

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

# **El Estado como empresario industrial en la segunda etapa de sustitución de importaciones. La experiencia en el sector petroquímico.**

Odisio, Juan Carlos.

Cita:

Odisio, Juan Carlos (2009). *El Estado como empresario industrial en la segunda etapa de sustitución de importaciones. La experiencia en el sector petroquímico. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/566>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **El Estado como empresario industrial en la segunda etapa de sustitución de importaciones. La experiencia en el sector petroquímico**

Odisio, Juan Carlos (PHIAL – CEEED y CONICET)

### ❖ Introducción

Este trabajo busca echar luz sobre el papel *directo* que asumió el Estado en la producción industrial a partir de la posguerra, cuya lógica se extendió hasta el golpe militar de 1976, cuando comenzó a implementarse una nueva estrategia de industrialización. Se trabajará con la rama petroquímica, seleccionando distintos aspectos de los proyectos de la industria estatal del sector. Específicamente sobre el proceso de planeamiento y conformación de un complejo industrial de gran magnitud, nucleado desde su planta madre, Petroquímica Bahía Blanca (PBB). El polo, si bien fue concebido e impulsado decididamente desde el Estado, superó largamente el lapso estimado preliminarmente para su puesta en marcha.

Entender las razones que decidieron el impulso del complejo, como las vicisitudes que sufrió hasta alcanzar su conformación, exige repasar la cambiante regulación aplicada en esos años al sector petroquímico en particular e industrial en general. También se examinará la trayectoria del sector a nivel nacional, desde su temprana implantación en 1942 hasta el momento de iniciarse la construcción del polo. Se examinarán finalmente las dificultades de todo tipo que atravesó el proyecto hasta su puesta en marcha.

Se seleccionó esta empresa con el fin de brindar un caso de análisis del funcionamiento y los problemas del Estado como impulsor del desarrollo, específicamente industrial. Pero como “la mera descripción de los hechos singulares pasados no nos da un verdadero conocimiento de la historia”<sup>1</sup>, el ejemplo particular poco puede decir acerca de ese (o cualquier otro) fenómeno económico-social. Por lo que se intenta enriquecer el aporte con un repaso de las ideas económicas en boga en esos años, para comprender las causas por las cuales “la estrategia era lograr una mayor integración económica promoviendo el desarrollo de las industrias de base y la descentralización regional”<sup>2</sup> y los medios planteados para alcanzarlo: la profundización de la industrialización

---

<sup>1</sup> Silberstein (1973), p. 38.

<sup>2</sup> Rougier y Fiszbein (2006), p. 22.

sustitutiva de importaciones. Los instrumentos más utilizados fueron los incentivos promocionales -la política cambiaria y de aforos, las compras del Estado, la política crediticia y la de subsidios directos vía desgravación impositiva- pero no siempre resultaron eficientes ni arrojaron los efectos esperados<sup>3</sup>.

El argumento inaugural para la estrategia de desarrollo seguida en la posguerra se desarrolló desde los trabajos de Rosenstein-Rodan<sup>4</sup> en los '40 y de Nurkse en la década siguiente<sup>5</sup>. Se comenzó entonces a postular el problema del “desequilibrio estructural” y la necesidad de que el crecimiento de las regiones subdesarrolladas fuese articulado entre las distintas ramas de la producción, para evitar los “cuellos de botella” en los sectores en que la oferta no creciera a la tasa necesaria para satisfacer la demanda. En la década siguiente esa postura dio origen a la idea contraria: el crecimiento económico de esas regiones sólo se podría producir de manera “desequilibrada” o “desbalanceada”. Albert Hirschman aportó dos nociones significativas: la de los *encadenamientos* entre sectores y la del desequilibrio como una oportunidad para una nueva actividad que, de tener éxito, generaría un nuevo desequilibrio y una nueva oportunidad, en un proceso de desarrollo que se retroalimentaría cíclicamente, considerando al desarrollo como una “cadena de desequilibrios”<sup>6</sup>.

Localmente estas ideas intentarían ser aplicadas al análisis del desarrollo nacional por Guido Di Tella, quien analizó la historia de la industria argentina exclusivamente en función de factores internos y proponía que la centralidad de la promoción debía ubicarse en la promoción de exportaciones manufactureras<sup>7</sup>. Por otro lado, Aldo Ferrer recorrió el camino inverso, analizando los condicionantes externos del devenir industrial local y si bien postulaba también la necesidad de lograr exportaciones fabriles, expresaba la vertiente del nacionalismo económico que propulsaba una estrategia de

---

<sup>3</sup> Hacia mediados de los '80 -por razones diversas- estos instrumentos comenzaron a perder aplicabilidad y legitimidad, por lo que fueron gradualmente abandonados. Schvarzer (1987b), p. 6.

<sup>4</sup> Quien propuso en 1943 su idea del “big push” que permitiría localizar los recursos escasos de manera diversificada, buscando una industrialización “armónica” de los países atrasados.

<sup>5</sup> La trayectoria de la discusión –que excede ampliamente lo aquí volcado- puede seguirse en el cap. 1 de Rougier (2004).

<sup>6</sup> Rougier, op. cit., p. 30.

<sup>7</sup> Donde se sostenía que “industrias básicas son aquellas que pueden exportar”, Di Tella, citado en Rougier y Fiszbein, op. cit., p. 39.

crecimiento autocentrada, con una mayor integración vertical, apostando al desarrollo de las industrias de base por capitales nacionales<sup>8</sup>.

Otro de los conceptos por detrás del impulso estatal al proceso de sustitución de importaciones en la segunda mitad del siglo XX se encuentra en la propuesta de Perroux de los *polos de crecimiento*, retomada luego por Boudeville<sup>9</sup>. Ellos establecieron que el crecimiento económico no se propaga de manera uniforme (geográficamente o entre sectores), por lo que para lograr el desarrollo es necesario implantar grandes empresas industriales que motorizaran ese proceso, volcando externalidades positivas al resto de los actores regionales<sup>10</sup>.

En este punto, nombrar las contribuciones que se han desplegado sobre las ideas de “causación circular y acumulativa”, del premio Nóbel Gunnar Myrdal, pueden resultar fructíferas. Entre los principales exponentes podemos hallar a los economistas de la CEPAL y los de la escuela de la Dependencia: Friedmann, Frank, Amin<sup>11</sup>. Ambas escuelas enmarcan el análisis dentro del esquema centro-periferia, que propone que las disparidades del crecimiento regional se producen por la forma misma que asumen las relaciones entre las regiones (de desarrollo desigual), donde las más rezagadas no tienen posibilidad de salirse de la “trampa del subdesarrollo”<sup>12</sup>. Así, si la asignación de recursos a través del mercado no es eficiente, el Estado posee un amplio campo de acción para corregir esos desequilibrios.

Parte del pensamiento económico nacional había además aceptado gradualmente la idea de que el Estado debía hacerse cargo directamente de algunas de las actividades básicas en las que el sector privado no mostrase intención de participar. Ferrer expresaba que “el Estado deberá hacerse cargo de una parte sustancial de la inversión total, sobre todo en aquellas ramas de la economía en que la empresa privada no pueda ni le interese hacerlo, como ser en la formación de capital básico”<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Ferrer (1970).

<sup>9</sup> Furió (1996), p. 29.

<sup>10</sup> Boudeville argumentó que las industrias derraman externalidades específicamente sobre el territorio en que se hayan localizados y no sobre toda la economía como se interpretaba desde la propuesta de Perroux. Moncayo Jiménez, op. cit., p. 16.

<sup>11</sup> Furió, op. cit., p. 44.

<sup>12</sup> “[...] el juego de las fuerzas de mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir, las desigualdades entre las regiones”. Myrdal, citado en Furió, op. cit., p. 37.

<sup>13</sup> Ferrer (1956), p. 177.

El caso seleccionado es resultado evidente de estas prácticas de desarrollo inducido. El surgimiento del Complejo Petroquímico de Bahía Blanca (CPBB) debe interpretarse dentro del marco de la profundización de esta *lógica de industrialización* perseguida desde, finales de los años '50, en los que se intentaba pasar de un esquema manufacturero de fabricación (como el complejo metalmecánico) al de bienes industriales intermedios, como la siderurgia o el cemento<sup>14</sup>. Ello permitiría superar el problema de escasez de divisas que había caracterizado a la economía de posguerra y que constituía el principal limitante del crecimiento económico<sup>15</sup>.

#### ❖ Orígenes y expansión de la petroquímica nacional

El desarrollo de la petroquímica fue resultado de las innovaciones industriales de la Segunda Guerra Mundial. Naftas de aviación, tolueno, cauchos sintéticos, nylon, polietilenos fueron los principales productos novedosos, frutos del esfuerzo bélico de los países anglosajones principalmente. Anteriormente ya se conocían muchos de estos productos químicos pero no se obtenían como derivados del petróleo. Por ejemplo los dos insumos básicos más utilizados, benceno y etileno, se obtenían –respectivamente- de la destilación en seco de la hulla y de la deshidratación del alcohol etílico.

En Argentina las primeras fabricaciones se dieron tempranamente, en muchos casos fueron pioneras en Sudamérica, asociadas a la iniciativa estatal. En 1942 la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) instaló en Campana una planta piloto de tolueno que aprovechaba un corte de nafta que se obtenía con el craqueo combinado de la Destilería Fiscal de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) ubicada en La Plata<sup>16</sup>. Al año siguiente, la petrolera estatal estableció la primera planta petroquímica con capacidad industrial del país en San Lorenzo (Santa Fe), que le permitía producir 1.200 toneladas anuales de isopropanol, mientras que la DGFM constituyó una sociedad mixta

---

<sup>14</sup> Los rasgos de este proceso han sido largamente estudiados desde vertientes con muy diferentes orientaciones. Entre los trabajos más importantes al respecto podemos mencionar los ya “clásicos” de Ferrer (1973), Díaz Alejandro (1975), Mallon y Sourrouille (1976), Di Tella y Dornbusch (1989) y Lewis (1993).

<sup>15</sup> El fenómeno suscitó creciente interés entre los estudiosos del tema desde mediados de los sesenta. La acertada expresión analítica de la dinámica de una estructura económica de ese tipo puede hallarse en Villanueva (1964), en Eshag y Thorpe (1965), en Braun y Joy (1968) o en Diamand (1973), quien indica en la p. 233 que “no es la ineficiencia de asignación de recursos lo que causa el desequilibrio externo, sino la limitación externa no resuelta lo que determina una obligada ineficiencia de asignación de recursos”.

<sup>16</sup> La misma había entrado en operaciones en diciembre de 1925, se había ampliado en 1929 y había alcanzado a ubicarse como una de las diez mayores destilerías del mundo por su capacidad de refinamiento. San Martín (2006), p. 32.

con Atanor (aportando un tercio de su capital) para elaborar caucho sintético. Poco después se erigiría en Río Tercero una moderna planta de síntesis de metanol con capacidad para satisfacer toda la demanda nacional. Por su parte, Atanor seguiría luego un proceso de expansión muy marcado<sup>17</sup>. En 1946 se ampliaría la planta piloto de la DGFM para lograr mayor escala y poder comercializar sus productos, incorporando la posibilidad de obtener también benceno, xilenos, naftas especiales y solventes.

Las empresas privadas por su parte, continuaron con los métodos carboquímicos para obtener compuestos orgánicos. Hacia finales de la década del '50 la mayor parte de la demanda interna de productos petroquímicos se satisfacía mediante la importación o se obtenía localmente a través de técnicas anticuadas. Solamente dos firmas habían encarado la producción por vía petroquímica: Compañía Química producía anhídrido ftálico e IPAKO hacía lo propio con el etileno y el polietileno. Si bien ya se encontraban a disposición los insumos básicos y la infraestructura necesaria, la petroquímica veía frenada su expansión por cuestiones de escala, ya que la producción se vuelve viable en la medida que se puedan colocar los subproductos de la cadena, lo que depende de la demanda de sus *encadenamientos*<sup>18</sup>. Por sus características especiales la misma se halla extremadamente concentrada, ya que cada etapa del proceso “genera un producto cautivo por la etapa siguiente”<sup>19</sup>.

Con la llegada de Frondizi a la Presidencia de la Nación, el sector se vio impulsado específicamente por la política de promoción industrial. Llegaron numerosos capitales extranjeros, muchas veces asociados a empresas locales para satisfacer la demanda insatisfecha de productos petroquímicos. A YPF sólo se le permitió jugar como proveedora de insumos (gas o naftas) impidiéndole avanzar en la integración vertical, que era el modelo que se estaba desarrollando internacionalmente. En 1961 se dictó el primer “Régimen de Promoción a la Industria Petroquímica”, que permitía la adquisición de equipamiento importado en condiciones muy favorables. El régimen se ampliaría al año siguiente para incluir desgravaciones impositivas, el compromiso de que YPF vendería los insumos básicos a precios subsidiados y protección arancelaria para los bienes finales producidos localmente. De ese modo, al momento del golpe

---

<sup>17</sup> Su trayectoria puede consultarse en el primer capítulo de Belini y Rougier (2008).

<sup>18</sup> La estrecha dependencia de cada nivel de producción de este complejo industrial lo vuelve posiblemente uno de los mejores ejemplos para el concepto de “encadenamientos” de Hirschman, aludido más arriba.

<sup>19</sup> Gorenstein (1993), p. 578.

contra Frondizi, ya se producían en el país más de 30 mil toneladas de productos petroquímicos anuales, entre los que se podían contar principalmente benceno, tolueno, xilenos, metanol, amoníaco, anhídrido ftálico, policloruro de vinilo y negro de humo<sup>20</sup>.

En 1964 se dictó un nuevo régimen de promoción industrial, que incluía explícitamente al sector petroquímico y establecía sus precios de fomento. El acento pasó a estar puesto en la integración vertical, ya que la promoción alcanzaba a nuevas plantas individuales (es decir, no integradas) sólo si tenían contratos o compromisos previos que le permitieran funcionar con una “capacidad armónica” con las proveedoras de insumos básicos. Se elaboró un listado de productos petroquímicos promovidos, a los que se daría preferencia en caso de ser proyectos que persiguieran la integración “aguas arriba”.

Para mediados de la década el sector petroquímico nacional producía alrededor de 50 mil toneladas de productos básicos y más de 80 mil de bienes finales<sup>21</sup>. En 1966 técnicos de YPF e IPAKO iniciaron estudios sobre la factibilidad de ampliar la producción nacional de etileno. En diciembre de ese año se crea una “Comisión Asesora”, que debía establecer las directivas para programar y coordinar el desarrollo de la industria petroquímica, que serían elevadas a la consideración de la Comisión Nacional de Desarrollo<sup>22</sup>. Participaban de esta Comisión Asesora representantes de las empresas públicas (DGFM, YPF y Gas del Estado), como privadas petroleras (ESSO) y petroquímicas (PASA, Monsanto e IPAKO). Dicha comisión realizó estudios sobre la demanda insatisfecha del mercado, cotejó las materias primas necesarias y las disponibles, estimó los costos de puesta en marcha y operación de las futuras plantas y finalmente, se analizaron diversos puntos del país para posibles localizaciones. En 1967 Atanor, Duperial y Electroclor forman la Unión de Empresas Petroquímicas Argentinas, con el interés de presentar un proyecto para producir etileno.

La importante ampliación de la infraestructura (gasoductos y oleoductos) impulsada durante el frondizismo permitía disponer de insumos hidrocarbúricos en numerosas zonas del país, dando el primer paso necesario para la integración de la industria petroquímica local. Por otro lado, los problemas que enfrentaba el sector eran la falta de

---

<sup>20</sup> San Martín (op. cit.), p. 101.

<sup>21</sup> San Martín (op. cit.), p. 118.

<sup>22</sup> Previo paso por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, de la que dependía la Comisión Asesora.

insumos básicos (básicamente etileno y aromáticos) y la presencia de empresas poco eficientes con una reducida capacidad exportadora. La mayoría de las plantas de estas empresas (transnacionales, en su gran mayoría) no poseía escala suficiente, tenían un muy bajo nivel de integración y dominaban sus mercados oligopólicos por los altos niveles de protección establecidos.

La respuesta que comenzó a imponerse desde el Estado (fomentada especialmente por los sectores nacionalistas del Ejército) fue la decisión de que se instalasen dos grandes polos petroquímicos públicos, uno a base de derivados de petróleo y el otro de gas natural. Este fue el nacimiento del proyecto de las Petroquímicas General Mosconi (PGM) y Bahía Blanca (PBB).

Hacia fines de los sesenta, la capacidad instalada de producción de bienes finales superaba las 340 mil toneladas. En 1969 se dictó un nuevo régimen de promoción que además de mantener muchos de los beneficios antes otorgados (como la prioridad de equipamiento) establecía que los precios de las materias primas debían ubicarse en torno a los niveles que tenía en los países desarrollados. Los precios del etano y el etileno se ajustarían para compensar el costo de transporte desde el punto de emisión hasta los lugares de consumo, exceptuando a aquellas plantas que se levantarán en el Gran Buenos Aires para favorecer la descentralización regional. Además el precio sufría descuentos superiores para las plantas con mayor capacidad instalada.

El mismo decreto indicaba por otro lado que “la petroquímica no ha alcanzado en nuestro medio un nivel de desarrollo acorde con sus recursos de materia prima y con las posibilidades que ofrece la demanda de por sí bastante elástica, de los productos elaborados” y que “las limitaciones del mercado han derivado de fundamentalmente de los altos precios vigentes y de la falta de un régimen promocional que hiciera posible su reducción al actuar sobre los costos de producción”<sup>23</sup>. Para 1970, se producían más de 220 mil toneladas de productos petroquímicos básicos y la demanda local había seguido su expansión por lo que se satisfacía con productos nacionales totalmente. Por el lado de los productos intermedios y finales, la oferta local había superado las 410 mil toneladas, mostrando un incremento muy superior al de la demanda, desplazando así a los productos importados.

---

<sup>23</sup> Considerandos del decreto 4271/69 del PEN.



Con la salida de Onganía, la DGFM e YPF tuvieron mayor libertad de acción para desarrollar proyectos petroquímicos (lo que tenían impedido hasta entonces). Mientras la primera buscaba mejorar su abastecimiento de aromáticos para la fabricación de explosivos, la segunda buscaba avanzar en la integración de su cadena de refinamiento (a la manera de las petroleras europeas)<sup>24</sup>. Así surgió en 1970 en la ciudad de Ensenada, PGM y el año siguiente vio nacer a PBB. Estas empresas insumirían una inversión conjunta de más de 120 millones de dólares para su implantación. Su forma legal sería la de sociedades anónimas con mayoría estatal, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Ley 17318 de 1967 que perseguía “el aprovechamiento de las positivas modalidades de la iniciativa privada” pero “dentro de una estructura jurídica que garantice la participación prevalente del Estado”<sup>25</sup>.

#### ❖ La dificultosa puesta en marcha

El proyecto original de instalar el CPBB pertenecía a Dow Chemical que, a pesar de haber recibido la autorización para iniciar la construcción en 1969, se retiró de la iniciativa y no la llevó a cabo<sup>26</sup>. En cambio la compañía inauguró una planta petroquímica en la provincia de Santa Fe, a 30 kilómetros de Rosario, que aún está en funcionamiento. En 1971 el decreto 3056/71 le encomendaría a la DGFM la organización del polo (tal como había ocurrido el año anterior con PGM).

Uno de los principales argumentos a favor de la creación de este segundo polo, se encontraba en el impulso que sobre la economía nacional ejercería este proyecto de gran magnitud, a través de un enorme efecto multiplicador; se suponía que inmediatamente luego de ser puesto en marcha, permitiría un ahorro de 15 millones de dólares por sustitución de importaciones (cifra que en pocos años se podría elevar a 50 millones por el crecimiento de la demanda potencial)<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Silveti (1999), p. 67.

<sup>25</sup> El artículo 1° de la ley establecía dos requisitos para la participación estatal: que fuera “por lo menos el 51% del capital social” y que pudiese “constituir por sí el quórum y prevalecer en las asambleas”. Asimismo se excluía a estas sociedades de la ley de Quiebras vigente.

<sup>26</sup> Sobre el retiro se argumentó por un lado que no pudo realizarse por las excesivas reglamentaciones antimonopólicas que el gobierno impuso a la firma y por otro se sostiene que toda la operación fue un movimiento estratégico para evitar que empresas competidoras pudieran localizarse allí. Gorenstein (op. cit.), p. 577.

<sup>27</sup> En Argentina se consumían 10 Kgs. de productos petroquímicos por habitante mientras en los países desarrollados era como mínimo de 40.

En la selección de esta ciudad pesó el hecho que allí se encontraba la unión de tres gasoductos troncales que venían de las cuencas Austral y Neuquina (donde se encontraban los principales yacimientos gasíferos del país) y que proveerían al CPBB de su insumo básico, el etano<sup>28</sup>. Ello incorporó a Gas del Estado (GE) a la alianza de empresas estatales que impulsaba el proyecto, ya que sería la encargada de procesar el hidrocarburo (que le proveería YPF) para obtener el etano en una planta separadora ubicada a 16 kilómetros del complejo, en la unión de los gasoductos Oeste y Sur. Otros factores que favorecieron la decisión de implantar el complejo en Bahía Blanca fue la existencia de su infraestructura portuaria de importante calado (45 pies al cero), la presencia de salinas, desde la que se podía extraer cloruro de sodio (necesario para obtener el cloro que se utiliza en la última etapa de procesamiento petroquímico) y una importante red vial y ferroviaria.

El Estado buscó desarrollar la totalidad de la cadena petroquímica para establecer un polo integrado: la planta extractora de etano, propano, butano y gasolina a cargo de GE en General Cerri, la planta de PBB, elaboradora de etileno y propileno y finalmente, las plantas que consumirían esos productos como insumos.

El 21 de octubre de 1971 quedaba constituida “Petroquímica Bahía Blanca, Sociedad Anónima Industrial y Comercial”<sup>29</sup>. El capital autorizado a emitir se fijó en 80 millones de pesos ley 18188. Los tres entes públicos mencionados poseerían en partes iguales el 51% de las acciones exclusivas de clase “A” nominativas no endosables, mientras que el resto debía colocarse en acciones clase “B” ordinarias al portador a inversores privados<sup>30</sup>. El directorio estaría formado por 11 miembros, de los cuales 7 serían designados por los accionistas clase “A” (además a uno de ellos se le asignaría la presidencia<sup>31</sup>) mientras el resto sería seleccionado por los accionistas clase “B”. Los primeros deberían encargarse de las máximas funciones ejecutivas y de finanzas mientras que los segundos deberían cubrir las funciones de producción, comercial y de desarrollo. También se formaría un Comité Ejecutivo formado por dos directores representantes de las acciones clase “A” y tres de la clase “B”.

---

<sup>28</sup> Por ese punto nodal pasaban diariamente 18 millones de m<sup>3</sup> de gas natural con contenido de etano, propano, butano y gasolina natural. Silveti, op.cit., p.72.

<sup>29</sup> Mediante la ley 19334.

<sup>30</sup> A fines de 1972 PBB concluye la suscripción de su capital privado con IPAKO, INDUPA, ELECTROCLOR, CIDASA, CITOY e ISAURA.

<sup>31</sup> En el primer período recayó sobre el Gral. de Brig. J. C. Uriburu, representante de la DGFM.

El monto total de la inversión se fijó en 44,69 millones de dólares. Para la importación del equipamiento necesario se otorgó prioridad cambiaria a la empresa por casi 18 millones de dólares y un plazo de 30 meses para la instalación y puesta en marcha de los bienes adquiridos en el exterior. El Estado dispuso además el acuerdo de las garantías y los avales para la importación de los bienes y servicios que fuesen necesarios.

En el proyecto se planeaba una producción anual de 120 mil toneladas de etileno y 12 mil toneladas de propileno (que, respectivamente, se podrían expandir a 200 y 20 mil toneladas). Se fijó un precio promocional para el etano que debía comprar PBB<sup>32</sup>, para lo que debía subsidiarse a GE por la diferencia y se garantizó “el tratamiento de promoción petroquímica e impositivo más favorable que se haya otorgado y se otorgue en el futuro a empresas que desarrollen actividades en la petroquímica”. Asimismo se exceptuó a la compañía del régimen de la ley 18875 de “compre nacional”, se la declaró de interés nacional y se le otorgaron ventajas impositivas tanto a la firma como a las obras de contrataciones de servicios encomendados para su instalación.

Se encomendó a la PBB la realización de acuerdos con el capital privado para desarrollar las “plantas satélites”<sup>33</sup>. Las mismas consumirían el etileno y el propileno para dar vida al complejo fabricando los productos finales: polietileno (de alta y baja densidad), cloruro y policloruro de vinilo, óxidos de etileno y propileno, glicoles etilénicos y propilénicos, poliglicoles clorosoda, solventes clorados, acetato de vinilo, estireno y acetaldehído. En caso de no haberse logrado captar el interés de actores privados al cabo de 180 días, PBB debería presentar proyectos para realizar (por sí o por otros) los diferentes productos considerados.

Entre los requisitos para realizar los acuerdos, se incluían cláusulas con referencia a los niveles de capital propio a aportar por las sociedades privadas, a la tecnología y la escala de producción que se debían instalar para poder no sólo abastecer el mercado local sino también exportar los productos finales.

Se decidió la localización definitiva cerca del puerto local (a unos 5 kilómetros de la ciudad, sobre el camino Parque Sesquicentenario) y a principios de 1972 se llamó a licitación el comienzo de la construcción de la planta (la ingeniería de procesos y la

---

<sup>32</sup> En 17,20 dólares la tonelada métrica de etano.

<sup>33</sup> “Con la mínima participación estatal posible en los capitales a formar” de acuerdo al 10° artículo de la ley 19334.

instalación del “cracker” de etileno y propileno), de la que resultaron ganadores *Linde* de Alemania y *McKee* de EEUU, firmándose el contrato correspondiente el 26 de diciembre de ese año. Se otorgó -como estaba previsto- un plazo de 30 meses para la puesta en marcha, similar al de PGM, esperando que la primer partida de etileno estuviera lista a mediados de 1975.

Las empresas participantes privadas con participación en PBB manifestaron contar con planes para erigir las plantas satélites del polo. En 1972 (además de terminar de aportar la suscripción de acciones de la planta madre) acordaron los términos generales de los contratos de venta de etileno. Sin embargo retrasaron la presentación de sus proyectos hasta julio de 1973, después de asumido el tercer gobierno peronista, en contra de los plazos establecidos en primera instancia.

En noviembre de ese año GE recibe una denuncia por el proceso de licitación de la planta extractora. Se decide parcializar la planta, fraccionándose responsabilidades y otorgándose a GE únicamente la dirección del proyecto, pero no se logra avanzar según los planes establecidos. En 1977 se volvió a licitar la obra, suscribiéndose un contrato que establecía un horizonte de 22 meses de ejecución.

El decreto 592, promulgado en diciembre de 1973, estableció nuevos lineamientos para la participación accionaria de los distintos actores de la industria petroquímica. Además se establecía que el Estado (a través del Programa Petroquímico Nacional) planificaría la actividad del sector y para poder preveer correctamente las necesidades de insumos, “la instalación de plantas petroquímicas privadas o estatales en el país, [debía] contar en todos los casos con la autorización del Ministerio de Economía”, que también analizaría el tratamiento a otorgar a los proyectos en trámite. Los proyectos privados que ya estuvieran funcionando no serían afectados, pero a partir de la reglamentación del decreto no podrían realizar ninguna modificación en sus planes sin la previa autorización expresa de ese Ministerio.

Para los proyectos, en los emprendimientos de productos finales de la cadena petroquímica, se permitió sin limitaciones la participación del capital privado nacional<sup>34</sup>. El Estado podría controlar como máximo el 25% de las acciones y tendría injerencia en los proyectos cuando no existieran interesados, si los posibles

---

<sup>34</sup> El capital extranjero debía acatar las limitaciones de la legislación existente.

participantes no acreditaran solvencia, técnica, empresaria o financiera suficientes o en el caso de que se creasen estructuras privadas monopólicas que pudiesen afectar los precios o distorsionar el mercado. En el proyecto del CPBB quedaban alcanzados el policloruro de vinilo y los poliglicoles.

Para los productos intermedios se estableció que el Estado debía tener una participación del 51% del capital con poder de decisión y el resto sería integrado por capitales privados (nacionales o extranjeros sin distinción). Nuevamente, en caso de que el sector privado no mostrase interés en suscribir la totalidad del 49% accionario o si los interesados no demostrasen la pericia necesaria, la participación estatal podría superar el límite impuesto. En este caso afectaba a los proyectos de producir cloruro de vinilo, óxidos de etileno y propileno, polietilenos y acetaldehído.

Por último, la provisión de productos petroquímicos básicos o esenciales debía estar controlada en su totalidad por el Estado. Así, las empresas estatales tendrían que elevar su participación en PBB hasta el 100% para hacerse cargo de la producción de etileno y propileno, mientras que los precios de esos productos serían fijados por el Poder Ejecutivo nacional<sup>35</sup>.

También se perseguía la promoción, en los proyectos futuros, del acceso de medianos y pequeños capitales locales junto con empresas extranjeras que aportasen tecnologías de punta, como asimismo la incorporación de bienes de capital y de ingeniería nacionales en las instalaciones a realizarse. Para ello el Ministerio de Economía podía proponer “medidas especiales de promoción mediante apoyo financiero y beneficios impositivos que contribuyan al logro de niveles técnicos y de precios compatibles con los internacionales”. Se declaró también el “uso prioritario” de los hidrocarburos olefínicos para la industria petroquímica respecto de su destino alternativo como combustible. A través del Banco Nacional de Desarrollo se asignó una línea de crédito con las “mejores condiciones posibles a aplicar” y en caso de que las empresas no tuviesen las garantías reales suficientes, la Secretaría de Estado de Hacienda otorgaría las necesarias. Se otorgaron diferimientos impositivos en los impuestos a los réditos (para las firmas y para los inversionistas en las empresas de capital nacional promovidas) y del gravamen

---

<sup>35</sup> De acuerdo al 10º artículo “los precios [...] cubrirán los costos, amortizaciones, provisiones y provisiones, más una utilidad razonable, con la finalidad de facilitar el adecuado cumplimiento de los objetivos de este decreto”.

a la transición gratuita de bienes, de hasta diez, nueve y siete años de acuerdo al lugar de la cadena petroquímica que ocupasen los respectivos productos.

Ese mismo año se dictó el Plan Trienal que establecía la capacidad mínima que debía tener cada nueva planta y el año de su puesta en marcha. Las empresas estatales no pudieron avanzar con el proyecto dado el fuerte incremento del déficit fiscal. El país se encontraba inmerso en un clima político enrarecido y con un acontecer económico de gran desorden. Tampoco las firmas privadas, que debían establecer las plantas procesadoras de los subproductos de PBB, realizaron las inversiones requeridas, retrasándose en definitiva el inicio de las actividades del CPBB. Las empresas declaraban que lo que frenaba el avance de los proyectos era que el decreto 592 entraba en colisión con la Ley 19334, por lo que resultaba necesario reestablecer reglamentaciones uniformes para que el complejo pudiera finalmente conformarse.

En 1975, ante la paralización de las obras, se crea una Comisión Especial formada por el Ministerio de Economía y de Defensa, para realizar nuevos acuerdos con las empresas privadas y evaluar las medidas necesarias para la efectiva realización del polo en su conjunto. A partir de propuestas de esta Comisión, la DGFM adquiere el 30% del capital accionario de las empresas satélites, conformándose sociedades mixtas que no encontraban sustento en el régimen jurídico vigente. Éstas acordaron mantener los niveles de producción señalados por los lineamientos anteriores.

Mientras PGM se había concretado en el plazo previsto originalmente (poniéndose en marcha el 29 de junio de 1974), PBB recién fue inaugurada (por un nuevo gobierno militar) cinco años después de otorgada la licitación, en julio de 1977 con una capacidad de producción de 120 mil toneladas anuales. Pero no pudo empezar a funcionar dado que no recibía el etano necesario (por los problemas que enfrentaba GE para instalar la planta separadora de gas natural) ni habían sido terminadas las plantas de subproductos.

En ese contexto, la ley 21635 de ese año convalidó lo acordado y declaró “de interés nacional, primera prioridad y urgencia a todos los efectos previstos en la legislación nacional, [...] la instalación, puesta en marcha y explotación del Complejo Petroquímico Bahía Blanca”, sin observar demasiado las reglamentaciones del decreto 592. Así, se estableció un nuevo esquema para la capacidad de producción anual de las plantas de cada uno de los eslabones: la de etileno -de PBB- se llevaría a un piso de 200

mil toneladas en vista del crecimiento esperado de su demanda; con respecto al polietileno, Polisur S.M. produciría 110 mil toneladas de baja densidad y Petropol S.M. 20 mil de alta densidad; Monómeros Vinílicos S.M., 130 mil toneladas de cloruro de vinilo monómero; Induclor S.M. 90 mil toneladas de cloro (luego podría producir también hidróxido de sodio), finalmente Electroclor S.A. e Indupa S.A. producirían -respectivamente- 23,5 y 45 mil toneladas de policloruro de vinilo<sup>36</sup>.

A todas las empresas se les otorgó el beneficio promocional sectorial en tanto formaran parte del complejo. En caso de que los participantes privados no cumplieran con alguno de los requisitos establecidos por la autoridad de aplicación podrían ser sustituidos total o parcialmente, “en la forma más expeditiva posible” por el Estado. En ese caso las empresas se declararían de utilidad pública y quedarían sujetas a expropiación, tanto las plantas como las acciones en manos del capital privado.

A instancias de esa ley se dictaron varios decretos. El 2673 creó el Consejo de Administración del CPBB, en el que además de PBB y la DGFM (cuyo representante sería presidente del Consejo), tendrían participación las restantes empresas del polo. El organismo debía representar los intereses generales del CPBB antes las autoridades competentes para asegurar la provisión de la infraestructura y los servicios necesarios de comunicaciones, agua, gas y energía, transporte, accesos, etc.

Por su parte, el decreto 2675 instituyó un Consejo Interministerial con el objeto de supervisar y coordinar la instalación de todo el complejo, que funcionaría solamente hasta la puesta en marcha del mismo, fiscalizando la construcción tanto de las plantas como de las obras de infraestructura necesarias. Sería integrado por representantes de los Ministerios de Economía y de Defensa (que tendrían la presidencia rotativacada año). La DGFM actuaría como su secretaria, para “generar, apoyar y desarrollar con su infraestructura y las de las empresas petroquímicas en que participa, los aspectos técnicos, administrativos y de todo otro orden para el debido cumplimiento de las atribuciones y deberes del consejo”.

Finalmente en 1981 PBB pudo poner en marcha su “cracker” en simultáneo con la planta separadora de GE y con la de polietileno lineal de baja densidad de Polisur (con

---

<sup>36</sup> Estas empresas, que no figuraban en los planes originales, se incorporaron en 1975 como usuarias del cloruro de vinilo monómero. Por ello pudieron participar bajo la forma de Sociedades Anónimas mientras las demás eran Sociedades Mixtas (con participación de la DGFM).

una capacidad de 120 mil toneladas). Esa planta que aún funciona, es única en el mundo ya que está montada sobre una barcaza y sólo se comunica con la planta madre a través de cañerías. Fue construida especialmente por la *Ishikawajima Harima Heavy Industries* de Japón y -dadas las dificultades técnicas que pasaba la puesta a punto del CPBB- permitió aprovechar el etileno obtenido<sup>37</sup>.

En 1982 el Banco Nacional de Desarrollo congeló los créditos que se habían otorgado. Las obras se reiniciaron recién en 1984, retrasando hasta 1986 la puesta en marcha a pleno del CPBB con todas sus plantas<sup>38</sup>. Recién entonces, luego de 15 años, entró en funcionamiento el primer polo petroquímico del país integrado en torno al gas natural.

El CPBB impulsó notoriamente la producción nacional de productos petroquímicos, que en 1986 alcanzó 646 mil toneladas, contra las casi 220 mil de 1970. El esquema de funcionamiento que se había delineado funcionó hasta 1989 e implicó una fuerte redistribución de recursos hacia el CPBB, captados fundamentalmente por PBB a través del subsidio de su insumo básico: el gas natural. En esos años se dio una ampliación continua de la brecha entre el valor de los productos petroquímicos finales y el precio del etano<sup>39</sup>. Esta “renta diferencial” podía ser captada por PBB porque fijaba un precio de venta que le permitía “absorber la totalidad de sus costos y gastos, recuperar la inversión realizada en un plazo no mayor de 12 años y obtener una tasa de retorno del 20%”<sup>40</sup>.

Las dos empresas estatales que vendían el gas a PBB, enfrentaban una difícil situación ya que los precios de transferencia que se les imputaba por sus ventas por lo general resultaban escasos<sup>41</sup>. Esos desequilibrios solo pudieron ser subsanados con aportes directos del Tesoro Nacional a YPF y GE. De acuerdo a Gorenstein “la política de precios aplicada durante el período [...] conduce a un progresivo deterioro económico-financiero de YPF, dado que asume los mayores costos por las actividades de

---

<sup>37</sup> Silvetti, op. cit., p. 72.

<sup>38</sup> El CPBB “[...] se hizo acreedor a una historia novelada debido al retraso de las obras, los desfases entre una planta y otras (que se afectaban mutuamente dadas las relaciones de flujo de productos entre ellas), los cambios internos en el proyecto (modificación de tamaños de planta y cambio en los productos a elaborar) y los conflictos entre los socios que se sumaban a los conflictos originados por los posibles afectados en el mercado” Schvarzer (2000), p. 277.

<sup>39</sup> Gorenstein, op.cit., p. 584.

<sup>40</sup> Gorenstein, op.cit., p. 591.

<sup>41</sup> Las pérdidas ocasionadas por este esquema habrían sido en 1989 de 16 millones de dólares para YPF y de 807,7 millones para GE (de acuerdo a Gorenstein, op.cit., p. 588).



exploración-explotación, mientras que el precio neto que recibe por el gas natural y el petróleo tiende a situarse por debajo de sus costos”<sup>42</sup>.

A finales de los '80 la demanda local se hallaba debilitada por una adversa situación macroeconómica. La creciente producción petroquímica muchas veces no encontraba salida en el mercado local pero sorteó ese escenario mediante la colocación externa de sus productos. Sin embargo esas exportaciones se pudieron realizar gracias a los bajos precios que aceptaba por sus productos internacionalmente, en realidad los consumidores internos “subsidiaban” las ventas externas del complejo.

#### ❖ A modo de epílogo: El sendero hacia la privatización del Complejo

En 1988 comenzó a modificarse el esquema petroquímico vigente desde 1979: la DGFM transfirió su participación en las empresas mixtas a los capitales privados, se acordó la suspensión futura de los subsidios al sector y se redujeron los permisos de importación de productos petroquímicos<sup>43</sup>. Así se comenzó a vislumbrar el cambio de orientación en la política económica del país, que se consolidó a principios de los noventa con la apertura económica y el abandono de los lineamientos del modelo sustitutivo de importaciones.

En 1991 el Estado vendió su parte correspondiente en la mayoría de las empresas satélites en las que tenía alguna tenencia accionaria (*Petropol, Polisur, Induclor y Monómeros Vinílicos*<sup>44</sup>), por lo general a los mismos grupos económicos que ya participaban en esas compañías que siguieron una “estrategia de concentración”<sup>45</sup>. En medio del fuerte proceso de reacomodamiento del sector industrial argentino, PBB fue privatizada en 1995 por medio de la ley 24045<sup>46</sup>.

La trayectoria del CPBB siguió así la misma tendencia que la estrategia que la vio nacer; por lo que su estudio arroja elementos relevantes para comprender la evolución de la política económica nacional. Las adversidades enfrentadas provinieron de una multiplicidad de esferas; desde la judicial a la política, que en este caso atravesaron de

---

<sup>42</sup> Gorenstein, op.cit., p. 581.

<sup>43</sup> Silvetti, op.cit., p. 77.

<sup>44</sup> Estas tres fueron fusionadas para formar el mismo grupo: *Indupa*. Silvetti, op.cit., p. 78.

<sup>45</sup> Basualdo (2002), p. 16.

<sup>46</sup> La participación del Estado fue adquirida por un consorcio en el que participaba Dow Chemical; la empresa que había propuesto la creación de PBB se quedaba con el 63% del paquete accionario unos 25 años después. Al mismo tiempo adquirió el 70% de *Polisur*.

manera determinante el resultado económico que se perseguía, el desarrollo industrial del país.

El nacimiento del proyecto se enmarcó en la lógica de profundización de la industrialización sustitutiva y se desarrolló en el momento en que esa experiencia sufriría una fuerte reversión. El CPBB tuvo que esperar más de tres lustros para poder funcionar de acuerdo a lo planeado originalmente. Cuando finalmente pudo establecerse, el rumbo económico que había tomado el país se había modificado sustancialmente, limitando los logros que se podrían haber obtenido en primer lugar.

Creemos que el análisis histórico de estas propuestas tendientes a lograr el desarrollo de la rama petroquímica permite obtener algunas conclusiones sobre el funcionamiento del Estado como promotor del desarrollo económico en la posguerra. A pesar de su rol central en el desarrollo de ciertas ramas y capacidades de la industria básica, la indagación histórica sobre el funcionamiento del Estado en ellas es un campo que ha sido (relativamente) poco explorado. Por el contrario, esperamos que el presente trabajo permita comenzar a vislumbrar las motivaciones y -fundamentalmente- los resultados de la formación de empresas ligadas a decisiones surgidas directamente en el seno del Estado.

❖ Anexo: Producción y consumo aparente de productos petroquímicos (1960-80)

En toneladas

	BASICOS		INTERMEDIOS Y FINALES	
	CONSUMO APARENTE	PRODUCCION	CONSUMO APARENTE	PRODUCCION
1960	5.468	5.431	24.512	9.510
1965	41.709	50.730	255.180	149.179
1970	217.210	222.000	501.585	413.230
1975	330.647	372.500	717.361	492.611
1980	300.040	451.300	777.068	613.599

Fuente: elaboración propia sobre datos de San Martín (2006)

Tasas de crecimiento (promedio anual del quinquenio)

	BASICOS		INTERMEDIOS Y FINALES	
	CONSUMO APARENTE	PRODUCCION	CONSUMO APARENTE	PRODUCCION
1960/65	50%	56%	60%	73%
1965/70	39%	34%	14%	23%
1970/75	9%	11%	7%	4%
1975/80	-2%	4%	2%	4%

Fuente: elaboración propia sobre datos de San Martín (2006)

❖ Bibliografía

BASUALDO, Eduardo (2002). El Proceso de Privatización en Argentina. La Renegociación con las Empresas Privatizadas: Revisión Contractual y Supresión de Privilegios y de Rentas Extraordinarias. Buenos Aires, FLACSO

- BECATTINI, Giacomo (2002). *Del Distrito Industrial Marshalliano a la "Teoría del Distrito" Contemporánea. Una Breve Reconstrucción Crítica*. Alcalá de Henares, Asociación Española de Ciencia Regional, Investigaciones Regionales n°1
- BELINI, Claudio y ROUGIER, Marcelo (2008). El Estado Empresario en la Industria Argentina. Conformación y Crisis. Buenos Aires, Manantial
- BRAUN, Oscar y JOY, Leonard (1968). *A Model of Economic Stagnation. A Case Study of the Argentine Economy*. Economic Journal, vol. 78, No. 312
- COSTA CAMPI, Ma. Teresa y DUCH, Néstor (1998). *Localización Industrial*, en MELLA MÁRQUEZ, José (comp.), Economía y Política Regional en España ante la Europa del Siglo XXI. Madrid, Akal
- CREEBBA (2007). *El Sector Petroquímico a Través de los Años*. Estudios Especiales, Indicadores de Actividad Económica n° 95. Bahía Blanca
- DIAMAND, Marcelo (1973). Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia. Economía para las Estructuras Productivas Desequilibradas: el Caso Argentino. Buenos Aires, Paidós
- DÍAZ ALEJANDRO, Carlos (1975). Ensayos Sobre la Historia Económica Argentina. Buenos Aires, Amorrortu
- DI TELLA, Guido y DORNBUSCH, Rudiger (1989). The Political Economy of Argentina 1946-1983. Londres, Macmillan Press
- FERRER, Aldo (1956). El Estado y el Desarrollo Económico. Buenos Aires, Raigal
- FERRER, Aldo (1970). El Desarrollo de las Industrias Básicas y la Sustitución de Importaciones, en BRODESOHN, Mario (dir.), Estrategias de Industrialización para la Argentina. Buenos Aires, Editorial del Instituto
- FERRER, Aldo (1973). La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales. Buenos Aires, FCE
- FURIÓ, Elies (1996). Evolución y Cambio en la Economía Regional. Barcelona, Ariel Economía
- GORENSTEIN, Silvia (1993). *El Complejo Petroquímico Bahía Blanca: Algunas Reflexiones Sobre sus Implicancias Espaciales*. Buenos Aires, Desarrollo Económico, vol. 32, n° 128

- LEWIS, Paul (1993). La Crisis del Capitalismo Argentino. Buenos Aires, FCE
- MALLON, Richard y SOURROUILLE, Juan (1976). La Política Económica en una Sociedad Conflictiva, el Caso Argentino. Buenos Aires, Amorrortu
- MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar (2001). Evolución de los Paradigmas y Modelos Interpretativos del Desarrollo Territorial. Santiago de Chile, CEPAL
- ROUGIER, Marcelo (2004). Industria, Finanzas e Instituciones en la Argentina. La Experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976. Bernal, UNQ
- ROUGIER, Marcelo y FISZBEIN, Martín (2006). La Frustración de un Proyecto Económico. El Gobierno Peronista de 1973-1976. Buenos Aires, Manantial
- SAN MARTIN, José Narciso (2006). El petróleo y la petroquímica en la Argentina (1914-1983). Buenos Aires, Ediciones Cooperativas
- SCHVARZER, Jorge (1978). *Estrategia Industrial y Grandes Empresas: el Caso Argentino*. Buenos Aires, Desarrollo Económico, vol. 18, n° 71
- SCHVARZER, Jorge (1987<sup>a</sup>). *Promoción Industrial en Argentina. Características, Evolución y Resultados*. Buenos Aires, CISEA
- SCHVARZER, Jorge (1987<sup>b</sup>). *Promoción Industrial. Una Experiencia a Revisar*. Buenos Aires, El Bimestre Político y Económico
- SCHVARZER, Jorge (2000). La Industria que Supimos Conseguir. Una Historia Político-Social de la Industria Argentina. Buenos Aires, Ed. Cooperativas
- SILBERSTEIN, Enrique (1973). Dialéctica, Economía y Desarrollo. Buenos Aires, Peña Lillo Editor
- SILVETTI, Edgardo (1999). La República Argentina y su Industria Petroquímica. Buenos Aires, Instituto Petroquímico Argentino
- VILLANUEVA, Javier (1964). *Problemas de Industrialización con Restricciones en el Sector Externo*. Buenos Aires, Desarrollo Económico, vol. 4, n° 14-15