

El Complejo Petroquímico de Bahía Blanca

El Gigante Solitario

Juan Carlos Odisio¹

Introducción

Este trabajo tiene por objetivo estudiar el proceso de planeamiento y conformación de un complejo industrial de gran magnitud en los años setenta, 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 definitiva.

Entender las razones que decidieron el impulso del polo, 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. Con ese propósito se examinarán las dificultades –de todo tipo- que atravesó el proyecto hasta su definitiva puesta en marcha, tomando en consideración la dimensión político-social, ya que desde una visión puramente económica el fenómeno permanecería inexplicado.

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”², 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 el propósito perseguido con esa estrategia de desarrollo económico y los medios planteados para alcanzarlo: la profundización de la industrialización.

Es menester adoptar un enfoque que permita 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”³. Brevemente, se hará referencia a las vertientes teóricas que han intentado responder a la problemática del emplazamiento

¹ PHIAL – CEEED. El autor es economista (UBA), e-mail: odisio@gmail.com

² Silberstein (1973), p. 38

³ Rougier y Fiszbein (2006), p. 22

económico buscando obtener caracterizaciones sobre las complejas relaciones que se entablan en cualquier proceso de desarrollo.

El espacio donde se implantó PBB puede caracterizarse como una región de tipo “planificada o administrativa” ya que la constitución del complejo obedeció fundamentalmente a una decisión del gobierno nacional⁴. Ello se inscribe plenamente en la estrategia de desarrollo reinante en la posguerra, que tenía como objetivo la *promoción industrial* de las regiones rezagadas, impulsada desde la administración central del Estado (es decir “de arriba hacia abajo”) para lograr *polos de crecimiento*, fuertemente jerarquizados y controlados⁵. Los instrumentos utilizados fueron los incentivos promocionales de diverso tipo que no siempre resultaron eficientes ni arrojaron los efectos esperados⁶. Entre los más frecuentemente aplicados pueden hallarse la *política cambiaria y de aforos*, las *compras del Estado*, la *política crediticia* y la de *subsidios directos* vía desgravación impositiva, entre los más comunes,

El argumento inaugural para la estrategia de desarrollo seguida en la posguerra se desarrolló desde los trabajos de Rosenstein-Rodan⁷ en los '40 y de Nurkse en la década siguiente⁸. 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

⁴ Desde la geografía económica las regiones pueden clasificarse de acuerdo a la siguiente tipología: *homogéneas* (espacios con características uniformes), *nodal o polarizado* (el que se deriva del juego de las fuerzas económicas) o *planificado o administrativo* (resultado de decisiones políticas)

⁵ Este “paradigma” pone el acento en el progreso de la industria “hasta el extremo de que se confundían industrialización y desarrollo económico”. Furió (1996), p. 29

⁶ 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

⁷ 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

⁸ La trayectoria de la discusión –que excede ampliamente lo aquí volcado- puede seguirse en el cap. 1 de Rougier (2004)

desarrollo que se retroalimentaría cíclicamente, considerando al desarrollo como una “cadena de desequilibrios”⁹.

Localmente estas ideas intentarían ser aplicadas al análisis del desarrollo nacional por Guido Di Tella, quien analizó la historia de la industria argentina en función de factores internos y proponía que la centralidad de la promoción debía ubicarse en la promoción de exportaciones manufactureras¹⁰. Por otro lado, Aldo Ferrer (quien sería Ministro de Economía de la Nación entre octubre de 1970 y mayo del año siguiente) 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 crecimiento autocentrada, con una mayor integración vertical, apostando al desarrollo de las industrias de base por capitales nacionales¹¹.

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 Boudeville¹². Ellos fueron quienes establecieron que el crecimiento económico no se propaga de manera uniforme, geográficamente o entre sectores, por lo que para lograr el desarrollo se vuelve necesario implantar grandes empresas industriales que motorizaran el proceso, volcando externalidades positivas al resto de los actores regionales¹³.

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 Dependencia¹⁴: Friedmann, Frank, Amin. 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

⁹ Rougier, op. cit., p. 30

¹⁰ Di Tella sostenía que “industrias básicas son aquellas que pueden exportar”, citado en Rougier y Fiszbein, op. cit., p. 39

¹¹ Ferrer (1970)

¹² Furió, op. cit., p. 29

¹³ 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

¹⁴ Furió, op. cit., p. 44

posibilidad de salirse de la “trampa del subdesarrollo”¹⁵. 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 aceptado gradualmente la idea de que el Estado además debía hacerse cargo directamente de aquellas 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”¹⁶.

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 al menos 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 cemento¹⁷. 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 nacional¹⁸.

La dificultosa puesta en marcha

Desde las reparticiones oficiales de la Nación, el gobierno militar en el poder en 1967, decide impulsar la creación de dos polos petroquímicos, intentando replicar la experiencia de los países desarrollados en la producción de productos petroquímicos de base. Para mejorar la práctica de las empresas del Estado se estableció un nuevo

¹⁵ “[...] 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

¹⁶ Ferrer (1956), p. 177

¹⁷ 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)

¹⁸ 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 el lúcido trabajo de Braun y Joy (1968) o en Diamand (1973), que 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”

régimen legal a través de la ley 17318, que definió los lineamientos para el establecimiento de nuevas sociedades anónimas con mayoría estatal, 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”¹⁹.

Desde ese mismo año existía asimismo una comisión que estudiaba la factibilidad de estos proyectos petroquímicos, impulsada por la conjunción de intereses de dos de las empresas estatales más poderosas de ese momento: La *Dirección General de Fabricaciones Militares* (DGFM) y *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF). 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)²⁰.

Dicha comisión realizó estudios sobre la demanda insatisfecha del mercado, cotejó las materias primas necesarias y las disponibles localmente, estimó los costos de la puesta en marcha y la operación de las futuras plantas y finalmente, se analizaron diversos puntos del país para su posible localización. Así surgió en 1970 en la ciudad de Ensenada, *Petroquímica General Mosconi* (PGM) y el año siguiente vio nacer a *Petroquímica Bahía Blanca* (PBB)²¹. En la selección de esta ciudad poco tuvo que ver el propósito de desarrollar específicamente la economía patagónica, sino que sobre la decisión más bien 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 contenido en el gas natural²². 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 sería provisto por YPF- para obtener el etano en una planta separadora ubicada a 16 kilómetros del complejo, en la unión de los gasoductos Oeste y Sur. Por otro lado, se puede decir que dentro de los factores “endógenos” 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

¹⁹ 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

²⁰ Silveti (1999), p. 67

²¹ El decreto 3056/71 encomendó a la DGFM la organización del polo

²² Por ese punto nodal pasaban diariamente 18 millones de m³ de gas natural con contenido de etano, propano, butano y gasolina natural. Silveti, op.cit., p.72

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 ya instalada y en funcionamiento.

Asimismo, 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)²³. Como ya fue mencionado, esto era consecuencia de la decisión de profundizar el modelo de industrialización, buscando atacar la restricción externa que generaba en la demanda de divisas el crecimiento del sector manufacturero.

Cabe destacar que el proyecto original de instalar el CPBB pertenecía a una firma multinacional (*Dow Chemical*) que, a pesar de haber recibido la autorización para iniciar la construcción en 1969 mediante el decreto 6908, se retiró de la iniciativa y no la llevó a cabo²⁴. En cambio la compañía inauguró una planta petroquímica en la provincia de Santa Fe, a 30 kilómetros de Rosario, que aún está en funcionamiento.

El Estado propició el desarrollo de la totalidad de la cadena petroquímica: 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. Por sus características especiales esta cadena se halla extremadamente concentrada, ya que cada etapa del proceso (desde el procesamiento del gas natural para la obtención del etileno hasta la elaboración de los productos petroquímicos finales) “genera un producto cautivo por la etapa siguiente”²⁵.

El 21 de octubre de 1971, enmarcada en la ley 17318, quedaba constituida “Petroquímica Bahía Blanca, Sociedad Anónima Industrial y Comercial” como una

²³ En Argentina se consumían 10 Kgs. de productos petroquímicos por habitante mientras en los países desarrollados era como mínimo de 40

²⁴ Sobre el retiro se argumentó por un lado, que no pudo realizarse por las excesivas reglamentaciones antimonopólicas que el gobierno impuso a la firma mientras por otro, se sostiene que toda la operación fue un movimiento estratégico para evitar que empresas competidoras pudieran localizarse allí. Gorenstein (1993), p. 577

²⁵ Gorenstein, op.cit., p. 578

sociedad anónima con mayoría estatal²⁶. 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 privados²⁷. 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 presidencia²⁸) 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”.

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

En el proyecto se planeaba una producción anual de 120/200 mil toneladas de etileno y 12/20 mil toneladas de propileno. Se fijó un precio promocional para el etano que debía comprar PBB²⁹, 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 declaró de interés nacional y se le otorgaron ventajas impositivas a la firma y a las obras de contrataciones de servicios encomendados para su instalación.

Se encomendó a PBB la realización de acuerdos con el capital privado para desarrollar las “plantas satélites”³⁰ que consumirían el etileno y el propileno para dar vida al

²⁶ Mediante la ley 19334

²⁷ A fines de 1972 PBB concluye la suscripción de su capital privado con IPAKO, INDUPA, ELECTROCLOR, CIDASA, CITO H e ISAURA

²⁸ En el primer período recayó sobre el Gral. de Brig. J. C. Uriburu, representante de la DGFM

²⁹ En 17,20 dólares la tonelada métrica de etano

³⁰ “Con la mínima participación estatal posible en los capitales a formar” de acuerdo al 10º artículo de la ley 19334

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 de capital privado, a los niveles de tecnología y de escala necesarios 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 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 privadas con participación en PBB manifestaron tener 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 defraudación en 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 prever correctamente las necesidades de insumos, “la instalación de plantas petroquímicas privadas o estatales en el país, deberá 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 en su funcionamiento, 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 futuros, en los emprendimientos de productos finales de la cadena petroquímica, se permitió sin limitaciones la participación del capital privado nacional³¹. El Estado podría controlar como máximo el 25% de las acciones y tendría injerencia en los proyectos cuando no existieran interesados, si los posibles 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 el resto de 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, el decreto 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 participantes PBB 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 nacional³².

³¹ El capital extranjero debía acatar las limitaciones de la legislación existente

³² De acuerdo al 10° artículo “los precios [...] cubrirán los costos, amortizaciones, provisiones y previsiones, más una utilidad razonable, con la finalidad de facilitar el adecuado cumplimiento de los objetivos de este decreto”. Anteriormente el Estado estableció que fijaría el precio de los insumos de PBB, ahora también podría determinar el de los productos que ofrecería a las plantas satélites

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 (BND) 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 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 asimismo el Plan Trienal que establecía la capacidad mínima que debía tener cada nueva planta y el año de su puesta en marcha. Pero como el país se encontraba inmerso en un clima político enrarecido y en medio de un acontecer económico de gran desorden, las empresas estatales no pudieron avanzar con el proyecto. 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 sus proyectos era que el decreto 592 entraba en colisión con la ley 19334 (en vigencia), por lo que resultaba necesario reestablecer reglamentaciones uniformes para el sector.

En 1975, ante la paralización de las obras, se crea una Comisión Especial formada conjuntamente por los Ministerios de Economía y de Defensa, para realizar nuevos acuerdos con las empresas privadas y evaluar las medidas necesarias para la efectiva realización del polo. 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. En los acuerdos se

decidieron 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 pudo ser 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 la instalar planta separadora de gas natural) ni habían sido terminadas las plantas de subproductos.

En ese contexto, la ley 21635 de septiembre de 1977 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. Este nuevo esquema petroquímico estableció nuevos niveles 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 105/110 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 vinilo³³. Las empresas recibirían los créditos y avales necesarios del BND para poder realizar las obras y emprender la puesta en marcha. Se otorgó a las plantas de Monómeros Vinílicos, Electroclor e Indupa un plazo máximo de 36 meses para la puesta en marcha desde el momento en que recibieran la aprobación definitiva de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial y el BND, mientras que a las demás se les concedió 30 meses.

Todas las empresas adquirirían los beneficios promocionales del sector 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

³³ Estas empresas, que no figuraban en los planes originales, se incorporaron en 1975 como usuarias del cloruro de vinilo monómero. Por ello adoptaron la forma de Sociedades Anónimas mientras las demás se conformaron como Sociedades Mixtas (por la participación de la DGFM)

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 complejo. El organismo debía representar los intereses generales del CPBB ante 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 del 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 rotativamente cada 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”.

Las empresas que conformasen el CPBB debían cumplir y darle prioridad a las solicitudes tanto del Consejo de Administración como del Consejo Interministerial. El decreto 2674 por su parte instrumentó los plazos y la forma en que se debían terminar las obras, como asimismo los mecanismos de control del Estado, que se extendería después de iniciadas las actividades de las empresas del complejo, ya que debían presentar, seis meses después de la puesta en marcha, “la información actualizada sobre las inversiones definitivas, la estructura de los costos y el precio de los productos que se elaboren”. El decreto también estableció que el Estado Nacional, a través de la DGFM, aportaría en la integración de capital de ese mismo año (1977) el 20% del capital dinerario de las compañías mixtas, para garantizar su financiamiento a través de los organismos y entidades internacionales de crédito.

En 1979 se dictó el nuevo régimen sectorial de promoción por el decreto 814, indicándose que a la fecha, a pesar de la abundante materia prima disponible, no había podido desarrollarse acabadamente la industria petroquímica nacional, refiriéndose así,

de manera solapada, a los vaivenes que enfrentaba el CPBB. El nuevo esquema -que tenía como fecha de finalización el 31 de diciembre de 1985- se enmarcó (junto con la ley 21635, antes mencionada) en la reglamentación de promoción industrial establecida en julio de 1977 por intermedio de la ley 21608, que prescribía “las normas comunes aplicables a todos los regímenes” mientras que los regímenes sectoriales debían establecer “las disposiciones particulares para el desarrollo, regulación y reordenamiento del sector”.

Se buscó fundamentalmente alentar la integración vertical, impulsándose la creación de grandes centros productores. Si bien se permitió el establecimiento de plantas que no alcanzaran los niveles mínimos de producción establecidos, ellas no podrían acceder a los beneficios promocionales. Por otro lado, el cambio en la orientación de política económica del gobierno militar se volvía patente con el fomento de la participación esencialmente del capital privado y contrario a la intervención estatal. Se mantenía el objetivo de lograr tamaños de planta con capacidad suficiente no sólo para abastecer el mercado local sino también para poder, eventualmente, realizar exportaciones. Asimismo se conservó el “uso preferente” de los hidrocarburos para la industria, antes que su utilización como combustibles. El Ministerio de Economía fijaría su precio en un nivel que en ningún caso podría superar el de esos usos alternativos.

Tal como estaba establecido en el régimen general de promoción industrial de 1977, las empresas deberían tomar los recaudos necesarios para preservar las condiciones de vida y evitar la contaminación del medio ambiente en donde se implantasen. También debían informar previamente a la autoridad pertinente cualquier nueva instalación o actividad industrial, ampliación, fusión o traslado de sus plantas.

Para las firmas que produjeran los distintos productos o establecieran las líneas de producción propuestas por el Poder Ejecutivo, se establecieron exenciones impositivas de entre 6 y 8 años a partir del ejercicio en que entraran en funciones³⁴. También se las eximió del pago de derechos de importación, se brindó protección arancelaria a los bienes considerados en el régimen y “restricciones temporarias a la importación de bienes iguales a los que se prevea producir, durante el período de instalación y hasta la

³⁴ Del impuesto a las ganancias, al valor agregado, sobre el capital y el patrimonio neto y de sellos sobre los contratos necesarios para realizar las obras.

puesta en marcha del proyecto, a fin de evitar perjudiciales acumulaciones de inventarios”.

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 Polisar. 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 obtenido³⁵.

En 1982 el BND congeló los créditos que se habían otorgado y se retrasó nuevamente la puesta en marcha a pleno del CPBB con todas sus plantas satélite³⁶. Recién en 1986, luego de 15 años de idas y vueltas, entró en funcionamiento el primer polo petroquímico integrado del país.

El CPBB impulsó notoriamente la producción nacional de productos petroquímicos, que en el año de su puesta en marcha alcanzó las 646 mil toneladas, contra las 260 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. En estos años se da una ampliación continua de la brecha entre el valor de los productos petroquímicos finales y el precio del etano³⁷. 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%”³⁸.

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

³⁵ Silvetti, op. cit., p. 72

³⁶ 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

³⁷ Gorenstein, op.cit., p. 584

³⁸ Gorenstein, op.cit., p. 591

resultaban escasos³⁹. 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 exploración-explotación, mientras que el precio neto que recibe por el gas natural y el petróleo tiende a situarse por debajo de sus costos”⁴⁰.

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 se logró sortear 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, por lo que los consumidores internos “subsidiaban” las ventas externas del complejo.

Epílogo

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 de los subsidios al sector y se redujeron los permisos de importación de productos petroquímicos⁴¹. 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*, *Inductor* y *Monómeros Vinílicos*⁴²), por lo general a los mismos grupos económicos que ya participaban en esas compañías que siguieron de ese modo lo que se ha caracterizado

³⁹ 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)

⁴⁰ Gorenstein, op.cit., p. 581

⁴¹ Silvetti, op.cit., p. 77

⁴² Estas tres fueron fusionadas para formar el mismo grupo: *Indupa*. Silvetti, op.cit., p. 78

como una “estrategia de concentración”⁴³. En medio del fuerte proceso de reacomodamiento, PBB fue privatizada en 1995 a través de la ley 24045⁴⁴.

Es interesante notar la suerte dispar que tuvieron los dos grandes emprendimientos petroquímicos impulsados por el Estado a principios de los setenta. El nacimiento de ambos proyectos se enmarcó en la lógica de profundización de la industrialización sustitutiva y se desarrollaron en el momento en que esa experiencia tocaba su apogeo para luego sufrir una fuerte reversión. Mientras PGM logró iniciar su producción en el lapso preestablecido de 30 meses, el CPBB, iniciado apenas un año después, tuvo que esperar más de tres lustros para poder funcionar de acuerdo a lo planeado originalmente. Además, cuando finalmente pudo establecerse, el rumbo económico que había tomado el país se había modificado sustancialmente, limitando así los logros que se podrían haber obtenido.

De modo que la trayectoria del CPBB siguió 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 del país. Las adversidades enfrentadas provinieron de una multiplicidad de esferas; desde la judicial a la política, que en este caso atravesaron de manera determinante el resultado económico que se perseguía, el desarrollo industrial del país.

⁴³ Basualdo (2002), p. 16

⁴⁴ Paradójicamente 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*

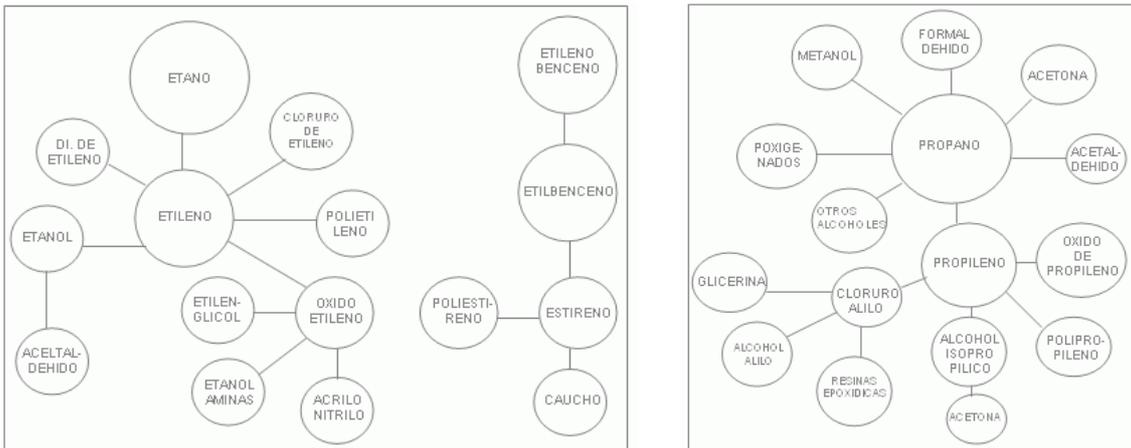
Anexo

➤ Árbol de productos petroquímicos (selección)

| Básicos | Intermedios | Finales |
|------------------|---|--|
| Etileno | Estireno Oxido de etileno/Etilénglico Cloruro de vinilo Acetato de vinilo | Polietileno de baja densidad. Polietileno de alta densidad Poliestireno ABS, SAN Caucho SBR Resinas poliéster Fibras poliéster PET PVC Emulsiones |
| Propileno | Cumeno/Fenol Isopropanol/Acetona Oxido de propileno Acrilonitrilo Oxalcoholes | Polipropileno Resinas, herbicida Solventes Poliuretanos Fibras acrílicas ABS, SAN Plásticos |

Fuente: Silvetti, op.cit., p. 39

➤ Esquema de derivados petroquímicos del etano-etileno y del propano



Fuente: Carrillo, Meli, Nuñez, Barrera y Yamin, s/f, pp. 8-9

➤ Detalle de la red de gasoductos troncales en 1977



Bibliografía

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

BRAUN, Oscar y JOY, Leonard. A Model of Economic Stagnation. A Case Study of the Argentine Economy. Economic Journal, 1968, vol. 78, No. 312

CARRILLO, Bernardo, MELI, Gerardo, NUÑEZ, Héctor, BARRERA, Francisco y YAMIN, Juan Pablo. Industria petroquímica. Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ingeniería, s/f

COSTA CAMPI, Ma. Teresa y DUCH, Néstor. Localización Industrial, en MELLA MÁRQUEZ, José (comp.), Economía y Política Regional en España Ante la Europa del Siglo XXI. Madrid, Akal, 1998

CREEBBA. El Sector Petroquímico a Través de los Años. Estudios Especiales, Indicadores de Actividad Económica n° 95. Bahía Blanca, 2007

DIAMAND, Marcelo. Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia. Economía para las Estructuras Productivas Desequilibradas: el Caso Argentino. Bs. As., Paidós, 1973

DÍAZ ALEJANDRO, Carlos. Ensayos Sobre la Historia Económica Argentina. Bs. As., Amorrortu, 1975

DI TELLA, Guido y DORNBUSCH, Rudiger. The Political Economy of Argentina 1946-1983. Londres, Macmillan Press, 1989

FERRER, Aldo. El Estado y el Desarrollo Económico. Bs. As., Raigal, 1956

----- . El Desarrollo de las Industrias Básicas y la Sustitución de Importaciones, en BRODERSON, Mario (dir.), Estrategias de Industrialización para la Argentina. Bs. As., Editorial del Instituto, 1970

----- . La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales. Bs. As., FCE, 1973

FURIÓ, Elies. Evolución y Cambio en la Economía Regional. Barcelona, Ariel Economía, 1996

GORENSTEIN, Silvia. El Complejo Petroquímico Bahía Blanca: Algunas Reflexiones Sobre sus Implicancias Espaciales. Bs. As., Desarrollo Económico, 1993, vol. 32, n° 128

LEWIS, Paul. La Crisis del Capitalismo Argentino. Bs. As., FCE, 1993

MALLON, Richard y SOURROUILLE, Juan. La Política Económica en una Sociedad Conflictiva, el Caso Argentino. Bs. As., Amorrortu, 1976

MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar. Evolución de los Paradigmas y Modelos Interpretativos del Desarrollo Territorial. Santiago de Chile, CEPAL, 2001

ROUGIER, Marcelo. Industria, Finanzas e Instituciones en la Argentina. La Experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976. Bernal, UNQ, 2004

ROUGIER, Marcelo y FISZBEIN, Martín. La Frustración de un Proyecto Económico. El Gobierno Peronista de 1973-1976. Bs. As., Manantial, 2006

SCHVARZER, Jorge. Estrategia Industrial y Grandes Empresas: el Caso Argentino. Bs. As., Desarrollo Económico, 1978, vol. 18, n° 71

------. Promoción Industrial en Argentina. Características, Evolución y Resultados. Bs. As., CISEA, 1987a

------. Promoción Industrial. Una Experiencia a Revisar. Bs. As., El Bimestre Político y Económico, 1987b

------. La Industria que Supimos Conseguir. Una Historia Político-Social de la Industria Argentina. Bs. As., Ed. Cooperativas, 2000

SILBERSTEIN, Enrique. Dialéctica, Economía y Desarrollo. Bs. As., Peña Lillo Editor, 1973

SILVETTI, Edgardo. La República Argentina y su Industria Petroquímica. Bs. As., Instituto Petroquímico Argentino, 1999

VILLANUEVA, Javier. Problemas de Industrialización con Restricciones en el Sector Externo. Bs. As., Desarrollo Económico, 1964, vol. 4, n° 14-15