río Negro ha establecido cumpliendo directivas del Gobierno Provincial.”²⁷

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

Finalmente, el 5 de enero de 1973 el Estado celebró un contrato con ALPAT en donde reconocía su “derecho a construir, instalar y explotar comercialmente una planta de carbonato de sodio por el proceso Solvay, con materia prima nacional.”²⁸ Se estableció un presupuesto total de inversión de U\$S 36,8 millones (U\$S 35 millones en inversiones fijas y U\$S 1,8 millones en capital de trabajo).

El acuerdo también estableció la localización de la planta en San Antonio Oeste, provincia de Río Negro, en terrenos cedidos por el gobierno provincial; una capacidad mínima de producción de 200.000 toneladas por año; tecnología de avanzada en el método Solvay; y, garantía de calidad a nivel internacional de los bienes terminados en la planta.²⁹ A los treinta meses de la celebración del contrato (a mediados de 1975) la planta debía estar funcionando en, al menos, un 80% y seis meses más tarde debía producir lo establecido en el contrato.³⁰

²⁶ ALPAT, *Memoria*, agosto de 1972, p.1-2.

²⁷ ALPAT, *Memoria*, agosto de 1972, p.2.

²⁸ Ministerio de Industria y Minería, *Contrato ALPAT*, 1973. Artículo 1.1, folio 3.

²⁹ Ministerio de Industria y Minería, *Contrato ALPAT*, 1973.

³⁰ El Estado estipuló que la firma, emitiría acciones preferidas, que tomaría el Banco Nacional de Desarrollo (BND), con un 8% de interés anual, las que deberían ser rescatadas en un plazo no mayor de diez años (a partir de la puesta en marcha) por la Sociedad que explotara la planta. Por medio del decreto 604 de 1973 el BND confirió avales por U\$S 13,1 millones y créditos por U\$S 8,1 millones. El Banco Nacional de Desarrollo creado en 1970 tenía por objeto “obtener y canalizar los recursos necesarios para llevar a cabo los proyectos y programas que interesen al desarrollo nacional, particularmente el regional, ajustando su acción a la directiva, planes y programas del Gobierno Nacional, en materia económica, en especial financiera e industrial. Con ese

ALPAT debía utilizar materias primas nacionales y proveerse de energía eléctrica, como así también debía realizar las instalaciones necesarias para las operaciones de carga y traslado hasta el puerto de San Antonio Oeste y para la evacuación de efluentes industriales cuidando las condiciones ecológicas de la región. El contrato también establecía que la empresa “se obliga a destinar la producción de la planta, con absoluta preferencia, a su venta al mercado interno y el remanente hasta cubrir la producción de la misma a la exportación. Las ventas en el mercado interno se efectuarán de conformidad con los costos de producción determinados en la mejora de la oferta y sus modificaciones y dentro de las condiciones usuales del mercado, con exclusión de toda práctica comercial restrictiva o discriminatoria.”³¹

Por su parte el Estado se comprometía a tomar medidas para que el carbonato de sodio importado no compitiera con el nacional, si éste último abastecía el mercado local, cumplía con normas de calidad internacional y tenía precios “razonables”; a su vez, un año antes de la puesta en marcha de la planta, el Estado emitiría permisos de importación para el carbonato de sodio con el objetivo de mantener los niveles de *stock* en el mercado local.

Según lo establecido en el contrato, el acuerdo entre el Estado y ALPAT tendría una vigencia de trece años, “vencido dicho plazo, ambas partes quedarán liberadas de las obligaciones que surgen del presente convenio, pudiendo ALPAT S.A. continuar con la explotación de la planta en las condiciones y usos imperantes en el mercado.”³²

La inversión inicial estimada en maquinarias y equipos era de U\$S 19,5 millones, de los cuales el 30% debía ser destinado a la compra de bienes nacionales y el 70% podrían ser destinados a bienes de capital importados, los cuales “deberán ser nuevos y sin uso”, y bajo los beneficios del decreto 5.539 de 1963. Las compras de los bienes de capital (fundamentalmente los importados) se realizarían bajo la supervisión del Ministerio de Industria y Minería.³³ Por otro lado, se establecían una serie de beneficios impositivos para la firma: exención impositiva, exención del impuesto a las ganancias y del impuesto de sellos, entre otros. Este conjunto de medidas suponía el impulso al sector y la garantía de la implementación del proyecto en el corto plazo.³⁴

El Estado se comprometió a avalar a través del Banco Nacional de Desarrollo hasta U\$S 13,1 millones, “más los mayores costos de los bienes a importar y los intereses de la

fin debe, en particular, promover, participar y financiar (...) la instalación y desarrollo de las industrias de base.” PEN, Decreto 8.566, 31 de diciembre de 1969. Véase Rougier (2004).

³¹ Ministerio de Industria y Minería, *Contrato ALPAT*, 1973, Artículo 6.1, folio 4.

³² Ministerio de Industria y Minería, *Contrato ALPAT*, 1973, Artículo 1.2, folio 3.

³³ Ministerio de Industria y Minería, *Contrato ALPAT*, 1973, Artículo 8.1, folio 9-10. .

³⁴ La ley 11.682 que declaraba de interés nacional la producción de carbonato de sodio

financiación (...), los documentos de deuda suscriptos por ALPAT S.A. con motivo de la financiación externa que ésta obtenga de proveedores, bancos y entidades financieras (...) que se apliquen exclusivamente para la instalación de la planta productora de carbonato de sodio.”³⁵

En concepto de créditos, el contrato manifestaba que el Estado a través del Banco Nacional de Desarrollo otorgaría hasta U\$S 8,1 y tomaría como garantías de los créditos acordados los terrenos y construcciones una vez terminados, hasta ese momento se tomarían las acciones Clase “A”.

En definitiva, el capital de ALPAT quedó conformado por Tata Chemicals Ltda. de la India con U\$S 3 millones en acciones Clase “C” (que fue incluida en la sociedad por solicitud del Poder Ejecutivo), Ferrostaal AG de Alemania con U\$S 1,5 millones en acciones Clase “C” (a su vez era la contratista para la construcción, ejecución y puesta en marcha de la planta y se comprometía a financiar la importación de bienes y equipos hasta U\$S 13,1 millones con avales del BND) y CIDASA con un capital de U\$S 5 millones en acciones Clase “A”; ésta última empresa debía mantener el 60%, por lo menos, del paquete accionario por ser considerada una sociedad local.³⁶

El contrato caducaría si ALPAT incumplía los tiempos estipulados y la empresa perdía los beneficios que le habían sido otorgados y los accionistas perdían el derecho a integrar las acciones que pasaba a favor del Estado. A su vez, establecía multas por mora en la puesta en marcha del proyecto.

Por su parte, el Estado se comprometió a participar en la elaboración del contrato con CIDASA para la explotación de la salina El Gualicho, ubicada a 50 km. de la planta.³⁷ La empresa debía realizar las inversiones necesarias en el cargadero marítimo Bahía Bustamante, antes de la puesta en marcha de la planta, y se comprometía a abastecer a ALPAT en forma permanente y regular de la materia prima de origen nacional necesaria para la fabricación de soda Solvay, especialmente la piedra caliza que se encontraba en Piedras Blancas-Chubut propiedad de CIDASA.³⁸

Rápidamente, veinte días más tarde, el presidente de facto Agustín Lanusse aprobó mediante el decreto 604 el contrato celebrado entre ALPAT y el Estado; a la vez que

³⁵ Ministerio de Industria y Minería, *Contrato ALPAT*, 1973, Artículo 10.1, folio 12.

³⁶ las acciones quedaron caucionadas en el BND como garantía de ello

³⁷ Las salinas El Gualicho, situadas a 72 m. bajo el nivel del mar, son las más grandes del país (430 km²) y las segundas en Sudamérica.

³⁸ El contrato fue aprobado por decreto 604/73 del Poder Ejecutivo que declaró de interés nacional las adquisiciones, obras e inversiones en la planta de carbonato de calcio Álcalis de la Patagonia

declaraba “de interés nacional las adquisiciones, obras e inversiones en la planta de carbonato de sodio”.

Inmediatamente, las autoridades de ALPAT comenzaron las gestiones para la obtención de los créditos y avales del BND, las cuales “se prolongaron más de lo debido por causas enteramente imputables al Banco Nacional de Desarrollo.” Para ello la empresa debió aceptar una nueva condición: los créditos locales serían otorgados a un interés compuesto durante la construcción de la planta; ello fue considerado “insólito” por la empresa y solicitó su urgente revisión.

La empresa destacaba que “durante los años transcurridos desde el comienzo de nuestras actividades hemos debido sortear y vencer innumerables dificultades que se nos han presentado para lograr el objetivo de darle al país una industria de base de primera prioridad, que hace años se reclama. Si bien hemos logrado alcanzar la primera meta (...) nuestros problemas no han concluido. Los mismos intereses que demoraron desde el año 1969 hasta la fecha la concreción de este contrato no han cesado en sus intentos de perturbar nuestro trabajo para que la planta de Soda Solvay demore su instalación lo más posible y es por ello que deben esperarse nuevos problemas y dificultades. En el ínterin el país ha entrado en una nueva etapa constitucional, con un gobierno surgido por la voluntad de una inmensa mayoría. Estamos seguros que, con el apoyo de las nuevas autoridades, no habrá dificultad ni problema que no se pueda vencer para que la planta de carbonato de sodio sea realizada y se encuentre en funcionamiento dentro de los plazos convenidos.”³⁹

En agosto de 1973 la provincia de Río Negro adjudicó a ALPAT 130 has. en Punta Delgado, San Antonio Oeste, en ese mismo mes comenzaron las tareas para construir la planta y un camino de enlace con la ciudad de San Antonio Oeste; estos trabajos fueron contratados por cuenta de Ferrostaal en su carácter de contratista *turn key* de la planta de soda Solvay pero debieron ser suspendidos debido a la falla operada en los mecanismos de financiación y en noviembre se canceló el contrato de ejecución.

En mayo de 1973 culminó el ciclo de la dictadura iniciado en 1966 y asumió un nuevo gobierno peronista que comenzó la revisión y renegociación del contrato. En octubre de 1973 el Poder Ejecutivo propuso su modificación acorde a “las pautas políticas y económicas del actual Gobierno”, las cuales se orientaban a una mayor participación del capital nacional, privado o público, en la dirección de las empresas. La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados citó a los directivos de la empresa

³⁹ ALPAT, *Memoria*, 30 de junio de 1973, p.2.

quienes se reunieron con el presidente de la mencionada Comisión, el Dr. Carlos Palacio Deheza, quien les entregó un cuestionario que planteaba, entre otras cosas, la posibilidad de una mayor participación de capital nacional y estatal en la empresa. Reproducimos parte de las preguntas y respuestas realizadas:

*“Está dispuesta ALPAT a reemplazar los inversores extranjeros?...se está dispuesto a considerar el reemplazo de los inversores extranjeros. En la fecha ALPAT SA se dirigirá a las dos empresas (...) para allanar el camino hacia el logro de este objetivo (...) Está dispuesta ALPAT a la participación de las empresas estatales y/o provinciales en la Sociedad? Dentro del espíritu que anima la decisión de ALPAT de llevar a cabo la planta de carbonato de sodio puede expresarse su mejor disposición a que participen en la misma capitales estatales y/o provinciales. Estimo de particular importancia que se contemple para tal posibilidad la participación de Dirección General de Fabricaciones Militares por considerarla sumamente idónea en cuanto al valimiento tecnológico que exhibe en todas sus participaciones en industrias de base de todo el país y porque fundamentalmente, este organismo ha sido pionero en la consecución de esta industria desde sus primeros intentos de concreción, cuando todavía era director de la misma el General Savio”.*⁴⁰

Los directivos de ALPAT se reacomodaban a la nueva coyuntura política y aceptaron la propuesta oficial. Tata Chemicals renunció a su participación, según ALPAT, la empresa india “al contemplar su participación en nuestro proyecto ha tenido siempre en cuenta el interés de la Nación Argentina y el presupuesto de que dicha participación era deseada y consentida no sólo por los demás socios de ALPAT sino también por el Estado Argentino y agrega que habiendo variado los presupuestos (...) renuncia desde ya su participación acordada en el presente contrato con el Estado Nacional.”⁴¹

A su vez, ALPAT tomó la propuesta de la Comisión de ampliar la participación de capitales nacionales a través de la incorporación de entidades públicas nacionales o provinciales y en noviembre, “como culminación de todo un proceso de conjunción de esfuerzos e ideas”, firmó con la provincia de Río Negro un acuerdo para incorporarse a la sociedad sustituyendo a Tata Chemicals el cual fue ratificado por la ley provincial 940 en junio de 1974.

De esta forma, se ajustaba el proyecto a los requerimientos de la ley 20.557 de 1973 que establecía que una sociedad local, para recibir calificación de empresa de capital nacional no debía tener más del 20% de capital extranjero; en el anterior contrato el capital

⁴⁰ ALPAT, *LAD I*, acta n° 10, 30 de octubre de 1973, p.3.

⁴¹ ALPAT, *LAD I*, acta n° 10, 30 de octubre de 1973, p.3

extranjero era del 33% y con la reestructuración el 90% del capital accionario de ALPAT quedó en manos nacionales.

El proyecto parecía tomar mayor impulso. A principios de 1974, técnicos estatales y directivos de ALPAT realizaron tareas de fiscalización de la ingeniería del proyecto, de la construcción de equipos y la asistencia técnica en Alemania, Francia y los Estados Unidos.⁴² En junio de ese año se revisaron y actualizaron los costos conjuntamente con Ferrostaal y se solicitaron las correspondientes ampliaciones de créditos al BND.

La decisión del Estado de concretar el proyecto alentó las expectativas de los directivos de la empresa. “Somos en consecuencia optimistas para el futuro de nuestra sociedad que ha encontrado, en la comprensión y buena disposición de sus inversores privados y en la decidida y correcta actuación de los funcionarios públicos (...) la vía de su completa realización.”⁴³

Pero la inestabilidad política y económica de la Argentina profundizada luego de la muerte de Perón en julio de 1974 complicaría su prosecución. Con la caída de José Gelbard al frente del Ministerio de Economía, el 21 de octubre, el proyecto quedó a la espera de un ordenamiento político en el ámbito estatal.

Ese año, las importaciones de soda Solvay no llegaron a cubrir la demanda de la industria del vidrio por lo que las necesidades de producir ese insumo localmente se visualizaban con mayor nitidez. Además se produjo un fuerte incremento de los precios de la soda Solvay como consecuencia de los profundos cambios que se abrieron en la economía mundial a partir de la “crisis del petróleo”, que provocó un incremento notable de los costos de producción del sector industrial. En este contexto, el BND concedió créditos documentarios a los productores de vidrio y otros consumidores para la adquisición de materia prima con aval del Ministerio de Economía.⁴⁴

No sólo el Estado sino también los empresarios observaban el impacto que había generado este incremento de costos. Estos últimos afirmaban que “el problema global de abastecimiento que padece nuestra economía se vio agigantado durante 1974 por la falta de soda Solvay (...) la historia de los proyectos fallidos de instalación de una planta en el país es, tal vez, una de las más ricas de la mitología del subdesarrollo”; y resaltaban que “la

⁴² ALPAT, *MyB*, 18 de octubre de 1974, p.5. Las empresas contratadas por ALPAT para estas tareas eran las primeras a nivel mundial: Ferrostaal, Lummus, Gutte Hofnung Hutte en Alemania; Ferry Capitain en Francia; y Pittsburg Plate Glass y The Interffinancial Co en Estados Unidos.

⁴³ ALPAT, *MyB*, 1974.

⁴⁴ Rougier (2007).

presencia de grandes proyectos oficiales inhibe la potencialidad inversora del sector privado. Pero, nunca se terminan de concretar.”⁴⁵

Los empresarios que años antes no habían considerado factible la producción de soda Solvay por considerarla antieconómica y que más tarde aceptaban la participación del Estado en el proyecto, ahora criticaban el accionar estatal, no sólo porque era el responsable de las demoras en la efectivización del proyecto sino, fundamentalmente en su rol empresario (significativamente durante el gobierno peronista) y como inhibidor de la acción privada (que nunca habían tomado la iniciativa).

En enero de 1975 el Ministerio de Economía, ahora bajo la dirección de Alfredo Gómez Morales, ratificó la decisión de radicar la planta de soda Solvay en San Antonio Oeste y de continuar con el contrato de ALPAT, sin embargo se objetaba la estructura societaria de la empresa, específicamente la participación del Estado nacional, por lo que se debían “introducir al proyecto de convenio modificatorio algunas correcciones dirigidas a defender mejor las cuantiosas inversiones que ha de realizar el Estado a través de aportes de capital e importantes préstamos y avales.”⁴⁶

La modificación del contrato suponía a su vez la revisión del convenio entre ALPAT y Ferrostaal, pero el nuevo acuerdo si bien fue redactado y aprobado, nunca fue firmado por el ministro de economía; por lo tanto ALPAT no pudo cumplir con las cláusulas financieras cuyas obligaciones estaban a cargo del BND ya que éste no recibía las instrucciones (que habían quedado estipuladas en el nuevo contrato no firmado) del Poder Ejecutivo. De acuerdo a la empresa, “durante la gestión del equipo económico presidido por el Dr. Alfredo Gómez Morales (...) ni el Gabinete ni el Poder Ejecutivo Nacional trataron el problema de ALPAT y en consecuencia quedó trunca una resolución que nunca llegó a concretarse.”⁴⁷

A estas indefiniciones no era ajena la situación política por la que atravesaba la Argentina en ese tiempo. El propio ministro Gómez Morales tenía escaso poder y no era atendido a su vez por la Presidente de la Nación, Isabel Perón, como parte de un vacío político que precipitó finalmente su renuncia.⁴⁸ “La situación anómala planteada creó toda clase de dificultades para los trabajos de construcción de la planta.” Los empresarios de ALPAT veían en el Estado nacional al principal obstáculo para la concreción de su dilatado

⁴⁵ *Competencia* 1975, pp. 65-66

⁴⁶ ALPAT; *MyB*, 1975.

⁴⁷ ALPAT; *MyB*, 1975.

⁴⁸ Véase al respecto Rougier y Fiszbein (2006).

proyecto; en realidad los conflictos al interior del propio gobierno atravesaban a la empresa retardando su ejecución.⁴⁹

Esta situación generó que en marzo de 1975 los empresarios enviaran un telegrama al ministro Gómez Morales en el que denunciaban que “llama poderosamente la atención entonces, que en dos largos años que van desde la aprobación de la adjudicación por el Poder Ejecutivo Nacional a favor de ALPAT, debido a la culpa inexcusable de las autoridades públicas, se vea demorada la actividad de una industria básica impacientemente esperada por la Nación toda (...) con un precio de plaza en continuo aumento, que se ha decuplicado desde la época que se abriera la Licitación (...) no se alcanza a comprender cuál es el beneficio que reporta a la República una dilación burocrática que ya ha alcanzado límites inaceptables”, y solicitaban al ministro una audiencia urgente y que acelerase la resolución definitiva acerca de la estructura de la empresa no sin antes “se nos permita expresar nuestra posición en un cambio de ideas que no dudo será constructivo.”⁵⁰ Pero Gómez Morales no otorgó la audiencia y no hubo definición respecto del proyecto.

Frente a la continuidad de las indefiniciones Ferrostaal intentó rescindir el contrato por incumplimiento de las tareas a realizar pero ALPAT consiguió que no se retirara del proyecto. La situación política y económica en ese momento era explosiva.

El 2 de junio de 1975 renunció el ministro Gómez Morales y asumió Celestino Rodrigo y con él llegó el plan de ajuste conocido como “Rodrigazo”, que provocó numerosas reacciones sociales y una profunda incertidumbre económica.

Preocupados por los atrasos, los empresarios de ALPAT sostenían que “frente a cada cambio de Ministro de Economía hemos aceptado las diferentes políticas que se pretendieron aplicar” y subrayaban que las indefiniciones del gobierno solo beneficiaban “a los intereses ligados a la importación de soda solvay y acrecientan nuestra dependencia con el exterior.”⁵¹

En diciembre de ese mismo año, Antonio Cafiero, nuevo ministro de Economía ratificó mediante el decreto 3.658 la decisión de continuar con el proyecto previa modificación del contrato, con el objetivo de que el Estado fuese el accionista mayoritario ya que “tratándose de la producción monopólica de un insumo básico, es imperativo

⁴⁹ Sin embargo, la empresa continuó con las tareas en el exterior y CIDASA copartícipe y proveedora de materias primas (caliza y sal) rescindió el contrato cediéndole a ALPAT la explotación y provisión de esos minerales, en una especie de integración vertical hacia atrás “forzada”.

⁵⁰ ALPAT; *MyB*, 15 de octubre de 1975.

⁵¹ ALPAT; *MyB*, 15 de octubre de 1975.

establecer el poder decisorio del Estado Nacional en dicha empresa.”⁵² Estas ideas entroncaban con el reposicionamiento en el gobierno de los sindicatos y de los peronistas “históricos” que pugnaban por un retorno a la “ortodoxia”. Con ese objetivo, en enero de 1976, el Estado pasó a tener el 51% del capital accionario y procedió a la designación de dos Directores representantes del Estado (Cnel. RE Francisco Aldinio y Cnel. RE Santiago Castagno). El mismo decreto creó una comisión especial para que en treinta días se pusiera en contacto con ALPAT con el objetivo de retomar las obras, hecho que se demoró hasta mediados del mes de marzo.

Mientras tanto las obras habían quedado paralizadas nuevamente, y en función de las variaciones sufridas en los precios, tanto internos como externos, se volvía necesario redefinir el nivel de inversiones para su continuidad.

Mientras se firmaba el decreto, ALPAT recibía el primer embarque de maquinaria y equipos por lo que demandaba del Estado el aporte de capital y los créditos comprometidos en el contrato y remarcaba que “nuestra empresa ha cumplido todos y cada uno de los compromisos que asumiera y, es más, que ha accedido sin retaceos a introducir, cada vez que se le ha requerido por el Gobierno, las modificaciones y obligaciones suplementarias que, a través de estos largos años, se le han sugerido y a veces impuesto en forma arbitraria y fuera de todo lo pactado, que es ley para las partes.”⁵³

Pero el Estado nacional no realizó los aportes de fondos estipulados previamente, la maquinaria fue almacenada en un galpón y las obras no fueron retomadas. Los constantes reclamos de la empresa ante el Poder Ejecutivo generaron que a mediados de marzo de 1976 la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial elaborara un nuevo contrato, cuyas negociaciones se vieron interrumpidas abruptamente por un nuevo golpe militar. Como es obvio, la concreción del proyecto no pudo deslindarse del complejo proceso político-económico de los primeros setenta.

La empresa denunciaba que en el último año “el país asistió a una de las más importantes convulsiones socioeconómicas y políticas de su historia contemporánea... (que) llevaron a la Nación al borde de un colapso político-institucional que pudo ser evitado por la intervención militar del 24 de marzo (...) el proyecto ALPAT sufrió en este período las consecuencias de la situación imperante en el país. Los continuos y sucesivos cambios

⁵² Decreto 3.658, 1º de diciembre de 1975.

⁵³ ALPAT, *MyB*, 1976, p.2.

de los ministros de Economía impidieron un tratamiento eficaz de nuestro contrato a nivel oficial.”⁵⁴

En suma, el proyecto ALPAT había comenzado en los mejores años de la industria argentina pero rápidamente la evolución política pareció devorarse al proceso económico. La llegada del peronismo al poder, el gran abanico ideológico que lo conformaba y la muerte de Perón, generaron disputas al interior del peronismo y del gobierno de los cuales la empresa no pudo deslindarse. Los sucesivos cambios de conducción económica y de orientación respecto al proyecto lograron que ALPAT quedara atrapada en estos avatares políticos, que demoraron y entorpecieron su ejecución.

Pero, para los empresarios, la dictadura militar no cumplía sólo con la decorosa misión de salvar a la Nación sino también a la empresa ya que “el Gobierno Nacional que asumió el poder a partir del 24 de marzo ppdo. comenzó a realizar actos positivos para facilitar la marcha del proceso.”⁵⁵

4. Consideraciones finales

Ante el crecimiento del sector industrial en la Argentina en la primera mitad del siglo XX, la necesidad de importar insumos y bienes de capital se volvió crucial para mantener la estructura económica; los problemas del estrangulamiento externo habían mostrado las falencias del proceso.

En los años cuarenta los intentos por avanzar en la sustitución de importaciones fueron tímidos; el Estado parecía tener interés pero no la convicción de producir localmente soda Solvay, con la excepción quizás de un reducto burocrático vinculado al área de defensa, por cuestiones estratégicas. Con muchas indefiniciones y en medio de tensiones dejaba en manos de organismos con poca autonomía (DGFM y DINIE) la toma de decisiones y la realización de estudios que pronto ser verían frustrados. Por su parte, los empresarios privados no tenían entre sus intereses la posibilidad de producir soda Solvay; quizás por los altos costos de la inversión inicial y las características del mercado interno de escala relativamente reducida pero también porque, para algunos, la comercialización del producto importado constituía un negocio muy rentable que no estaban dispuestos a abandonar.

⁵⁴ ALPAT; *MyB*, 1976.

⁵⁵ ALPAT; *MyB*, 1976.

Con el desarrollismo, el Estado apostó al aporte de la inversión extranjera. Y si bien, se sumaron empresarios locales, el proyecto quedó indefinido por la crisis económica y la escasa vocación empresarial de llevarlo adelante sin la garantía de un cúmulo de beneficios.

La orientación económica de los años sesenta afianzó el proceso sustitutivo; los debates intelectuales, los lineamientos del CONADE y los planes de promoción impulsaban esa estrategia. Aunque carente de una política clara y definida, el Estado había elaborado herramientas que le permitían sumar a los capitales privados a su iniciativa. El Estado no pretendía dentro de estos lineamientos avanzar en su rol de empresario proveedor de bienes y servicios pero sí necesitaba de la conformación de una burguesía nacional que tomara las riendas del proceso de industrialización en un mediano y largo plazo.

Álcalis de la Patagonia fue una de las nuevas empresas que se proyectaron por estos años en ramas industriales que hasta ese entonces habían quedado rezagadas y en las cuales se ponía el acento por ser generadoras de insumos básicos. Pero en los primeros años setenta, los intentos de construcción de esa planta se vieron frustrados; el cambio de gobierno de facto imprimió un compás de espera al lanzamiento de 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 logró una mayor participación del capital nacional, y a partir de allí pareció darle un nuevo impulso que le permitiría una rápida puesta en funcionamiento. Hasta acá los directivos de la empresa aceptaban las concesiones y las directivas del Estado, con bastante “quietud” lograban que el impulso al proyecto lo diera el Estado.

Sin embargo, con la muerte de Perón, la inestabilidad política profundizada por las diferentes corrientes en el poder que pugnaban por imponer sus distintas concepciones acerca de la política económica provocó indefiniciones respecto a ALPAT e impidió el financiamiento por parte del Estado y por ende cualquier avance. La crisis económica provocada por el “Rodrigazo” pareció desechar los intentos por lograr la fabricación local de carbonato de sodio. Sin el auxilio estatal, los empresarios quedaron inermes a la espera de nuevas definiciones al interior del gobierno.

Una vez que se reposicionó en el gobierno la ortodoxia peronista, el proyecto tuvo nuevas definiciones con tintes más “nacionalistas”, en donde el Estado nacional tendría

una participación mayoritaria, pero los alcances de la crisis económica y la posición endeble del gobierno constitucional no permitieron realizar los aportes de capital necesarios para que, de una vez, la planta productora de soda Solvay se pusiera en funcionamiento. En principio, los empresarios no se negaron a que el Estado tuviera una participación mayoritaria y dirigiera “su” empresa, al contrario ello le aseguraría un mayor financiamiento por los múltiples canales previstos. El problema suscitó con la crisis política y económica que los relegaba a un segundo plano.

Así, luego de siete años de iniciarse el proyecto para la consecución de un objetivo considerado prioritario, éste quedó enredado en los avatares políticos que le traspasaron sus propias incertidumbres generando una frustración que continuaría en las décadas posteriores.

De allí en más, la herencia de este proyecto para los sucesivos gobiernos constituía una pesada carga que no siempre estaban dispuestos a afrontar o no tenían claros los lineamientos para avanzar; sin embargo lo hicieron y en el proceso no encontraron la manera de ponerle coto a los empresarios que aprovecharon la incertidumbre reinante para que el Estado financiara, en definitiva, durante treinta y tres años una fábrica fantasía.

En este trabajo hemos realizado un recorrido que permite advertir distintas facetas de la iniciativa estatal. Inicialmente los intentos de constituirse en “empresario”. Más tarde abandonó ese rol para transformarse en el “impulsor” de la inversión privada, primero apostando al capital extranjero y más tarde al capital local, de acuerdo a los avatares de la lógica política. La idea era constituir una “burguesía nacional” que acompañara y dinamizara el desarrollo económico. Pero como hemos demostrado, en su afán de lograr ese objetivo el Estado, en algunas ocasiones, debió dejar de lado el rol de “regulador” de esos proyectos y se convirtió en un Estado “concedente”.

5. Bibliografía:

Belini, Claudio (2001); “DINIE y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955”. En *Desarrollo Económico*, Buenos Aires. n. 161, abril-junio.

Belini, Claudio (2007); “La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958”, en Rougier, Marcelo (dir.); *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina. 1950-1980*. Buenos Aires. Ediciones Cooperativas.

Belini, Claudio y Rougier, Marcelo (2008); *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires, Manantial.

De Paula, Alberto, Martín, María y Gutierrez, Ramón (1980); *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarrollo argentino, 1930-1980*. Buenos Aires, DGFM.

Pampin, Graciela (2010); “Acciones y reacciones en la industria química. Políticas públicas y empresarios: el caso ALPAT”, en Rougier, Marcelo (dir.); *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales 2*. San Isidro, Lenguaje Claro.

Pampin, Graciela (2007); “Industria y frustración: el caso de Álcalis de la Patagonia (1940-1976)”. En *Primeras Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Agosto.

Rougier, Marcelo (2011); *Estado y empresarios de la industria del aluminio en la Argentina. El caso Aluar*. Bernal, UNQui.

Rougier, Marcelo (2004); *Instituciones, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*. Buenos Aires. UNQ.

Rougier, Marcelo y Martín Fiszbein (2006); *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos Aires. Manantial.

Rougier, Marcelo (2010); “Una historia poco transparente. Expansión y crisis de la Fábrica de Vidrios y Opalinas Hurlingham SA”, en Rougier, Marcelo (dir.); *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales 2*. San Isidro, Lenguaje Claro.

Schvarzer, Jorge (1996); *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires. Planeta. Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1993); “Expansión, maduración y perspectivas de las ramas básicas de la industria argentina. Una mirada ex post desde la economía política.” *Desarrollo Económico*, nro. 131. Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1986); *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires. Hyspamérica.

Schvarzer, Jorge (1978); “Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino.” En: *Desarrollo Económico*. N. 71. oct-dic.

Schvarzer, Jorge (1979); “Estado y empresas públicas en la Argentina”, en *Economía en América Latina*, CIDE, México.

Vaquer, Antonio (1968); *Historia de la Ingeniería en la Argentina*. Buenos Aires. EUDEBA.