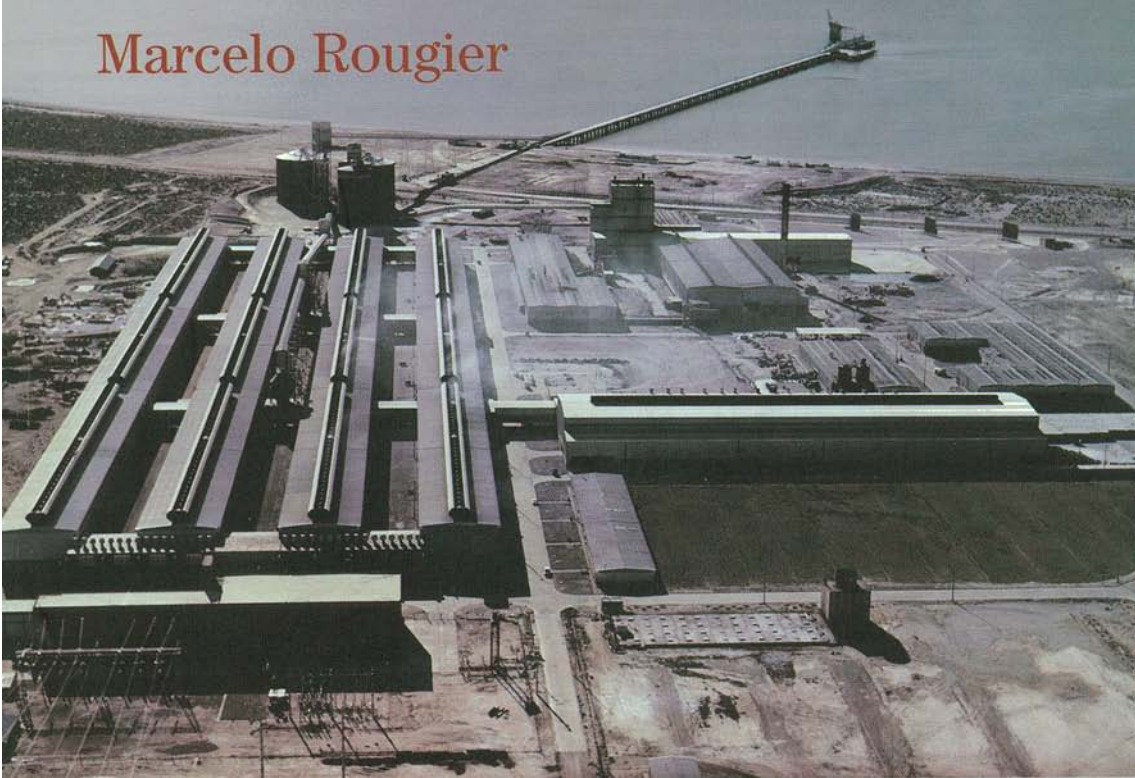


Marcelo Rougier



Estado y empresarios de la industria del aluminio en la Argentina

El caso ALUAR



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Marcelo Rougier

*Estado y empresarios
de la industria del aluminio
en la Argentina.
El caso ALUAR*



Bernal, 2011

ÍNDICE

PREFACIO	11
INTRODUCCIÓN	15
PRIMERA PARTE	
CAPÍTULO I. EL MERCADO MUNDIAL DEL ALUMINIO. CARACTERÍSTICAS Y DESARROLLO HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	29
CAPÍTULO II. DIFICULTADES Y PROYECTOS EN LA PRODUCCIÓN DE METALES LIVIANOS EN LA ARGENTINA DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	57
CAPÍTULO III. LA INDUSTRIA DEL ALUMINIO Y LAS ALTERNATIVAS DURANTE EL PERONISMO “CLÁSICO”	111
CAPÍTULO IV. MERCADO, INVERSIONES EXTRANJERAS Y PROYECTOS EN LOS AÑOS DE IMPULSO DESARROLLISTA.	171
CAPÍTULO V. EL PROGRAMA DE LA AERONÁUTICA Y LA COMISIÓN PARA EL DESARROLLO DE METALES LIVIANOS	225
SEGUNDA PARTE	
CAPÍTULO VI. LOS ORÍGENES DE ALUAR Y LA ADJUDICACIÓN DE LA PLANTA DE ALUMINIO	271
CAPÍTULO VII. EL ÚLTIMO ESTERTOR DEL MODELO INDUSTRIAL. EL RETORNO DEL GOBIERNO PERONISTA Y EL “ESCÁNDALO ALUAR”.	323
CAPÍTULO VIII. EL DESEMPEÑO EMPRESARIAL DE ALUAR. EL DESAFÍO DE LA CONSOLIDACIÓN EN UN ENTORNO INESTABLE.	375

EPÍLOGO. ALUAR EN LOS ÚLTIMOS AÑOS. INTEGRACIÓN Y NECESARIA APUESTA A LA EXPANSIÓN.	427
DILEMAS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN LA ARGENTINA	455
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.	463

Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la segunda posguerra partieron de la premisa de que el Estado podía utilizarse para dinamizar las transformaciones estructurales y, particularmente, para acelerar el proceso de industrialización. Dada su significación estratégica, la industria del aluminio disfrutó de una especial relación con el Estado y las políticas de promoción. En ese sentido el estudio de esta industria entronca con la ya amplia literatura vinculada con el desarrollo económico en los países de industrialización tardía, modelos teóricos que han permitido orientar algunas preguntas clave de esta investigación. Específicamente, el análisis sobre la interacción histórica entre la industria del aluminio y distintos departamentos del Estado contribuye a una mayor comprensión de las relaciones entre empresarios y gobierno, respecto de la planificación y otras temáticas significativas relacionadas con el desarrollo.

Sin extrapolarlo ni forzarlo, el caso coadyuva a elaborar reflexiones más amplias sobre la evolución de la industria en la Argentina, pero además invita a reflexionar con respecto a la relación establecida entre grandes empresas y el Estado y entre grandes empresas y el desarrollo económico. En particular, esa dimensión ilustra sobre el complejo civil-militar-industrial-estatal que se conformó en la Argentina y que predominó durante la consolidación del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.¹ No obstante, significativamente, la influencia del aluminio en el devenir político de este país ha sido tan grande que puede afirmarse que contribuyó al desplazamiento de dos máximos ejecutores de la política económica y un presidente de la Nación.

Sin lugar a dudas, uno de los temas que más debate ha generado en el seno de las ciencias sociales a lo largo de la segunda mitad del siglo xx ha sido el del desarrollo económico, problemática sobre la que ha observado un renovado interés en los últimos años.² La preocupación por identificar las razones que explican el atraso relativo de ciertas naciones con respecto a otras y, especialmente, la necesidad de encontrar formas concretas de acción para impulsar el desarrollo originaron una interesante discusión en torno

¹ Jorge Schvarzer utiliza una definición conceptual similar en “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, *Economía de América Latina*, N° 3, México, 1979, publicación en la que destaca la conformación de un complejo estatal-privado. Ana Castellani, en *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo, 2009, también ha retomado esta caracterización para dar cuenta de la importancia del Estado en la consolidación de “ámbitos privilegiados de acumulación”.

² Puede verse una puesta a punto de las principales líneas de investigación abiertas en Schneider, Ben Ross, “Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo. Una revisión de la literatura reciente”, *Desarrollo Económico*, N° 153, Buenos Aires, abril-junio de 1999.

al papel que debía cumplir la intervención económica estatal. Responder estas cuestiones constituye un aporte no solo a la historiografía de empresas, sino también y fundamentalmente a la más amplia literatura vinculada con la problemática del desarrollo desde un punto de vista económico, aunque también sociológico y político, al menos. El análisis de este caso también nos permite reflexionar sobre los resultados obtenidos con los regímenes de promoción industrial, que no siempre muestran un balance claro entre los costos y los beneficios para la sociedad. De este modo, el estudio de la evolución de la industria del aluminio permite entrar de lleno en un conjunto de temas y problemas considerados por distintas agendas de investigación sobre la industria, las empresas y el desarrollo en la Argentina y por extensión, en un nutrido conjunto de casos nacionales de industrialización tardía.

En suma, en las páginas que siguen presentamos un estudio de historia económica que se concentra en la historia de un sector y de una empresa en combinación con las políticas públicas y la dinámica macroeconómica e institucional. El objetivo planteado de manera amplia es estudiar las dificultades, los límites y las posibilidades en la construcción del desarrollo económico de las naciones.

Con este fin utilizaremos diferentes combinaciones de perspectivas y andamiajes teóricos y conceptuales usados con frecuencia en los estudios de historia económica y de empresas. Las perspectivas institucionalistas serán de gran utilidad para advertir las modalidades y formas organizativas adoptadas por las empresas, el mercado o el sistema financiero y también para analizar el papel empresarial del Estado en su tarea de inducir las decisiones de maximización del capital privado o en ocasiones de presentarse directamente como sustituto de aquél. Para esta perspectiva del desarrollo el éxito reside en la aplicación del principio de reciprocidad y cumplimiento por parte de las empresas de estándares de desempeño, medido en relación con la exportación. De este modo, adquieren relevancia instrumentos financieros, la promoción de empresas nacionales en sectores claves, la exclusión selectiva de importaciones, etcétera. Para Peter Evans, la clave es la existencia de una burocracia profesional que no sea presa de los intereses empresariales pero que a la vez se encuentre compenetrada en sus problemas. Esa autonomía enraizada permitiría que el Estado actuara como custodio al regular las relaciones intercapitalistas, como demiurgo al generar empresas estatales, como partero de empresas privadas y como administrador de esas empresas con el propósito de tornarlas más eficientes. En cualquier caso, la contribución de la intervención estatal al desarrollo sería decisiva.³

³ Resultan particularmente útiles los desarrollos de Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Cambridge, Cambridge Univer-

Si bien consideramos que los más grandes obstáculos que enfrentó el desarrollo provinieron de factores internos y no exógenos, la importancia del mercado internacional y de los condicionantes sobre la periferia son puestos en juego sobre la base de algunas orientaciones útiles establecidas por aquellas teorías que reconocen que el subdesarrollo es un fenómeno estructural condicionado por la propia dinámica histórica del sistema capitalista y que ante esa situación el principal agente que puede romper con ese dilema es el Estado. Desde esa perspectiva la economía política marxista nos iluminará sobre las estructuras productivas y sociales y su influencia en las determinaciones de las opciones de política económica; la teoría del desarrollo lo hará sobre las trabas estructurales y los móviles de las políticas públicas, además de los vínculos (virtuosos o no) establecidos entre empresarios y burocracia, así como sobre las capacidades y pericias de los tecnócratas para impulsar cambios de significación en la estructura económica. Finalmente, las corrientes estructuralistas latinoamericanas e incluso algunos interrogantes blandidos por la teoría de la dependencia y sus derivaciones más actuales también serán útiles en este caso.

Estas dimensiones se entroncarán con las provenientes del campo de la historia de empresas. En este sentido, la combinación del método histórico con los aportes propios de la economía y de la administración ofrece un marco intelectual con el cual estudiar las conductas de los empresarios y su papel en las sociedades contemporáneas. A partir de los aportes de los pioneros Thorstein Veblen o Joseph Schumpeter, de los trabajos de Alfred Chandler, Thomas McCraw o William Lazonick y de otros específicos de la historia de empresas, es posible trazar un conjunto de estudios empíricos y algunos desarrollos teóricos acerca de la importancia de las empresas, en especial de las grandes, y su vinculación con la estructura económica de un país, y el lugar que les cabe a los empresarios en la historia económica. La teoría de la organización, al igual que la economía evolutiva, permitirá abreviar en los condicionantes de las estrategias de inversión y de gestión y

sity Press, 1962; Hirschman, Albert, *A Bias for Hope. Essays on Development and Latin America*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1971 y Fajnzylber, Fernando, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983, así como los trabajos de Evans, Peter, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995; Schneider, Ben Ross, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 y Amsden, Alice, "Enterprising groups and entrepreneurial government", en Chandler, Alfred, Franco Amatori y Takashi Hikino (eds.), *Big Business and the Wealth of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, entre otros, que han recalado especialmente en la relación entre empresarios y burocracia estatal para explicar las alternativas de procesos de desarrollo y sus dificultades.

el desabastecimiento y las carencias provocadas por la guerra y las estrategias de las empresas extranjeras. Las ideas y las políticas destinadas a superar las dificultades de aquellos años resultan claves para entender el desarrollo de varios proyectos en el campo de los metales no ferrosos y específicamente en el del aluminio; entre ellos descollarían los elaborados por la Dirección General de Fabricaciones Militares (capítulo II).

¿Cómo se entroncaron esas preocupaciones con el declarado impulso que el peronismo pretendió insuflar en los sectores industriales durante la posguerra inmediata? A pesar de los intensos debates con signo político, la historiografía económica no ha sido generosa en el análisis de la industria durante el peronismo. Sin embargo, en trabajos recientes se ha empezado a develar el enigma respecto de los instrumentos de política industrial y de los reales avances del sector manufacturero en esos años.⁶ En algunos casos se cuenta con importantes contribuciones, como en la producción siderúrgica y metalúrgica, pero con la excepción de algunas alusiones parentéticas y marginales los estudios no han abordado los problemas que se presentaban para el desarrollo de la metalurgia liviana, en gran parte determinados por la ausencia de minerales locales y por las perturbaciones del comercio internacional. En ese sentido los proyectos de desarrollo metalúrgico contenidos en el Primer Plan Quinquenal permiten escudriñar sobre las prioridades y consistencias de la política industrial del peronismo, reajustada con la crisis del sector externo que se manifestó a partir de 1949. El nulo avance en el desarrollo de la industria del aluminio, pese a ser considerado dentro del Segundo Plan Quinquenal y asumido como objetivo prioritario por organismos gubernamentales a comienzos de la década de 1950, revela la imposibilidad de superar los límites estructurales presentes pero también la falta de definiciones y el enmarañado andamiaje burocrático que entorpeció el accionar (capítulo III).

Dado el impacto que el déficit del sector tenía en el comercio exterior, la preocupación de los funcionarios estatales viró más decididamente de la cuestión de la autarquía industrial-militar a la forma de resolver la recurrente insuficiencia de divisas que aquejó a la economía nacional a partir de la década de 1950. La incompleta especialización local se traducía en aumentos en las importaciones de algunos bienes entre los que se contaban los denominados insumos industriales de uso difundido ¿De qué manera promovieron los hacedores de política económica el desarrollo de la industria del aluminio para avanzar en la sustitución de importaciones, e integrar

⁶ Véanse Rougier, Marcelo, *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo, 1944-1955*, Buenos Aires, CEEED-UBA, 2001; Girbal-Blacha, Noemí, *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2003, y Belini, Claudio, *La industria peronista*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.

al sector fabril, de forma tal de cerrar más la economía y evitar el drenaje de divisas? ¿Qué papel desempeñaron las grandes empresas internacionales en ese proceso? Se trata de preguntas claves que permiten orientar el estudio hacia las variables que condujeron a un importante grado de extranjerización de la industria elaboradora en la década de 1960.

Como paradigma del modelo sustitutivo, la industria del aluminio evolucionaba desde lo más sencillo –desde el punto de vista tecnológico y con menores requerimientos de capital– hacia las fases más complejas, pero el límite estaba dado por la producción del aluminio primario, área en la que más nítidamente se manifestaban los problemas de escala y en la que residían las mayores posibilidades de lograr mediante grandes producciones niveles de costos decrecientes. Encarar esa producción era un desafío complejo porque demandaba elevadas inversiones iniciales y grandes escalas productivas y capacidad tecnológica, además de largos períodos de maduración. En la opinión del gobierno, la resolución de ese dilema solo podría provenir del exterior. Varias grandes jugadoras del sector en el ámbito internacional, estimuladas por la legislación de promoción, presentaron proyectos entre fines de la década de 1950 y los primeros años de la de 1960, pero ninguno de ellos se concretó. Algunos empresarios locales también se entusiasmaron con la posibilidad de producir aluminio en el país y de esa forma proveer a un mercado en constante expansión (capítulo IV).

Como fruto del consenso en torno a la necesidad de integrar el entramado industrial surgieron varias iniciativas cuyo denominador común era la complementación entre la actividad privada y el Estado y que en algunos casos priorizaban los mecanismos de promoción industrial y en otros impulsaban la intervención directa del sector público en esas actividades. Además de ampliar el radio de acción de sus propias empresas, mejorar la infraestructura y concretar grandes emprendimientos mixtos, el Estado utilizó diversos mecanismos de transferencia directa o indirecta hacia el capital privado; entre los más importantes se encontraban los subsidios, las exenciones y diferimientos impositivos y las líneas preferenciales de financiamiento interno. A partir de la década de 1960, particularmente las políticas de industrialización dejaron de tender al logro de un desarrollo indiscriminado del sector para apuntar en forma selectiva a objetivos concretos y específicos y, sin abandonar las políticas de sustitución de importaciones, se abordaron simultáneamente otras modalidades de desarrollo industrial a través de políticas tendientes a impulsar las exportaciones de manufacturas, a ampliar los mercados internos y a lograr la integración subregional.

En el caso del aluminio, la instalación de la planta fue impulsada por un sector de la burocracia estatal, la Aeronáutica, y fue una empresa privada la que finalmente obtendría los beneficios promocionales. Las razones por las

que ese sector militar pretendía desarrollar la producción local eran bastante claras en vista de los requerimientos estratégicos de ese material para la fabricación de aviones. Aun así, en ese sentido resulta significativo responder por qué se habían generado fricciones con sectores del Ejército en torno a ese proyecto y por qué no se promovió la instalación directa de una empresa estatal —como se había hecho en el caso de la siderurgia o se promovían en la petroquímica. El tránsito burocrático que permitió destrabar el proyecto y a la vez obstaculizar otros revela las dificultades y las presiones a las que estaban sometidos el Estado y sus distintos organismos en esos años y cómo se tomaban (o se retrasaban) decisiones clave desde el punto de vista industrial, sobre las que parecía existir un importante consenso (capítulo v).

En la segunda parte del libro se analiza principalmente el desempeño de ALUAR, así como las estrategias y capacidades empresariales y la dinámica del mercado del aluminio local e internacional. En esta sección cobran relevancia los aportes conceptuales provenientes del campo de la historia de empresas, en particular de la teoría económica evolutiva, de la economía de costos de transacción y de la teoría de la organización. No obstante, en muchos de estos trabajos el papel del Estado como instrumento del desarrollo económico generalmente ha sido dejado a un lado. Por esa razón, considerando la importancia de las grandes firmas para el desarrollo económico, el análisis de la trayectoria de ALUAR y del grupo económico que integra se engarzará con las políticas gubernamentales que incidieron en sus estrategias, las estimularon o las condicionaron con lo que finalmente, desde un punto de vista metodológico, el círculo se cierra al desbrozar el papel que asumió el Estado en el desarrollo de esta empresa y su importancia para el conjunto de la economía y la sociedad, aspectos sobre los que la teoría marco en la cual se desarrolla la historiografía de empresas no ofrece elementos significativos de análisis.

Desde esta perspectiva, resulta de interés discurrir acerca de por qué existen las grandes empresas o los grupos económicos y también explicar cómo nacieron y se desarrollaron y cómo los actores económicos fueron construyendo sus alianzas o movilizaron los recursos para alcanzar el éxito. O también en qué medida el grupo económico permitió concretar el espíritu empresarial schumpeteriano en países en los que ese “espíritu” era particularmente escaso, de acuerdo con el modelo hirschmaniano para los países de *late industrialization*, como puede pensarse para el caso de los latinoamericanos. En un análisis clásico Leff ha destacado que el grupo es una empresa de gran escala que invierte y produce en varias líneas de productos que involucran integración vertical u otros tipos de complementariedades económicas o tecnológicas. En la Argentina, como en buena parte de los países periféricos, el grupo económico fue la forma organizativa que adoptó el sector más concentrado del empresariado nacional, aun cuando

muchos surgieron a partir de pequeñas empresas instaladas por inmigrantes europeos que se diversificaron y consolidaron durante la industrialización sustitutiva.⁷ La acción del Estado –directa como empresario productor o indirecta como diseñador/ejecutor de políticas y demandante de bienes y servicios– incidió fuertemente sobre la conformación inicial de esos conglomerados a través de distintas herramientas de política económica generales y de algunas específicas de corte sectorial o regional.

Estado y empresarios de la industria del aluminio en la Argentina

Marcelo Rougier

En este libro se exploran las alternativas acaecidas en el recorrido histórico que llevó, en la Argentina, a la creación de una industria básica como la de la producción de aluminio, y de una gran empresa paradigmática como ALUAR. El estudio nos ayuda a comprender aquellos factores que estimularon o condicionaron el avance del sector manufacturero, así como la relación entre la emergencia de grandes empresas y la acción del gobierno respecto a la planificación, al progreso tecnológico y otras significativas cuestiones relacionadas con el desarrollo económico.

Las teorías sobre el desarrollo parten de la premisa que el Estado puede ser un útil instrumento para dinamizar las transformaciones estructurales y acelerar el proceso de industrialización de las naciones. De este modo, el estudio de la industria del aluminio y de una empresa como ALUAR, que ha disfrutado de una especial relación con el sector público y las políticas de promoción en la Argentina, entronca con la ya amplia literatura vinculada al desarrollo económico en los países de industrialización tardía, y que ha permitido orientar algunas de las preguntas clave que se presentan en este libro.

Este estudio demuestra que las condiciones para la construcción del desarrollo son factibles por un conjunto de factores diversos, históricos, que se presentan muchas veces de manera azarosa y que pueden aprovecharse en la medida en que se impulse la ampliación de las capacidades burocráticas y el despliegue de las habilidades empresariales. El Estado a través de su calidad institucional e intervención puede constituirse en un respaldo sustantivo para la conformación de empresarios nacionales con vocación de inversión si logra evitar entramados regulatorios con el alto grado de lenidad que definió nuestra experiencia pasada.

Marcelo Rougier es magister en Historia Económica y doctor en Historia. Se desempeña como investigador del Conicet y como profesor titular en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ha publicado entre otros libros: *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo (UNQ)*; *Las grandes empresas no mueren de pie. El ocaso de SIAM*, en colaboración con Jorge Schvarzer, y *The Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946-1976*, en colaboración con James Brennan, además de numerosos artículos en revistas especializadas.

