
Estatizar para privatizar: la estatización de la petroquímica INDUPA en 1994

Autor(es): De Bellis, J. C.

Fuente: H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina, Nº 29 (diciembre 2021), pp. 49-69.

Publicado por: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Vínculo: <http://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/2197>



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

¿CÓMO CITAR?

De Bellis, Jonás Chaia. (2021) **Estatizar para privatizar: la estatización de la petroquímica INDUPA en 1994.** *H-industri@* 29: 49-69.

<http://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/2197>



H-industri@ es una revista académica semestral editada en el marco del **Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL)** del **Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL)**, perteneciente al Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-Baires): <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind>

Estatizar para privatizar: la estatización de la petroquímica INDUPA en 1994

Nationalize to Privatize: the Nationalization of the Petrochemical Company INDUPA in 1994

Jonás Chaia De Bellisⁱ
jonas.heliogabalo@gmail.com

Resumen: El presente artículo analiza la estatización de la empresa petroquímica INDUPA realizada por el gobierno de Carlos Menem en 1994, intentando responder al siguiente interrogante: ¿por qué un gobierno neoliberal, en pleno proceso de reformas estructurales privatizadoras, decide avanzar sobre el sector privado? La hipótesis principal de este artículo es que los gobiernos neoliberales pueden estatizar empresas, siempre y cuando las mismas se encuentren en crisis y sean rápidamente devueltas a un mercado desregulado; el Estado administra las empresas solo para sanearlas y luego reprivatizarlas, sin mostrar ninguna intención de retenerlas para utilizarlas políticamente (fijando precios, beneficiando a actores del mercado interno, regulando sectores, etc.). A su vez, el artículo sostiene que este tipo de estatización tiene lugar cuando la burguesía industrial es incapaz de imponer su propio patrón de reproducción.

Palabras clave: Nacionalización; Empresa Pública; Política Industrial.

Abstract: This article analyzes the nationalization of the petrochemical company INDUPA, carried out by the government of Carlos Menem in 1994, trying to answer the following question: why does a neoliberal government, in the midst of privatizing structural reforms, decide to advance over the private sector? The main hypothesis of this article is that neoliberal governments can nationalize companies as long as they are in crisis and are quickly returned to a deregulated market; the state manages the companies only to restructure them up and then reprivatize them, without showing any intention of retaining them for political uses (setting prices, benefiting internal market players, regulating sectors, etc.). Furthermore, this article argues that this type of nationalization takes place when the industrial bourgeoisie is unable to impose its own pattern of reproduction.

Key Words: Nationalization; Public Enterprises; Industrial Policy.

Recibido: 9 de octubre de 2020

Aprobado: 16 de septiembre de 2021

ⁱ Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Introducción

“Nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado”

Roberto Dromi,
Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación,
17 de agosto de 1989 ¹

Cuando el gobierno de Alfonsín se aproximaba a su colapso, toda la clase política parecía coincidir en el diagnóstico acerca de las causas de las crisis hiperinflacionarias; hiperinflación que en el año 1989 alcanzaría los 3079,5 puntos, y que durante todo el gobierno radical sería de 755,22 puntos en promedio.² Con la excepción de la Confederación General del Trabajo (CGT) y de los actores económicos asociados a las empresas públicas, el diagnóstico elaborado por la clase política señalaba como causa de estas sucesivas crisis al déficit fiscal producido por las empresas estatales, por el sobredimensionamiento del aparato estatal, y por los subsidios proteccionistas a los sectores productivos. Un periódico de 1988 narra el modo en que el propio Alfonsín interpretaba la crisis:

El núcleo del discurso de Alfonsín ratificó la línea de reforma del Estado para la “modernización, desburocratización y mayor capacitación” del aparato. Esta reforma pasa por llevar adelante el programa de privatización de algunas empresas públicas. Dijo Alfonsín que la mitad del déficit fiscal de Argentina procede de las empresas de un Estado que “desacumula capital, fabrica inflación y no cumple sus funciones”, y citó los ejemplos recientemente sufridos por el pueblo de un “gas débil, cortes de energía y falta de inversiones”, que no pueden venir “ni del tesoro, ni de las tarifas”. Esto impone la necesidad de recurrir a capitales privados y extranjeros (José Comas “Alfonsín impulsa la reforma del Estado en un mensaje al Congreso argentino”. *El País*. Madrid. 1 may. 1988)

A fines de ese mismo año, Domingo Cavallo, por aquel entonces diputado del Partido Justicialista (1987-1989), y luego ‘superministro’ de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (1991-1996) bajo la presidencia de Menem (1989-1999), respondía lo siguiente al ser consultado sobre cómo resolver el problema de la inflación:

Bajando el déficit fiscal a cero (...) se debe aplicar una gran disciplina en el gasto público eliminando una gran cantidad de despilfarro que surge de corrupción, de malas formas de comprar, de subsidios injustificados al sector privado, de onerosos sistemas de financiamiento del gobierno (...) el énfasis del justicialismo va a estar en el ordenamiento del aparato estatal y en la eliminación del déficit fiscal (...) debe quedar claro que nosotros no estamos opuestos a la política de privatizaciones (...) Lo que creemos es que hay que ordenar mejor los sectores donde hay que aumentar la eficiencia, y dentro de ese ordenamiento la privatización es uno de los posibles instrumentos (*Revista Mercado*, 22 dic. 1988).³

El propio Menem, en 1991, y como respuesta a la primera huelga general convocada por la CGT en rechazo a las privatizaciones en marcha, insistía en la identificación de las empresas públicas como fuente de todos los males económicos del país:

Por supuesto que todo el proceso de privatizaciones, cuya naturaleza ya todo el mundo conoce, por vía de concesión o directamente pasando al sector privado en forma definitiva, va a continuar, con el caso de Ferrocarriles, SEGBA, Gas del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, SOMISA y otras empresas estatales, hasta, reitero, cambiar totalmente este Estado elefantiásico, ineficaz y corrupto que

¹ Discurso pronunciado en la Casa Rosada, junto al presidente Menem y otros funcionarios, en ocasión de la sanción de la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696) que dio inicio a las privatizaciones.

² Cálculos propios sobre datos de Ferreres (2010).

³ Citado en Ortiz y Schorr (2006).

hemos heredado de varios años de desencuentros en la República Argentina (*Archivo DiFilm*, UG-2567)

Estas apreciaciones, que están en sintonía con el fragmento del discurso de Dromi empleado arriba como epígrafe, discurso que permaneció en la memoria popular como un *lapsus* que reveló cínicamente las intenciones económicas del menemismo, nos llevan a formular el siguiente interrogante: ¿cómo es posible que, en medio de uno de los procesos de privatización más amplios del mundo, el gobierno haya decidido estatizar Industrias Patagónicas (INDUPA) en 1994, una de las empresas industriales más importantes de la Argentina? ¿Es posible que los gobiernos neoliberales avancen sobre el sector privado?

La hipótesis de este artículo es que los gobiernos neoliberales pueden estatizar empresas, siempre y cuando las mismas se encuentren en crisis y sean rápidamente devueltas a un mercado desregulado. En efecto, INDUPA no fue capaz de soportar la desregulación del mercado petroquímico y en 1993 quebró, pasando a ser gestionada por el Estado en 1994. Pero el gobierno no buscó retener la empresa, aprovechándola para fijar precios, beneficiar a actores del mercado interno o regular sectores, sino que apenas 16 meses después, la empresa perteneciente al Grupo Richard fue vendida a un consorcio formado por Dow Chemical, Itochu y la privatizada Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Este rápido desprendimiento de la empresa tiene lugar, como también sostiene la hipótesis de este artículo, cuando la burguesía industrial no forma parte de la coalición gubernamental, siendo incapaz de imponer su propio patrón de reproducción. En efecto y como veremos más adelante, las privatizaciones constituyeron el proceso alrededor del cual se reconfiguró una nueva coalición liderada por el sector financiero, coalición que anuló las demandas regulatorias de la burguesía industrial y, con ellas, los incentivos gubernamentales para utilizar políticamente la empresa.

El estudio de caso de INDUPA será realizado siguiendo los pasos del “rastreo de procesos para la construcción de teorías” (Beach y Pedersen, 2013): reconstruiré la dinámica de la estatización de INDUPA, ofreciendo una explicación de su particularidad (estatización neoliberal) a partir de la creación de una teoría (las demandas regulatorias de la burguesía industrial).

Antecedentes e hipótesis

Durante los últimos años, la estatización de empresas fue puesta bajo la lupa por los estudios sobre el denominado giro a la izquierda en América Latina (Levitsky y Roberts, 2011; Flores-Macías, 2010). No obstante, estos trabajos observaron la estatización de empresas como un indicador más de estatismo económico entre otros, tales como la falta de autonomía del banco central, los controles de precios, el control del tipo de cambio, el gasto público, los subsidios al consumo, etc., de modo tal que el fenómeno tan particular del Estado empresario quedó disuelto entre muchas otras opciones de política económica. Básicamente, al detectar uno o más indicadores de estatismo, la mayoría de los estudios mencionados categorizaba a los gobiernos post-neoliberales de la región como populistas o de izquierda. Pero, justamente, al concentrarse en la salida del neoliberalismo, los estudios sobre el giro a la izquierda perdieron de vista cuál fue el rol de las empresas públicas y también de las estatizaciones en otros períodos históricos, en los que el estatismo parece no haber respondido a la dimensión izquierda/derecha sino más bien a dinámicas propias de los procesos de industrialización tardía. Y esto podemos observarlo a partir de importantes estudios de historia económica que se concentraron en el Estado empresario (Belini y Rougier, 2008; Schvarzer, 1981; Ugalde, 1984; Andrieu, 1975). Al ampliar el rango temporal es posible observar que, en Argentina, no solo los populismos estatizaron empresas, sino que

esto también sucedió bajo gobiernos conservadores, dictaduras económicamente ortodoxas y procesos políticos de reversión de las pautas redistributivas del populismo; aunque, vale decir y como veremos luego, los gobiernos de derecha solo estatizaron cuando las empresas estaban en crisis, mientras que los gobiernos populistas o de izquierda estatizaron también cuando las empresas eran rentables.⁴

Ahora bien: la mayoría de los salvatajes de empresas mediante estatizaciones tuvieron lugar durante el largo ciclo de la ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones) bajo el cual el Estado asumió tareas empresariales, como señalan numerosos estudios sobre desarrollismo en países de industrialización tardía (Chibber, 2003; Kohli, 2004; Gerschenkron, 1972), de modo tal que resulta llamativo encontrar una estatización -incluso de salvataje, como la de INDUPA en 1994- durante el mismísimo período de desmantelamiento del modelo ISI, esto es: durante el proceso de reformas neoliberales conducido por Carlos Menem entre 1989 y 1999. A su vez, algunos estudios muestran que el Estado bajo el neoliberalismo no se retira de la economía, sino que se traslada desde la producción directa hacia la supervisión, monitoreo y regulación de las concesiones, contratos y funcionamiento de las empresas privadas y privatizadas (OECD, 1998; Dubash y Morgan, 2013; Saiegh y Tommasi, 1998; etc.). En este sentido, el caso de INDUPA también llama la atención, ya que, si bien durante el menemismo se constata el abandono por parte del Estado de prácticamente todas sus funciones empresariales, la estatización de INDUPA nos muestra que, aunque efímeramente, estas funciones pueden ser recuperadas cuando el Estado busca diseñar la forma que tendrá el mercado luego de la retirada estatal, como nos muestran Etchemendy (2015) y Guillén (2005).

La hipótesis principal de este artículo es que los gobiernos neoliberales pueden estatizar empresas, siempre y cuando las mismas se encuentren en crisis y sean rápidamente devueltas al mercado. El Estado administrará la empresa solo para sanearla y reprivatizarla, razón por la cual la gestión de la empresa no estará supeditada a criterios políticos (fijación de precios, beneficios para los actores del mercado interno, etc.) ni será incluida en procesos de planificación política por parte del Poder Ejecutivo que implicarían retener a la empresa bajo la órbita de los ministerios correspondientes al rubro en el que ésta opera (energía, industria, agricultura, etc.). Este tipo de estatización tiene lugar cuando la coalición gubernamental no incluye a los actores de la burguesía industrial: en las sociedades industrializadas los actores estatales buscan gobernar la producción mediante “regulaciones autoritativas” (Schmitter, 1985: 37) ya que el empresariado industrial se integra al Estado para diseñar políticas favorables a su control de los mercados (Castellani, 2009); cuando la burguesía industrial es hegemónica, las burocracias públicas y las privadas se articulan para garantizar la reproducción del capital industrial (O’Donnell, 1982). Si la burguesía industrial integra las coaliciones gubernamentales o impone su propio patrón de reproducción, las empresas estatizadas son controladas por diferentes ministerios desde los cuales es posible adoptar las decisiones regulatorias de los mercados.⁵ Pero, por el contrario, si la burguesía industrial

⁴ Los gobiernos argentinos que entre 1930 y 2019 estatizaron empresas fueron los de Justo, Castillo, Farrell, Perón, Lonardi, Frondizi, Onganía, Levingston, Lanusse, Lastiri, Cámpora, Perón (tercer gobierno), Martínez de Perón, Videla, Menem, Kirchner, Fernández de Kirchner y Macri. Ver Chaia De Bellis (2020) para el detalle de cuáles fueron estas empresas; también Belini y Rougier (2008).

⁵ Cuando las empresas están en crisis y la burguesía industrial sí integra el gobierno (a diferencia del caso aquí analizado) las empresas pasan a depender de diferentes ministerios y son empleadas para regular diferentes ramas del mercado. Tal es el caso de la estatización masiva de empresas industriales que tuvo lugar durante los diferentes gobiernos de la Revolución Argentina (1966-1973): 27 grandísimas empresas pasaron a manos del Estado y fueron controladas por los Ministerios de Hacienda y Finanzas, Industria y Minería, Comercio, Trabajo, etc., además del Banco Nacional de Desarrollo. Entre estas empresas se encontraban SIAM Di Tella, La Cantábrica o Swift, entre otras. Estas empresas fueron utilizadas para realizar proyectos de infraestructura,

no impone su patrón de reproducción de capital, o es el propio gobierno quien pretende interrumpir y sustituir ese modelo de reproducción, pues entonces los incentivos gubernamentales para retener una empresa estatizada y utilizarla para regular ramas productivas son nulos; simplemente el Estado se dedica a cooperar con el sector privado rescatando o salvando a las empresas en crisis mediante una estatización momentánea.

Como la coalición menemista no estaba integrada por la burguesía industrial, sino por el sector financiero y de servicios, INDUPA fue estatizada para revertir su situación de crisis y apenas 16 meses después fue reprivatizada y devuelta a un mercado completamente desregulado. A continuación, reconstruiremos el proceso de estatización de INDUPA concentrándonos principalmente en las variables que conforman la hipótesis mencionada: la subordinación de la burguesía industrial al sector financiero, la situación de crisis atravesada por INDUPA, y el rápido desprendimiento de la empresa por parte del Estado (esto es: su no-inclusión permanente bajo la órbita del Poder Ejecutivo).

La subordinación de la burguesía industrial bajo el modelo de acumulación financiero

Señala Etchemendy (2015) que las reformas neoliberales en Argentina afectaron principalmente a los actores organizados alrededor del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, esto es: la burguesía industrial local y los sindicatos, actores a quienes el modelo ISI de crecimiento interno y semi-cerrado proveía de subsidios, protección y monopolios garantizados por el Estado. Si la fracción industrial de la burguesía fue una perdedora de las reformas, ¿qué fracción de las clases dominantes fue hegemónica durante los gobiernos menemistas? Para Cantamutto y Wainer (2013: 34) durante el menemismo “la fracción financiera emergería como la dominante dentro del bloque en el poder”. Las privatizaciones masivas constituyeron el proceso alrededor del cual se reconfiguró un nuevo bloque en el poder y un nuevo modelo de acumulación de capital basado en el sector financiero. Este sector hegemonizó lo que se denominó una nueva comunidad de negocios surgida alrededor de las privatizaciones (Azpiazu y Basualdo, 2004), esto es: una alianza entre los bancos acreedores de la deuda externa argentina, las empresas transnacionales, y la burguesía local -ubicada esta última en una posición subordinada en tanto que, como dijimos, fue, junto al movimiento obrero, el sector perdedor de la desregulación de los mercados-.

De hecho, cuando durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) se realizaron los primeros intentos de reformas neoliberales, los integrantes de esta comunidad de negocios se encontraban enfrentados. En 1987 y 1988 el radicalismo hizo dos intentos para privatizar el sector petroquímico, el de transportes, y el de comunicaciones (tratando de vender empresas como YPF, Aerolíneas Argentinas, o ENTEL, entre otras), además de intentar aplicar una reforma financiera, todas iniciativas que se vieron frustradas por la oposición peronista en el Congreso y por la influencia política de los que en ese momento se denominaron coloquialmente como los capitanes de la industria: las grandes empresas nacionales de la burguesía industrial (Cantamutto y Wainer, 2013).⁶ Si por el lado de la resistencia a la desregulación se encontraban el peronismo y la burguesía industrial, por el lado favorable a la apertura se había conformado hacia 1987 el denominado “Grupo de los Ocho” integrado principalmente por el sector agrario, el agroindustrial, y los bancos: la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de Comercio, Asociación de

regular precios, etc. Sobre este proceso ver Rougier y Schvarzer (2006) y Belini y Rougier (2008). Sobre el uso regulatorio de las empresas estatizadas ver Chaia De Bellis (2020).

⁶ Ostiguy (1990) denomina como “capitanes de la industria” a los grupos Techint, Acindar, Garovaglio y Zorraquín, Pérez Companc, IMPSA, Massuh, Loma Negra, Roberts, Bidas, Bagó, Astra, Sideco, Madanes, BGH y Cartellone, entre otros.

Bancos Argentinos ADEBA, Asociación de Bancos de la Argentina, la Unión Argentina de la Construcción (UAC), Cámara Argentina de la Construcción, y la Bolsa de Comercio; además, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, acreedores de la Argentina, se encontraban también en este agrupamiento (*ibid.*: 25).

Es durante el menemismo que se revertirá este esquema de poder y se reconfigurará la estructura de las clases dominantes: si la suspensión del pago de la deuda externa en 1988 significó un triunfo de los grupos económicos locales, puesto que consiguieron que los escasos recursos estatales continuasen siéndoles transferidos –bajo la forma de subsidios, créditos, regímenes de promoción, ventas de insumos de las empresas estatales a precios inferiores al mercado, etc.- en lugar de ser utilizados para cancelar vencimientos de deuda con los acreedores financieros, será tras la crisis hiperinflacionaria que los acreedores externos y los sectores agrupados en el G8 pasarán a la ofensiva y subordinarán a la burguesía industrial.

En primer lugar, esta subordinación se logró mediante una aplastante desregulación del mercado. Los efectos de la Ley 23.697 de Emergencia Económica de 1989 y del Decreto 2284 de Desregulación Económica de 1991 sobre la producción industrial fueron inmensos y modificaron el perfil productivo de la Argentina y la composición del empresariado de forma irreversible. Mediante la Ley de Emergencia Económica se eliminaron los regímenes de promoción industrial (capítulo IV), los regímenes de promoción minera (capítulo V), y los regímenes de “compre nacional” (capítulo VIII). Mediante el Decreto de Desregulación Económica se desregularon el mercado interno y el comercio exterior, y se puso en marcha una amplia reforma fiscal: se eliminaron las restricciones a la oferta de bienes y servicios, al igual que la intervención estatal sobre la formación de precios, y las restricciones para acceder a los diferentes mercados (art.1°); se modificó la Ley de Defensa de la Competencia (22.262) (art. 2°) y se eliminó la Ley de Abastecimiento (20.680) (art. 4°); se liberalizó el transporte de carga (art. 5°) y la comercialización de medicamentos (art. 13°); se eliminaron las cuotas y cupos cuantitativos y cualitativos en el comercio exterior (art. 19°); se eliminaron los derechos de exportación y la intervención del Estado en las exportaciones (arts. 20°, 25°, y 29° entre otros); se eliminaron las restricciones a las importaciones de bienes y servicios (26° y 29° entre otros); se suprimió el Fondo de Promoción de las Exportaciones (art. 72°); y se disolvieron entes reguladores (Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, Instituto Forestal Nacional, Mercado de Concentración Pesquera, Mercado nacional de Hacienda de Linieres, Corporación Argentina de Productores de Carne, Dirección Nacional del Azúcar, Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate etc., arts. 45° y 36°), entre muchas otras medidas.

Así, todo el sistema regulatorio que protegía y promovía la producción industrial nacional quedó devastado. Y esto podemos verlo si comparamos la composición sectorial de la cúpula empresarial en los años 1989 (asunción de Menem) y 1999 (último año de su gobierno). En el Cuadro 1 vemos que, tomando como muestra las 200 empresas más importantes según sus ventas, el porcentaje de ventas que expresaba el sector industrial en 1989 se desplomó un 46,06% hacia 1999, siendo reemplazado en el liderazgo sectorial por los servicios, que crecieron extraordinariamente un 90,40%; a su vez, el sector agroindustrial creció un 22,79% igualando a la producción industrial en retirada.

Cuadro 1: Composición sectorial de la cúpula empresarial, 1989 y 1999 (cantidad de empresas y porcentaje por rubro del total de ventas de las primeras 200 empresas según ventas)

rubro/año	1989		1999		variación % 1989-1999	
	cant. emp.	% tot. ventas	cant. emp.	% tot. ventas	cant. emp.	tot. ventas
industria	110	38,76	56	20,91	-49,09	-46,06
agroindustria	40	17,65	45	21,68	12,50	22,79
servicios	19	19,15	66	36,46	247,37	90,40
hidrocarburos	10	19,07	15	14,65	50,00	-23,14
comercial	13	2,75	16	4,64	23,08	68,99
construcción	8	2,62	2	1,66	-75,00	-36,75

Fuente: Elaboración propia sobre datos recopilados por el Área de Economía y Tecnología de FLACSO (fuentes principales: Revista Mercado, Prensa Económica y balances empresarios, varios años).

Es interesante también detallar cuáles fueron puntualmente las empresas que quedaron mejor posicionadas hacia el final del mandato de Menem. En el Cuadro 2 podemos ver: a) el liderazgo de las empresas privatizadas; b) la consolidación del sector servicios; y c) la subordinación de la fracción industrial respecto de las demás fracciones de la burguesía.

Cuadro 2: Primeras 35 empresas ordenadas según ventas, 1999 (en millones de pesos)

Posición	Empresa	Sector	Ventas
1	YPF	Hidrocarburos	6598
2	Telefónica de Argentina	Servicios	3399
3	Telecom Argentina	Servicios	3183
4	Supermercados Norte	Servicios	2086,8
5	Cargill	Agroindustrial	2058,7
6	Shell	Hidrocarburos	1833,9
7	Supermercados Disco	Servicios	1749,8
8	Carrefour	Servicios	1731,1
9	Esso	Hidrocarburos	1675
10	Coca Cola	Agroindustrial	1500
11	Supermercados Coto	Servicios	1486,29
12	Techint	Industrial	1318,3
13	Lotería Nacional	Servicios	1273
14	Pérez Companc	Hidrocarburos	1273
15	Sancor	Agroindustrial	1215,17
16	Arcor	Agroindustrial	1150
17	Ford	Industrial	1141,166
18	Renault Argentina	Industrial	1139,2
19	Siderca	Industrial	1073,3
20	Volkswagen Argentina	Industrial	1020,3
21	Siderar	Industrial	1015,4
22	Asociación de Cooperativas Arg.	Agroindustrial	1015,1
23	Sideco Americana	Construcción	954,4

24	Aerolíneas Argentinas	Servicios	950
25	Osde	Servicios	944,4
26	Aceitera General Deheza	Agroindustrial	940,7
27	Edesur	Servicios	906,3
28	Edenor	Servicios	902,2
29	Cencosud (Jumbo)	Servicios	890,55
30	Unilever	Agroindustrial	865,11
31	Molinos Río de la Plata	Agroindustrial	845,5
32	Droguería del Sud	Comercial	841
33	Movicom	Servicios	830
34	Cervecería Quilmes	Agroindustrial	820
35	Astra	Hidrocarburos	798,4

Fuente: Elaboración propia sobre datos recopilados por el Área de Economía y Tecnología de FLACSO (fuentes principales: Revista Mercado, Prensa Económica y balances empresarios, varios años).

Por otra parte, la subordinación de la burguesía industrial también se consiguió mediante la implantación de un modelo de valorización financiera, del cual mencionaremos dos dinámicas principales: la capitalización de la deuda externa mediante activos estatales llevada adelante por los bancos acreedores y el endeudamiento del sector privado.

El esquema que el menemismo diseñó para las privatizaciones obligaba a que los consorcios privados que fuesen a adquirir las empresas públicas estuviesen conformados por bancos extranjeros acreedores de la deuda externa argentina; esto constituía un requisito obligatorio que figuraba en los pliegos licitatorios (CEPAL, 2001: 64).

Cuadro 3: Modalidades de pago en la compra de empresas públicas, 1990-1994 (en millones de dólares)

Modalidad/año	1990	1991	1992	1993	1994	Total (%)
Títulos de deuda	886	20	2198	1521	29	32,58
Efectivo	611	1943	2972	2851	783	64,13
Fideicomisos	0	0	308	124	37	3,28

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (2000).

Como vemos en el Cuadro 3, durante la primera etapa de privatizaciones la adquisición de empresas mediante la capitalización de títulos de la deuda externa representó el 32.58% de las modalidades de pago, lo que expresa una importantísima participación de los bancos en la administración de las empresas privatizadas. Una vez que el sector financiero pasó a la ofensiva, se consolidó un modelo de acumulación de capital basado en la valorización financiera, esto es: en el endeudamiento externo de las empresas para la compra de activos financieros nacionales, que se valorizaban a partir de la diferencia entre la tasa de interés local e internacional. La renta se producía porque la tasa de interés local generaba más ganancias que el costo del endeudamiento externo. Luego, esa renta financiera era fugada al exterior (Basualdo, 2007). Si revisamos la composición de la deuda del sector no financiero según el tipo de empresa (Cuadro 4) veremos que las privatizadas expresaron un altísimo porcentaje promedio: el 33.69% entre 1991 y 1999.

Cuadro 4: Composición de la deuda externa del sector privado no-financiero según tipo de empresa, 1991-1999 (en porcentajes)

Tipo de empresa/año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
Empresa estatal	17,4	11,9	0	0	0	0	0	0	0	3,26
Grupo económico local	15,9	20,6	22,4	18,5	17,2	18,9	20,5	20,1	17,4	19,06
Empresa transnacional	29,6	22,1	14,3	14	16,2	18,7	19	20	19,9	19,31
Privatizadas	8,9	16	38,6	49,2	50,9	46,2	38,1	37,2	18,1	33,69

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Basualdo (2010).

A continuación, veremos cuáles fueron las consecuencias de este nuevo modelo de acumulación de capital sobre el sector petroquímico en general, y sobre INDUPA en particular.

La crisis de INDUPA

La empresa INDUPA fue fundada en 1947 por Raimundo Richard en Cinco Saltos, Provincia de Río Negro.⁷ Richard nació en Francia en 1908 y una vez en Buenos Aires cursó sus estudios primarios en el Liceo Militar, y sus estudios secundarios en la Escuela Técnica Otto Krause, donde se recibió de Técnico Químico. Comenzó su vida profesional en la empresa de dulces Noel, para la cual creó el sistema de conservación por hielo seco, posibilitando el desarrollo industrial del reconocido bombón helado Noel, innovación gracias a la cual Richard pudo crecer económicamente. Las amistades que Richard había hecho en el Liceo Militar ocupaban hacia mediados de los años 40 importantes cargos no solo en el Poder Ejecutivo sino también en diferentes empresas estatales dedicadas a la química y a la petroquímica, como por ejemplo las empresas bajo la órbita de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM). Gracias a estos contactos supo que, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, no llegaban al país los derivados de cloro necesarios para la fabricación de explosivos, de modo tal que se dedicó a la producción de cloro y soda cáustica a partir del cloruro de sodio, para cubrir parte de la demanda local.

En 1947, un año después de que el peronismo crease la Comisión Nacional de Fomento para la Patagonia –desde la cual se promovía la instalación de industrias en esa región mediante créditos y subsidios– Richard, nuevamente incentivado por los militares industrialistas, se radicó en Río Negro y en asociación con las firmas francesas Pechiney y Rhône Poulenc, fundó INDUPA en Cinco Saltos, dedicándose a la producción de cloro, soda cáustica e insecticidas clorados. En 1951 INDUPA agrega a su producción ácido clorhídrico, cloruro de calcio, cloruro de vinilo monómero, y policloruro de vinilo o PVC, transformándose, ya desde la década del sesenta, en el principal productor nacional de PVC.

Como señala Etchemendy (2015), a diferencia de otros sectores industriales, el Estado fue uno de los principales empresarios en el sector petroquímico, siendo la construcción del Polo Petroquímico Bahía Blanca, durante los gobiernos de la Revolución Argentina, uno de los hitos de esta preeminencia productiva estatal. No fue sino hasta 1977 que INDUPA e IPAKO SA (esta última del Grupo Garovaglio y Zorraquín) pudieron desembarcar en el Polo como primeros actores del sector privado (Etchemendy, 2015: 198). Durante la década de los ochenta el sector se expandió e INDUPA estableció nuevas plantas (en 1986), al igual que Maleic (1981), Petroquímica Río III (1981), Polisur (1981), Polibutenos Argen-

⁷ Elaboro esta breve reseña de la empresa siguiendo a Cámara de la Industria Química y Petroquímica (2010), Molina, Juan Bautista. “Dr. Raimundo Richard”. *Diario Río Negro*. Río Negro (Argentina). Web. 25 jun. 2001 y “Homenaje a Raimundo Richard”. La Nueva Provincia. Bahía Blanca (Argentina). Web. 28 mar. 2005.

tinios (1982), Dow Chemical (1983), Monsanto (1986), Monómeros Vinílicos (1986), PASA (1986), Petropol (1987) y Petroquímica Cuyo en 1988 (López, 1997: 87). Hacia 1989, momento en que comienza la desregulación del sector, INDUPA prácticamente monopoliza la producción de PVC, e integra junto a unas muy pocas empresas nacionales y extranjeras el mercado oligopólico de la petroquímica, como vemos en el Cuadro 5:

Cuadro 5: Actores de la industria petroquímica hacia 1989

Empresa	Origen del capital
Petroquímica Bahía Blanca	Estatal
Petroquímica General Mosconi	Estatal
Atanor	Privado nacional: Bunge & Born
Bridas	Privado nacional: Bulgheroni
Petroquímica Cuyo	Privado nacional: Pérez Companc
INDUPA	Privado nacional: Richard
Ipako	Privado nacional: Garovaglio y Zorraquín
Petroken	Privado anglo-holandés: Shell, y privado nacional: Ipako
Duperial	Privado británico: Imperial Chemical Industries
PASA	Privado norteamericano: Uniroyal
Ducilo	Privado norteamericano: DuPont
Monsanto	Privado norteamericano
Electroclor	Privado norteamericano: Duperial (ICI)
BASF	Privado alemán

Fuente: Etchemendy (2015).

Antes de ser estatizada, la empresa INDUPA se encontraba en crisis, al igual que otras empresas del Grupo Richard que eran controladas por INDUPA. El 1 de abril de 1993 se abrió el concurso de acreedores de Monómeros Vinílicos S.A., empresa cuya propiedad era de INDUPA; este concurso quedó radicado en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial No 17, Secretaría No 34 de la Capital Federal (Boletín Oficial N° 27.622, segunda sección, Concursos y Quiebras). Meses más tarde, el 29 de noviembre de 1993, se abrió la convocatoria al concurso de acreedores de las demás empresas principales del Grupo Richard: INDUCLOR SA, PETROPOL SA, y la propia INDUPA. Este concurso quedó radicado en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial no. 9, Secretaría no 18 de la Capital Federal (Boletín Oficial N° 27.794, segunda sección, Concursos y Quiebras). Según el diario Clarín, la petroquímica INDUPA solicitó “la apertura del mayor concurso preventivo registrado hasta ese momento, por un pasivo reconocido de 510 millones de dólares”; este pasivo millonario estaba constituido por el endeudamiento de INDUPA frente a bancos privados y frente al propio Estado.⁸ La quiebra de las empresas del Grupo Richard, con INDUPA a la cabeza, fue una consecuencia directa de la desregulación económica descrita en el apartado anterior. Como señalaba el CEO de INDUPA entre 1992 y 1994, Ignacio Noel, “habíamos realizado inversiones y el Estado había aprobado nuestros proyectos y nos había otorgado importación de equipamiento en el contexto de precios internos fijados por aranceles altos. Esos aranceles se bajaron de repente de un día para el otro. Destruyeron nuestra ecuación financiera”.⁹ Si revisamos entonces algunos detalles relativos a la desregulación del sector petroquímico, podremos comprender mejor la quiebra de INDUPA.

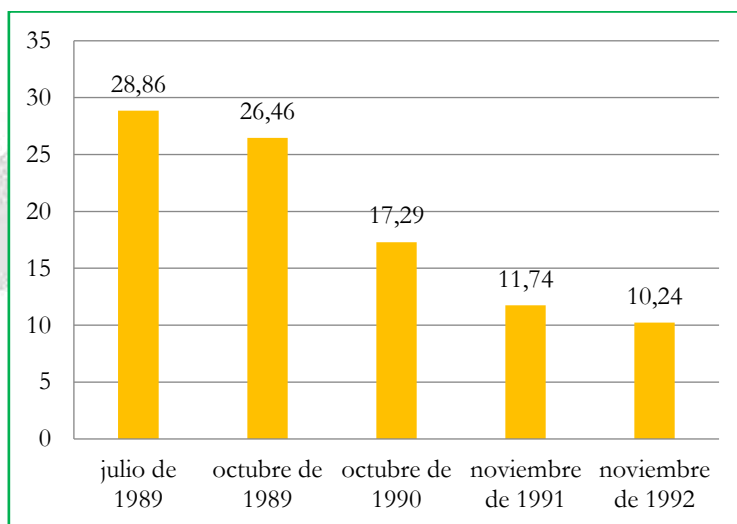
Comencemos con la estructura arancelaria, que es aquello que el CEO de INDUPA identificó como el factor determinante de la quiebra de la empresa. Si la reducción de aranceles promedio para el total de importaciones fue del 64,62% entre julio de 1989 y noviem-

⁸ “La capitalización tiene historia. INDUPA y Tabacal, los dos casos testigo”. *Clarín*. Buenos Aires impreso. 11 jun. 1998.

⁹ Entrevista realizada por Etchemendy (2015: 193).

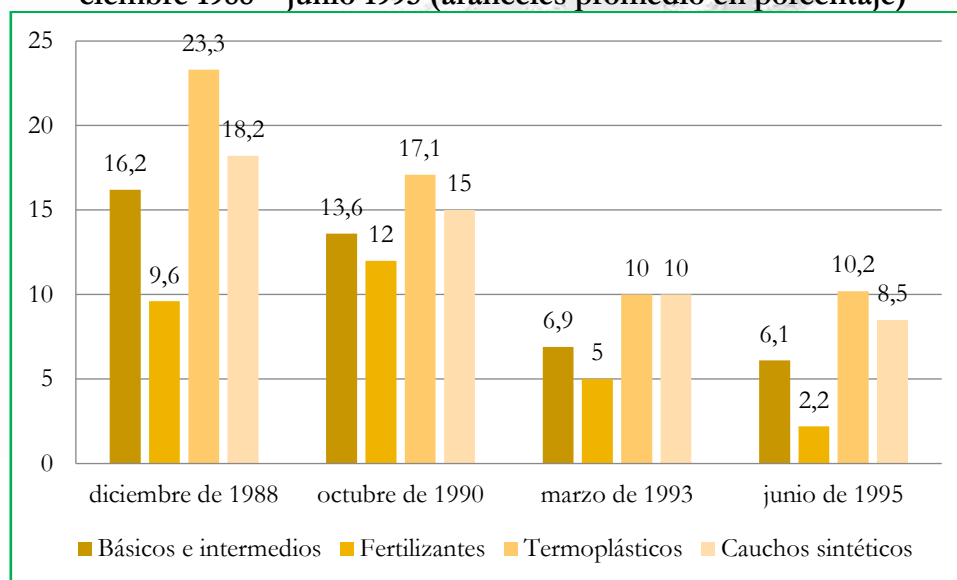
bre de 1992, como vemos en el Gráfico 1, la reducción de aranceles promedio en el sector petroquímico fue prácticamente similar: un 62.24%. El arancel promedio para los bienes básicos e intermedios se redujo un 62,35%, para los fertilizantes un 77,08%, para los termoplásticos 56,22%, y para los cauchos sintéticos un 53,30% (calculado a partir del Gráfico 2). Como vemos, la reducción linda con la desaparición de la protección arancelaria.

Gráfico 1: Evolución de la estructura arancelaria para las importaciones, julio 1989 - noviembre 1992 (aranceles promedio en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Azpiazu (1994).

Gráfico 2: Evolución de la estructura arancelaria de la industria petroquímica, diciembre 1988 – junio 1995 (aranceles promedio en porcentaje)



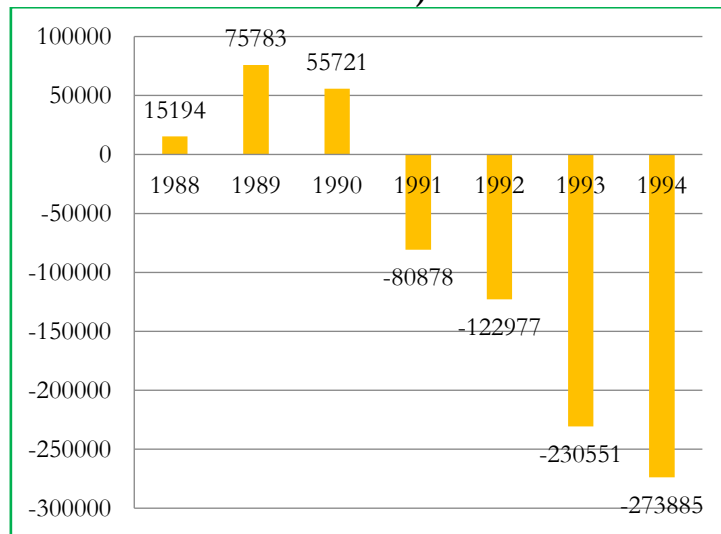
Fuente: Elaboración propia sobre datos de López (1997).

La expansión que tuvo el sector durante la década de los ochenta se debió a la consolidación de una serie de políticas de protección a la industria petroquímica, que López (1997) resume en: a) regímenes de promoción industrial –entre 1974 y 1987 el 27% de los recursos de estos regímenes se destinaron a la petroquímica– (*ibíd.*: 87); b) las regulaciones favorables sobre costos y abastecimientos de materias primas; c) aranceles y precios inter-

nos fijos; y d) promoción a las exportaciones. Como vimos en el apartado anterior, todo este esquema, del que se beneficiaba no solo la industria petroquímica sino también el resto de los sectores productivos, fue abolido. Si acabamos de mostrar la *cuasi* desaparición de los aranceles, también “cesaron de regir los mecanismos especiales de provisión de insumos petroquímicos, con una clara repercusión alcista sobre los costos sectoriales”, de modo que “en 1994 los precios de las materias primas petroquímicas se encontraban (...) en niveles entre 26 y 143% superiores a los de 1988” (*ibid.*: 109-110).

Por otra parte, si antes se promovían las exportaciones y, como venimos mostrando, se protegía al sector respecto de las importaciones, al observar la balanza comercial de la industria petroquímica entre 1988 y 1994 (Gráfico 3) veremos la total reversión de esta política:

Gráfico 3: Balanza comercial de la industria petroquímica, 1988-1994 (en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de López (1997).

La destrucción del sistema regulatorio (particularmente de la estructura arancelaria y de los precios internos, por un lado, y la apertura comercial, por el otro) llevaron a INDUPA a la quiebra. En ese proceso de crisis, la empresa fue la que más despidos realizó en todo el sector: un 49 % de sus empleados, como vemos en el Cuadro 6.

Cuadro 6: Reducción de personal en las principales empresas petroquímicas, entre 1991 y 1994 (en porcentaje)

Empresa	Reducción de personal (%)
INDUPA	49
Atanor	44,1
PASA	38,1
DuPont	37,2
Malcic	34,4
Monómeros Vinílicos	22,5
Petroquímica Cuyo	15,9
Ipako/Polisur	14,7
Petroquímica Bahía Blanca	14,3
BASF	13,8

Carbochlor	13,1
Dow Chemical	12,5
Monsanto	12,3

Fuente: López (1997).

Fue en esta etapa crítica en la que intervino el Estado para recapitalizar y devolver INDUPA rápidamente al mercado.¹⁰

El Poder Ejecutivo devuelve la empresa al mercado

Si revisamos la composición accionaria de la empresa tras su paso al Estado en 1994, encontramos la siguiente estructura:

Cuadro 7: Estructura accionaria de INDUPA estatal (1994-1995)

Accionista	Porcentaje
Estado Nacional	38,30
Petroquímica Bahía Blanca SAIC	12,90
Grupo de Bancos	15,45
Grupo Richard	17
Bolsa de valores	16,35

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Instituto Petroquímico Argentino, Información Estadística de la Industria Petroquímica y Química de la Argentina (años 1993 a 1996) y López (1997).

Lo primero que debemos remarcar es que entre las acciones del Estado Nacional y las de Petroquímica Bahía Blanca se conformó una mayoría accionaria del 51,20 %. Esta mayoría fue íntegramente estatal, ya que Petroquímica Bahía Blanca era una empresa pública acreedora de INDUPA, como así también de prácticamente todas las empresas privadas que operaban en el Polo Petroquímico (ver Decreto Nacional 1318/1994). Ahora bien: Petroquímica Bahía Blanca había sido declarada, junto a una enorme cantidad de empresas públicas que administraba el Ministerio de Defensa, como “sujeta a privatización” mediante el Decreto 1.398 de 1990 y la Ley 24.045 de 1991.¹¹ De modo tal que esa parte de las acciones del Estado (administradas por Petroquímica Bahía Blanca) ya estaban en tránsito de ser privadas. Pero lo mismo sucedió con las acciones directas del Estado Nacional, ya que los pasivos de INDUPA fueron capitalizados por el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), que a su vez también había sido sujeto a privatización (Decreto 2.514/1991 y Ley 24.155/1992) y luego disuelto y liquidado (Decreto 1.027/1993).

Además de que los entes que capitalizaron las acciones de INDUPA estaban siendo privatizados, la gestión de la empresa luego de su estatización estuvo a cargo de la Comisión de Trabajo ‘Privatización de Petroquímica Bahía Blanca e INDUPA (resolución 502 de 1995 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos). Esta comisión, dependiente del Ministerio de Economía, tenía la misión de organizar las licitaciones para privatizar ambas empresas. Estaba presidida por Roque Maccarone, ex presidente de ADEBA, ex vicepresidente ejecutivo del Banco Río de la Plata, y en ese momento Secretario de Finanzas,

¹⁰ Además de los despidos mencionados, las empresas reaccionaron a la crisis cerrando líneas productivas, vendiendo oficinas, cerrando plantas, suspendiendo proyectos de inversión, eliminando áreas de investigación, y realizando una integración vertical hacia atrás: como los precios de las materias primas se liberalizaron y la renta que antes obtenían las petroquímicas por los precios fijados ahora quedaba en manos de las empresas privatizadas de hidrocarburos, las empresas petroquímicas debieron ingresar en el negocio de la refinación petrolera de forma defensiva (Leonardi y Dichiara, 1998).

¹¹ Las decenas de empresas sujetas a privatización (y luego privatizadas) que dependían del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas expresaban una importantísima participación del Estado en los sectores siderúrgico, petroquímico y naval.

Bancos y Seguros del Ministerio de Economía de la Nación.¹² Pero, además, el directorio de la empresa también tuvo una orientación privatista:

Cuadro 8: Directorio de INDUPA estatal (1994-1995)

Miembro del Directorio	Cargo
Oscar H. Saggese	Presidente
Marcos Migliardi	Vicepresidente
Héctor M. García Cuerva	Director Titular
Alejandro J. Olivera	Director Titular
Juan Carlos Brea	Director Titular

Fuente: Instituto Petroquímico Argentino, Información Estadística de la Industria Petroquímica y Química de la Argentina (años 1993 a 1996).

El presidente de INDUPA durante la fase estatal de la empresa fue Oscar Héctor Saggese, secretario de Industria y Comercio Exterior desde 1989, y también interventor de la DGFEM durante el proceso de privatización de las empresas que la conformaban. Saggese estaba vinculado al Banco de Crédito Provincial y al Mercobank, entidades financieras privadas en las que tuvo roles ejecutivos junto a otras personalidades del mundo de las finanzas, y también como él, colaboradores del ministro de Economía, Domingo Cavallo, como Adolfo Sturzenegger, Horacio Tomás Liendo (hijo), o Sergio de Castro, ex ministro de Economía de A. Pinochet en Chile.¹³

En suma, el Estado solo se volvió empresario temporariamente; no retuvo ni controló políticamente a INDUPA, sino que solo intervino para su reprivatización. Y esto lo hizo mediante los organismos encargados de llevar adelante las privatizaciones (Comisión de Trabajo Privatización de Petroquímica Bahía Blanca e INDUPA), mediante entes y empresas en vías de privatización (BANADE y Petroquímica Bahía Blanca), y mediante la designación en el directorio de INDUPA de personal asociado directamente a empresas y bancos privados. Con esta estatización, el gobierno no pretendió reemplazar ni al empresariado ni al mercado, sino que, desde el principio, el propósito de la estatización de INDUPA fue la recapitalización de la empresa y su retorno al mercado.

La dinámica de la estatización

INDUPA fue estatal solamente 16 meses; podemos definir su estatización como una estatización para la privatización: en 1995, a menos de un mes de que se presentaran los pliegos para la venta conjunta de INDUPA y Petroquímica Bahía Blanca, Domingo Cavallo vendió ambas empresas a un consorcio conformado por Dow Chemical, Itochu, e YPF privatizada.¹⁴ Mediante la Resolución 673, el ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos elegía la oferta de estas tres empresas por sobre la que realizara Pérez Companc en conjunto con Companhia Petroquímica do Sul (COPESUL), un conglomerado petroquímico de Brasil conformado por Petrobras y Odebrecht. Esta privatización fue resultado de que el

¹² “Falleció ayer Roque Maccarone”. *La Nación*. Buenos Aires. Web. 24 ene. 2003.

¹³ Blanco, Javier. “Final con interrogantes para el quebrado BCP”. *La Nación*. Buenos Aires. Web. 20 dic. 1997 y “Secuelas del Mercobank”. *Página 12*. Buenos Aires. Web. 20 nov. 2014. Ver también la Resolución 690 del Banco Central de la República Argentina del 31/10/2014, en la que el BCRA incrimina y multa a los ejecutivos del Mercobank, incluyendo al presidente de INDUPA, por distintas irregularidades financieras.

¹⁴ Señala el artículo 1° de la Resolución 673 de 1995: “Adjudicar al oferente Consorcio “DOW-Y.P.F.-ITOCHU” que ofreció al contado la suma de dólares estadounidenses trescientos cincuenta y siete millones quinientos un mil quinientos treinta (USD 357.501.530) por la venta en bloque y en forma conjunta del cincuenta y uno por ciento (51 %) de las acciones de Petroquímica Bahía Blanca Sociedad Anónima, Industrial y Comercial y de doscientos veintiún millones trescientos sesenta y tres mil novecientos ochenta y cinco (221.363.985) acciones ordinarias nominativas no endosables de pesos uno (\$) valor nominal cada una y de un voto por acción, de INDUPA Sociedad Anónima, Industrial y Comercial, de propiedad del Estado Nacional”.

Estado intervino desde un principio con el propósito de sanear la empresa para devolverla al mercado. En este sentido y paradójicamente, la estatización de INDUPA fue solo una fase de la privatización total del sector petroquímico, ya que, la des-estatización de la economía conformaba la esencia del programa económico menemista: el Estado vendió la empresa estatal Atanor a Bunge & Born, que luego, en 1992, compró Petroquímica Río Tercero, también estatal; por su parte, Petroquímica General Mosconi se intentó privatizar en 1992 pero fue controlada por YPF, aunque en 1993 sí se privatizó; además, Petroquímica Bahía Blanca, como vimos antes, fue declarada en 1990 como “sujeta a privatización” y finalmente adquirida por Dow Chemical, Itochu, e YPF privatizada, solo por mencionar algunos ejemplos.

Ahora bien: ¿Por qué estatizar una empresa quebrada, en un contexto en que el Estado buscaba reducir su déficit fiscal, y en medio de un inmenso proyecto de delegación de la producción al sector privado? Como señala Etchemendy (2015: 201-202) la explicación reside en el “poder residual” de las empresas locales. Este poder era doble. Por un lado, INDUPA y todas las empresas que operaban en el Polo Petroquímico Bahía Blanca eran productoras mono u oligopólicas de insumos industriales. Si una de ellas desaparecía, todo el proceso productivo del sector entraba en crisis e inmediatamente dejaba de ser atractivo para los inversores privados extranjeros. La segunda forma de poder residual tenía que ver con el nivel de interacción política entre las empresas y el Estado, y con los esquemas de protección que esta interacción posibilitaba. Si a partir de la súbita destrucción del marco proteccionista que detallamos antes y que llevó a INDUPA a la quiebra, la empresa iniciaba interminables juicios al Estado por romper los acuerdos de precios, de subsidios, de inversión, etc., al igual que en el caso anterior, la privatización dejaba de ser atractiva para los inversores privados extranjeros, actores cruciales de la coalición menemista.¹⁵

Pero tracemos una cronología del caso particular de INDUPA, ya que es muy informativo respecto del periplo de la industria petroquímica durante aquellos años:

a) En septiembre de 1990 comenzó la des-estatización de la industria petroquímica. En ese momento, el Estado vendió a los grupos industriales nacionales el porcentaje de acciones minoritarias que tenía (30%) en cada una de las empresas que participaban de la actividad del Polo Petroquímico Bahía Blanca, y que eran administradas por la DGFM. INDUPA pasó entonces a contar con las acciones estatales de su empresa, pero también accedió al porcentaje estatal de Monómeros Vinílicos (que controlaba el 66% del mercado de cloruro de vinilo), de Petropol (que controlaba el 100% del mercado de polietileno de alta densidad), y de Induclor (que controlaba el 60% del mercado de cloro y soda caustica); por su parte, Ipako accedió al porcentaje estatal de su empresa y al de Polisur (que controlaba el 85% del mercado de polietileno de baja densidad) (Gerchunoff y Coloma, 1993: 291). Aquí se destacan tres elementos: el primero es que el Estado, además de ser propietario de Petroquímica General Mosconi (controlando el 61% de la producción de benceno y tolueno) y de Petroquímica Bahía Blanca (controlando el 78,5% de la producción de etileno) (*ibíd.*) tenía participación en las demás empresas monopólicas y oligopólicas del sector petroquímico, siendo de este modo un poderosísimo actor en la producción petroquímica. El se-

¹⁵ Los diferentes grados de fortaleza con los que cada sector de la burguesía industrial local llegó a la coyuntura de las reformas neoliberales es una variable central del análisis de Etchemendy (2015). Si los grupos locales eran más fuertes que el Estado en la gestión de un determinado sector, el gobierno compensaba las pérdidas producidas por la desregulación mediante cuotas de mercado, como en el caso de las industrias petrolera, automotriz y siderúrgica, por ejemplo. Por el contrario, si el Estado era más fuerte que los privados locales, éstos eran compensados mediante subsidios, como en el caso de la industria petroquímica. En este sector, el Estado fue el jugador más importante desde los inicios de la actividad, y los grupos privados locales siempre estuvieron económicamente subordinados. Es por esto que Etchemendy habla de “poder residual” en el caso de INDUPA: la empresa era incapaz de retener parte del mercado en la post-reforma, pero era capaz de bloquear el proceso en caso de no ser rescatada.

gundo elemento es que INDUPA, al acceder a la parte estatal de estos monopolios y oligopolios, se vio altamente beneficiada. El tercer elemento es que, para poder comprar la parte estatal de estas empresas, el Estado elaboró un sistema de pago conformado por una parte en efectivo y otra parte en bonos de la deuda externa argentina, de modo tal que como venimos señalando, INDUPA también expresó el modo en que las privatizaciones consolidaron la hegemonía del capital financiero. Así, INDUPA pagó por Monómeros Vinílicos 9.381 millones de dólares en efectivo y 26.550 millones de dólares en bonos de deuda externa, por Petropol pagó 4.563 millones de dólares en efectivo y 13 millones de dólares en bonos de deuda externa, y por Induclor 17.898 millones de dólares en efectivo y 50.600 millones de dólares en bonos de deuda externa; por su parte Ipako pagó 14.111 millones de dólares en efectivo y 41 millones de dólares en bonos de la deuda externa por la empresa Polisor (Gerchunoff y Coloma, 1993: 293).

b) Este proceso de des-estatización fue paralelo a la destrucción del sistema regulatorio que protegía al sector. Es en este momento cuando INDUPA entra en crisis, y el Estado, vía BANADE y vía Petroquímica Bahía Blanca, capitaliza las deudas de la empresa y conforma una mayoría accionaria: 51,20%. Por su parte, los accionistas financieros, es decir: los bancos privados, que también eran acreedores de INDUPA, acompañaron la capitalización estatal mediante un poder irrevocable otorgado al Ministerio de Economía según el cual ambos conjuntos de acciones (Estado y bancos) debían ser vendidos al mismo tiempo y en menos de un año (López, 1997).

c) Desde el primer momento en que el Estado se encontró al frente de INDUPA fusionó todas las empresas en una sola estructura para facilitar su gestión y rápido traspaso al mercado. Así, en agosto de 1994 INDUPA absorbió a Monómeros Vinílicos SA, a Industrias Químicas Básicas SA, a Polefinas SA, a INDUCLOR SA, a PETROPOL SA, y a VINICLOR SA (Boletín Oficial no. 27.957, 19/08/1994). La Revista *Petroquímica*, en un artículo de fines de 1994, llamado “Avanza la privatización de INDUPA”, resume esta fusión enfatizando su meta privatizadora:

El pasado 19 de diciembre la Asamblea de Accionistas ratificó la capitalización de algo más de 380.000.000, tal como fuera deliberado por la Junta de Acreedores que se celebró el 7 de julio de 1994. Esto y la fusión de todas las empresas del Grupo INDUPA, ya efectuada el 4 de noviembre de 1994, deja el camino expedito para la próxima reprivatización de la empresa. Se estima que la misma ocurrirá hacia fines del primer trimestre del año próximo. Mientras tanto, la empresa está operando normalmente con niveles muy productivos y de ventas muy significativos (*Revista Petroquímica, Petróleo, Gas & Química*, 1994, p. 7728).

Estas operaciones combinadas con la manifiesta voluntad de privatización tuvieron como efecto una importante alza de las acciones de INDUPA: hacia fines de 1993 tenían un valor de 0.34 dólares, y un año después aumentaron un 85%, adquiriendo un valor de 0.60/65 dólares (*Revista Petroquímica, Petróleo, Gas & Química*, 1994).

d) Ya hacia mediados de 1995, los directores de las empresas estatales anunciaban su pronta privatización. Norberto Shor, presidente de Petroquímica Bahía Blanca, empresa junto a la cual se vendería INDUPA, y que por su rol en la producción de etileno era la empresa más importante del sector petroquímico, hacía referencia en una entrevista al interés tanto de Shell, YPF privatizada, y Pérez Companc, las tres ya presentes en el sector, como así también de empresas brasileras, venezolanas, alemanas y francesas, de participar de la licitación para adquirir las empresas públicas. A su vez, y en relación con el punto c), Shor evaluaba auspiciosamente el salvataje de INDUPA como instancia crucial para la privatización definitiva del sector. Así, luego de afirmar que a fines de 1995 las empresas serían privatizadas, el periodista le preguntó: “¿Antes de llegar a este período, tuvieron que despren-

derse de cosas importantes, mejoraron otras o debieron incorporar elementos que favorecieran el proceso de privatización?”, a lo que Shor respondió:

Yo le diría que se despejaron incógnitas que generaban alguna dificultad de entendimiento, por lo menos en lo que hace al área específica de una de las empresas del Polo, que es el caso de INDUPA, que básicamente recompuso su situación, y que es uno de los temas centrales; en el caso de Petroquímica Bahía Blanca, se avanzó con los presupuestos previamente acordados de modo que lo que se hizo fue despejar incógnitas a fin de llegar en las mejores condiciones a la privatización (*Revista Petroquímica, Petróleo, Gas & Química*, 1995, 8042-8043).

Las dificultades de entendimiento se refieren, como dijimos, a la incertidumbre que generaba en el sector privado nacional e internacional la supervivencia o no de dos empresas clave del circuito productivo petroquímico. Una vez despejadas las incógnitas, esto es: una vez recapitalizadas las empresas, se procedió a la licitación de las mismas.

e) En diciembre de 1995 INDUPA y Petroquímica Bahía Blanca fueron vendidas en conjunto a un consorcio formado por Dow Chemical, Itochu, e YPF privatizada, siendo Dow Chemical la mayor accionista. Tras esta primera privatización, la estructura accionaria de Petroquímica Bahía Blanca fue la siguiente: Dow Chemical: 35%, YPF: 25,09%, Ipako: 21,23%, Itochu: 10,53%, INDUPA: 5,50%, Isaura: 1,35%, y Bank Lew: 1,30%. Pero inmediatamente después, ese mismo año, Dow Chemical compró a las empresas Ipako e INDUPA el 21,23% y 5,50% respectivamente del capital accionario que éstas tenían en el complejo, y con el 63% pasó a contar con la mayoría accionaria. Como, a su vez, Petroquímica Bahía Blanca tenía acciones en INDUPA, Dow Chemical pasó también a contar con la mayoría accionaria de esta empresa también (Müller y Petelski, 2009).

Al concretarse la privatización, el ministro de Economía, Cavallo, dijo lo siguiente, según relata una crónica:

Tras enunciar diversos datos referidos a la concreción de una cierta mejora de la economía, el ministro se refirió al gran esfuerzo realizado por PBB e INDUPA al convertir sus activos en valiosos y atractivos. El resultado está a la vista –dijo– la industria petroquímica toma impulso y comienza a jugar un papel competitivo en el mercado mundial. Los nuevos accionistas del Polo Petroquímico van a concretar lo que el sector está necesitando en materia de inversiones, lo que implica más puestos de trabajo de alta productividad y bien remunerados, un incremento sostenido de las exportaciones, y un aprovechamiento más racional de los recursos naturales. El Polo Petroquímico Bahía Blanca mira hacia el Mercosur, donde se dispone a ocupar un lugar de privilegio en favor de una de las regiones que aspiran a tener un liderazgo en el mundo (*Revista Petroquímica, Petróleo, Gas & Química*, 1995, 8875).

Este desembarco de Dow Chemical en el Polo Petroquímico es lo que Etchemendy llama “la venganza de Dow Chemical”: el proyecto para la construcción del Polo Petroquímico Bahía Blanca había sido propuesto a la dictadura de Onganía en 1966 por la empresa Dow, pero, como dijimos, el sector privado había sido excluido, y esta iniciativa había sido retomada por el propio Estado, más precisamente por su ala industrialista-nacionalista, que nucleada en la DGFM bloqueó el desembarco de Dow Chemical. Según Oscar Vignart, en ese momento presidente de Dow Química Argentina SA, filial de Dow Chemical, las ventajas de la Argentina por entonces eran contar con “la industria del gas más desarrollada de América latina, pero además lleva seis años de transformaciones, con apertura, desregulación, privatizaciones y estabilidad”.¹⁶ No obstante, a menos de un año de la compra de INDUPA, Dow Chemical vendió la empresa al Grupo Solvay, de Bélgica, quien tuvo la empresa hasta 2013, cuando ésta pasó a manos de Braskem, la línea petroquímica del grupo brasilero Odebrecht, quien administra la empresa hasta la actualidad.

¹⁶ “Por qué Dow invierte fuerte en la Argentina”. *La Nación*. Buenos Aires, impreso. 8 jun. 1997.

Conclusión

Hemos visto que INDUPA y todas las empresas que operaban en el Polo Petroquímico Bahía Blanca eran productoras mono u oligopólicas de insumos industriales, y si una de ellas desaparecía, en este caso por una quiebra, todo el proceso productivo del sector entraba en crisis e inmediatamente dejaba de ser atractivo para los inversores privados extranjeros, en quienes residía el éxito total del proyecto económico del menemismo. Estando completamente debilitada tras sufrir uno de los procesos de desregulación más profundos del mundo, la burguesía industrial local fue incapaz de imponer sus demandas regulatorias, de modo tal que el Estado no tenía ningún incentivo para retener la empresa. Así, INDUPA fue estatal solamente entre agosto de 1994 y diciembre de 1995, y los entes del Poder Ejecutivo que participaron del proceso de estatización fueron los mismos que estaban encargados de la privatización de las empresas del sector petroquímico (la Comisión de Trabajo Privatización de Petroquímica Bahía Blanca e INDUPA). Incluso, los fondos con los cuales el Estado se hizo cargo de los pasivos de INDUPA para luego reprivatizarla provenían de empresas públicas y entidades financieras estatales en vías de liquidación y privatización (BANADE y Petroquímica Bahía Blanca respectivamente). Además, tanto el directorio de la empresa estatizada como las agencias encargadas de su reprivatización estuvieron conformados por representantes del sector privado. Estos elementos revelan que el Poder Ejecutivo nunca tuvo ninguna voluntad de retener la empresa, sino que, en efecto, la intervención estatal fue ideada como temporaria, y consistió básicamente en un saneamiento de la empresa y una reorganización administrativa con el propósito de devolverla rápidamente a un mercado que el gobierno buscaba desregular y fortalecer.

Ahora bien: estas estatizaciones tendrán lugar siempre y cuando las empresas estatizadas se encuentren previamente en crisis (ya que el gobierno no avanzará nunca contra el sector privado), y sean rápidamente devueltas a un mercado que no se pretende regular sino fortalecer (ya que la burguesía industrial es incapaz de imponer las demandas regulatorias que llevarían al gobierno a retener las empresas). Así, es posible denominar la estatización de INDUPA como una estatización de salvataje: los gobiernos neoliberales estatizan, pero lo hacen, paradójicamente, para salvar al empresariado y fortalecer al mercado, es decir, estatizan para privatizar.

Una objeción posible al análisis aquí presentado podría ser que el valor estratégico sectorial de INDUPA combinado con la facilidad para absorber la empresa por parte del Estado (dada su condición de acreedor), representaba un costo nulo y por lo tanto un beneficio infinito, de modo tal que la respuesta estatal fue natural, no había otra alternativa lógica. Sin embargo, la historia nos muestra que cuando otras empresas de la misma o mayor envergadura que INDUPA estuvieron en crisis, y aun cuando el Estado era acreedor de las mismas, la estatización no tuvo lugar, o bien ésta fue un recurso posterior a otros, tales como los programas de rehabilitación industrial, las asistencias financieras, las asistencias técnicas, el traspaso a otra empresa privada sin mediación estatal, la inyección de más fondos por parte de bancos privados, etc.¹⁷ En otras palabras, la estatización constituye un recurso económico-político entre otros, y resulta bastante inesperada su utilización por parte de un gobierno que, justamente, busca suprimir este tipo de intervenciones.¹⁸ Es precisamente en este punto donde el presente artículo buscó realizar un aporte, ya que, como

¹⁷ Ver Belini y Rougier (2008).

¹⁸ Otros gobiernos económicamente ortodoxos también recurrieron a la estatización: la petrolera Oil Combustibles fue estatizada durante el gobierno de Macri en 2018, y las aerolíneas Austral, Plataforma 1200 y Sol Jet SA fueron estatizadas durante la dictadura Videla en 1980, por ejemplo.

vimos, numerosos estudios suelen considerar que la actividad estatal bajo el neoliberalismo se concentra en la gobernanza y no en la gestión directa de las empresas.

Referencias bibliográficas

- Andrieu, Pedro. *Empresas públicas. El rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. Buenos Aires: El Coloquio, 1975.
- Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo. *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO, 2004.
- Azpiazu, Daniel. “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la Economía. La creciente polarización del poder económico”. *El desarrollo ausente*, Hugo Notcheff y Daniel Azpiazu, Buenos Aires: Tesis Norma, 1994, pp. 157-233.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2013.
- Belini, Claudio y Marcelo Rougier. *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial, 2008.
- Cámara de la Industria Química y Petroquímica. *El bicentenario y la evolución de la industria química argentina (1810-2010)*. Buenos Aires: CIQYP, 2010.
- Cantamutto, Francisco y Andrés Wainer. *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2013.
- Castellani, Ana. *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001.
- Chaia De Bellis, Jonás. *Entre el dirigismo y el salvataje: estatización de empresas y coaliciones sectoriales en Argentina (1930-2018)*. Tesis doctoral, Doctorado en Ciencias Sociales, UBA, 2020.
- Chibber, Vivek. *Locked in Place: State-building and Late Industrialization in India*. New Jersey: Princeton University Press, 2003.
- Dubash, Navroz y Bronwen Morgan. *The Rise of the Regulatory State of the South*. Reino Unido: Oxford University Press, 2013.
- Etchemendy, Sebastián. *La economía política del neoliberalismo. Empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal*. Buenos Aires: EUDEBA, 2015.
- Ferreres, Orlando. *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires, El Ateneo, 2010.
- Flores-Macías, Gustavo. “Statist vs. Pro-Market: Explaining Leftist Governments’ Economic Policies in Latin America”. *Comparative Politics*, vol. 42, no.4, 2010, pp. 413-433.
- Gerchunoff, Pablo y Germán Coloma. “Privatization in Argentina”. *Privatization in Latin America*, editado por Manuel Sánchez y Rossana Corona. Washington: BID e ITAM, 1993, pp. 251-299.
- Gerschenkron, Alexander. *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona: Ariel, 1972.
- Guillén, Mauro. *The Rise of Spanish Multinationals: European Business in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Kohli, Atul. *State-directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- Leonardi, Viviana y Raúl Dichiara. “La industria petroquímica en la etapa de especialización flexible”. *Anales n°28 de la Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, 1998, pp. 50-69.

- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2011.
- López, Andrés. “Desarrollo y reestructuración de la petroquímica argentina”. *Auge y ocaso del capitalismo asistido. La industria petroquímica latinoamericana*, editado por Daniel Chudnovsky y Andrés López. Buenos Aires: Alianza Editorial, CEPAL, e IDRC, 1997
- Müller, Alberto y Natalia Petelski. “La industria petroquímica argentina: concentración técnica, centralización económica, extranjerización”. *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schwarzer*, compilado por Alberto Müller. Buenos Aires: CESA, 2009.
- O’Donnell, Guillermo. *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1982.
- OECD. *Corporate Governance, State-Owned Enterprises and Privatisation*. París: OECD Publishing, 1998.
- Ortiz, Ricardo y Martín Schorr. “Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación”. *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, coordinado por Alfredo Pucciarelli. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006-
- Ostiguy, Pierre. *Los capitanes de la industria: grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa, 1990.
- Rougier, Marcelo y Jorge Schwarzer. *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o) caso de SLAM*. Buenos Aires: Norma, 2006.
- Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi. *La Nueva Economía Política. Racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: EUDEBA, 1998.
- Schmitter, Philippe. “Neo-corporatism and the State”. *The Political Economy of Corporatism*, editado por Wyn Grant. Londres: Macmillan, 1985.
- Schwarzer, Jorge. *Expansión económica del Estado subsidiario, 1976-1981*. Buenos Aires: CISEA, 1981.
- Ugalde, Alberto. *Las empresas públicas en Argentina*. Buenos Aires: El Cronista Comercial, 1984.

Fuentes

- Blanco, Javier, “Final con interrogantes para el quebrado BCP”, *La Nación*, Buenos Aires (Argentina), web, 20 dic 1997 <https://www.lanacion.com.ar/economia/final-con-interrogantes-para-el-quebrado-bcp-nid83576/>
- José Comas “Alfonsín impulsa la reforma del Estado en un mensaje al Congreso argentino”, *El País*, Madrid (España), web, 1 may 1988, https://elpais.com/diario/1988/05/02/internacional/578527212_850215.html
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Ministerio de Economía de la Nación, “El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos”, Buenos Aires, 2000.
- “Falleció ayer Roque Maccarone”, *La Nación*, Buenos Aires (Argentina), web, 24 ene 2003, <https://www.lanacion.com.ar/economia/fallecio-ayer-roque-maccarone-nid468642>
- Instituto Petroquímico Argentino, “Información Estadística de la Industria Petroquímica y Química de la Argentina” (años 1993 a 1996).
- “Homenaje a Raimundo Richard”, *La Nueva Provincia*, Bahía Blanca (Argentina), web, 28 mar 2005, <https://www.lanueva.com/nota/2005-4-28-9-0-0-homenaje-araimundo-richard>

Molina, Juan Bautista. “Dr. Raimundo Richard”, *Diario Río Negro*, Río Negro (Argentina), web, 25 jun 2001, <https://www.rionegro.com.ar/dr-raimundo-richard-FDHRN01062516252016/>
“Secuelas del Mercobank”, *Página 12*, Buenos Aires (Argentina), web, 20 nov 2014 <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-260249-2014-11-20.html>

