

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

col 1502/18

TESIS DE MAESTRÍA

La Privatización de Empresas Petroquímicas del Área del Ministerio de Defensa: El caso del Polo de Bahía Blanca

dep. N. 32 ; N. 22214 (2001)
B1

Autor: Lic. Gustavo BADÍA

Tutor: Oscar OSZLAK

- Abril de 1990 -

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

TRABAJO DE PASANTIA

LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PETROQUIMICAS DEL AREA DEL
MINISTERIO DE DEFENSA: EL CASO DEL POLO DE BAHIA BLANCA

Lic. Gustavo Carlos Badía

INSTITUCION: Centro de Estudios de Estado y Sociedad
(CEDES)

BUENOS AIRES
Abril de 1990

INDICE

Página

INTRODUCCION	3
PRIMERA PARTE: LA HISTORIA DEL POLO DE BAHIA BLANCA	
1. EL ORIGEN DEL POLO PETROQUIMICO DE BAHIA BLANCA	8
2. LOS PASOS SIGUIENTES	
2.1 Las gestiones para conseguir socios	9
2.2 Nuevas reglas de juego	10
2.3 El proyecto definitivo: características y cuestiones frente a un eventual proceso de privatización	11
2.4 A la búsqueda de la solución definitiva	16
3. MARCHAS Y CONTRAMARCHAS	
3.1 El costo de la imprevisión	20
3.2 Cambio de gobierno y nuevas negociaciones	23
4. ESTRUCTURA ECONOMICA DEL POLO Y FUENTES DE ACUMULACION	24
5. LA DIMENSION ECONOMICA DEL POLO DE BAHIA BLANCA	27
6. ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES	37
SEGUNDA PARTE: EL PROCESO DE PRIVATIZACION	
1. ANTECEDENTES DE LA PRIVATIZACION	40
2. LA CUESTION DEL POLO PETROQUIMICO	41
2.1 El Plan Austral y la política de privatizaciones	41
2.2 Un caso de privatización de la gerencia: la planta de General Cerri	45
3. EL DEBATE POR PETROQUIMICA BAHIA BLANCA	47
3.1 La disputa por el control del proceso de privatización	47
3.2 El desarrollo de la discusión: líneas principales	51
TERCERA PARTE: LA CUESTION DE LAS PLANTAS SATELITES	
1. ALGUNOS APUNTES PREVIOS	56
2. LA RENEGOCIACION DE LOS PASIVOS DE LAS EMPRESAS	57
3. EL PROCESO DE PRIVATIZACION	59
3.1 Las pujas internas	59
3.2 El problema de las valuaciones	61
3.3 El llamado a licitación	65
3.4 El primer fracaso	66
3.5 El último intento	72
CUARTA PARTE: CONCLUSIONES	
1. PARA ORDENAR LA DISCUSION	78
2. ULTIMAS REFLEXIONES	86
BIBLIOGRAFIA	89

INTRODUCCION

En la década del 80. las privatizaciones se convirtieron en la "vedette" entre una serie de instrumentos de políticas económicas que varios de los países desarrollados debieron implementar con el fin de adecuar sus economías a los nuevos requerimientos del contexto internacional.

Favorecida por la acción de las grandes agencias internacionales de divulgación (v.g. USAID, United States Agency for International Development), pero sobre todo de los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario internacional, Banco Mundial) que hicieron de las privatizaciones un componente no negociable de sus planes de ajuste, la cuestión quedó incorporada también a la agenda de políticas de los países del tercer mundo. Puede observarse, a partir de entonces, que un enorme arsenal retórico sobre el tema invadió el discurso político, en la forma de anuncios de ambiciosos programas gubernamentales de privatización, y de prematuras y no siempre fundamentadas declaraciones de éxito por parte de sus promotores y defensores acérrimos.

Sin embargo, esta generalización del discurso contrasta con el reducido número de programas de privatización efectivamente puestos en marcha, y con la polémica, lejos todavía de ser resuelta, en cuanto a la evaluación de sus resultados. Desde cualquiera de estas dos perspectivas, podemos afirmar que la realidad de las privatizaciones, hasta hoy, tiene más de retórica que de efectividad: no obstante, y paradójicamente, aquéllas han alcanzado en todo el mundo un alto nivel de legitimidad en todos los niveles de la sociedad, lo que brinda a los gobiernos que así lo deciden un fuerte sustento para implementar programas al respecto.

Pero, como sucede con todo tema candente para una sociedad, las privatizaciones han sido más defendidas o denigradas, que entendidas. A esto contribuyen varios factores. Por un lado, la gran mayoría de los trabajos que se han difundido sobre privatizaciones o bien son evaluaciones acerca de qué áreas de la economía en manos del Estado son factibles de pasar a manos privadas, o bien toman los casos que han llegado a concretarse, y analizan sus impactos sobre variables tales como el equilibrio fiscal, el empleo, la generalización de la propiedad accionaria en la población, la eficiencia de la gestión, etc. En ambos casos, el supuesto principal es que la privatización es una técnica, aplicable independientemente de los contextos económicos, sociales y políticos, y que produce, o debería producir, determinados resultados.

En ambos, también, se deja fuera del análisis la relación entre los contextos específicos en que los programas de privatización se implementan y sus resultados, así como, por razones obvias, los casos que no han alcanzado los objetivos buscados. En general, no se profundiza en la búsqueda de una adecuada comprensión de las causas de los fracasos o demoras: se da por supuesto lo beneficioso de las privatizaciones -en la medida en que sirven a que el Estado abandone áreas de actuación en favor de la iniciativa privada- y los obstáculos que aparecen

son vistos únicamente como fenómenos "irracionales" o "no deseados" dentro de un proceso cuya necesidad no admite discusión.

Entonces, frente a la posibilidad de realizar una investigación sobre privatizaciones, se hace necesario evaluar convenientemente el método o la perspectiva a utilizar, en función del tipo de resultados que se quieran obtener.

En lo que a este trabajo respecta, nos propusimos estudiar el proceso de privatización de las empresas del polo petroquímico de Bahía Blanca, llevado adelante durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín. La particular conformación del polo -que incluye tres tipos de empresas bien diferentes, pertenecientes a distintas áreas administrativas dentro del aparato estatal, que producen en un sector industrial cuya rentabilidad es muy alta en el presente, y con proyecciones hacia el futuro realmente atractivas- permitía a priori pensar que el análisis de su proceso de privatización, aunque en definitiva no se hubiera concretado, sería muy fructífero en cuanto a la variedad de datos que podían obtenerse.

En efecto, el polo de Bahía Blanca está compuesto por una planta elaboradora de etano, propiedad de la empresa Gas del Estado, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación. Una planta que elabora etileno usando como materia prima el etano, la de Petroquímica Bahía Blanca, sociedad mixta con mayoría estatal, repartida ésta en partes iguales entre Gas del Estado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales -también del Ministerio de Obras y Servicios Públicos- y la Dirección General de Fabricaciones Militares, ésta dependiente del Ministerio de Defensa. Por último, seis plantas "satélites" (de las cuales una aún no fue puesta en funcionamiento) que elaboran productos finales a partir del etileno que produce Petroquímica Bahía Blanca, de las cuales cuatro son sociedades mixtas con un 30 % de participación estatal (a través de Fabricaciones Militares) y dos enteramente privadas.

La venta de las acciones que el Estado posee en Petroquímica Bahía Blanca, así como la privatización de la planta de Gas del Estado, suponen dejar el control de la materia prima -y por lo tanto el destino del polo, (ya que las plantas están interconectadas entre sí-) en manos privadas, con los riesgos que ello implica. Por lo demás, el rígido esquema de funcionamiento económico del polo hace que el mismo sea viable económicamente sólo si se mantienen los contratos que rigen las cantidades de producto, y los precios, que se intercambian entre las distintas plantas. En estas condiciones, hablar de la viabilidad económica del polo es sinónimo de la obtención de un alto nivel de beneficios.

Como se ve, la implementación de la decisión de privatizar la parte estatal en las empresas del polo podía transformarse en una empresa complicada, en la medida en que implicaba coordinar la acción en varios frentes a la vez y, a priori, vencer obstáculos de índole muy variada. Pero, si por un lado esto podía hacer dificultoso el logro de los objetivos buscados (y de hecho no se alcanzaron durante el período estudiado), para nuestros

intereses aparecía como un caso interesante ya que, al menos a priori, existía la posibilidad de obtener información variada y valiosa acerca de los problemas concretos que debe superar un intento de este tipo a lo largo de su proceso de materialización.

Estudiaremos entonces el caso de la privatización de las empresas del polo de Bahía Blanca, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, intentando responder a preguntas tales como: en qué momento surgió la posibilidad de la privatización y a qué objetivos respondía? cuáles fueron los argumentos a favor y cuáles los de la oposición, y quiénes los sostenían? cuál fue el modelo de privatización elegido y a qué tipo de análisis respondió esa decisión? cuál fue la estrategia elegida para llevar adelante el proceso y qué resistencias generó? cuáles fueron las causas a las que puede atribuirse el éxito o el fracaso del intento? qué modificaciones se produjeron al interior del aparato estatal durante el proceso y en qué medida condicionaron o no su desarrollo? cuál fue el impacto económico del intento de privatización, en los distintos niveles que se consideren? cuál es la situación de los distintos actores participantes al culminar el proceso? cuál es el impacto del mismo y de sus resultados sobre la legitimidad política del gobierno?

Queremos contribuir, de este modo, a encontrar explicaciones válidas y comprensivas del fenómeno de las privatizaciones. Para ello es que introducimos en el análisis dimensiones tales como estrategias políticas de los actores intervinientes, movilización de recursos (económicos, políticos e ideológicos), formulación y reformulación de alianzas, cambios en el aparato estatal y/o en la relación entre sus organismos, etc.: de este modo lo técnico y lo económico -únicas dimensiones importantes en los análisis "clásicos"- pasan a ser dos aspectos más dentro de un espectro complejo de factores, importantes sí, pero de ninguna manera suficientes para explicar el fenómeno en su totalidad.

Dadas las limitaciones que presentan los modelos de análisis "economicistas" para lograr estos objetivos, nos propusimos encarar la investigación desde una perspectiva distinta. Esta implica partir del supuesto de que la privatización no es una técnica sino una estrategia política, cuyos objetivos, métodos, estrategias, limitaciones y resultados dependen de los contextos políticos, económicos y sociales específicos en que la misma se desarrolla: política que, por otro lado -y coincidimos con Kay y Thompson (1986)- aún está en la búsqueda de su propia racionalidad.

Esta racionalidad, por otra parte, no se construye únicamente desde la ideología (si bien ésta es uno de los factores que la constituyen) sino desde la práctica concreta de los actores sociales involucrados en dicha política, tanto estatales como privados. Así, todo intento de modificar las características de la relación entre el sector público y el privado -que a eso apunta, en última instancia, toda política de privatizaciones- genera una serie de "movimientos" de actores que, de una u otra manera, se ven envueltos en el mismo. Es probable entonces que se produzcan una serie de reacomodamientos al interior del aparato estatal -creación de nuevas agencias,

eliminación de otras, renuncias de funcionarios y su reemplazo por personas que apoyen los objetivos del programa, redistribución de funciones y/o de recursos presupuestarios, etc.-; lo mismo sucederá entre los actores privados, tanto los que apoyan como los que se oponen a la privatización; y, por último, también se reformularán seguramente las alianzas ya constituidas entre ambos sectores ("captura" de nuevas agencias estatales, conformación de nuevas clientelas, etc.).

El trabajo consta de tres partes. En la primera se incluyen los aspectos principales del proyecto de construcción del polo petroquímico de Bahía Blanca, desde su origen hasta su constitución definitiva: se detallan además las marchas y contramarchas que sufrió el proyecto hasta su materialización, y los costos que ellas significaron. Se realiza también una descripción de la estructura y dimensión económica del polo, así como de sus fuentes de acumulación.

En la segunda parte se analiza el proceso de privatización en sí. En primera instancia se lo estudia con referencia al marco general de la política de privatizaciones del gobierno, y se examinan los casos de la planta de Gas del Estado y de Petroquímica Bahía Blanca. A continuación, se profundiza en la cuestión de la venta de las acciones estatales en las plantas satélites del polo, los pasos que fueron necesarios para concretar ese objetivo, y las causas que motivaron su fracaso.

En la tercera y última parte, se explicitan las conclusiones que se obtuvieron a partir del desarrollo del caso.

PRIMERA PARTE

LA HISTORIA DEL POLO PETROQUIMICO DE BAHIA BLANCA

1. EL ORIGEN DEL POLO DE BAHIA BLANCA

El 5 de noviembre de 1971 se publicó en el Boletín Oficial la Ley 19.334, que aprueba el acta celebrada el 21 de octubre anterior entre la Dirección General de Fabricaciones Militares, Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado, para constituir una sociedad anónima, denominada Petroquímica Bahía Blanca (1), cuyo objeto era desarrollar actividades industriales y comerciales propias de la industria petroquímica en general y en particular en lo referente al etileno y sus derivados. En la nueva sociedad el estado, a través de las tres empresas mencionadas, era propietario del 51 % de las acciones, mientras que el 49 % restante se ofreció a la venta al capital privado.

Para la construcción de la planta de PBB se aprueba una inversión de u\$s 44.690.000, equivalente en ese momento a \$ 223.450.000. La Ley otorgaba a la nueva sociedad diversos beneficios promocionales, de los cuales el más importante era la fijación de un precio especial para el etano -la materia prima con que trabaja PBB, y que produciría Gas del Estado en su planta de General Cerri, también a construir- que sería de u\$s 17.20 la tonelada métrica (2). Por otro lado, se garantizaban avales y garantías para la financiación de bienes de capital a importar y para contratar servicios de ingeniería en el exterior.

En el acta constitutiva se dejaba constancia, además, que Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la Dirección de Fabricaciones Militares y Gas del Estado deberían mantener, ya sea conjunta o individualmente, su prevalencia mayoritaria en la sociedad (el 51 %, en acciones Clase A). Cualquier enajenación de acciones que importara la pérdida de esta situación debería ser autorizada por Ley; de la misma forma, si alguna de estas empresas decidiera enajenar sus acciones, aunque ello no significara perder la preeminencia estatal en la sociedad, debería ofrecer las mismas a las otras partes estatales, y sólo en el supuesto de que éstas no acepten su compra, podrá ofrecerlas en venta al capital privado previa transformación en acciones de Clase B.

El control estatal de la sociedad se materializará a través del nombramiento de 7 de los 11 Directores, incluido el Presidente del Directorio. Todos ellos durarán tres años en sus funciones y, salvo casos de excepcionalidad, no podrán ocupar funciones ejecutivas en la empresa. Bajo su dependencia funcionará un comité ejecutivo compuesto por 5 miembros, 2 por los directores representantes de las acciones estatales (clase A) y 3 por los de las acciones en poder del capital privado; la máxima función ejecutiva y la función de finanzas dentro de la empresa serán cubiertas por miembros designados por los

(1) En adelante, nos referiremos a ella como PBB.

(2) De acuerdo con los términos del Decreto 4.271/69, la empresa Gas del Estado será subsidiada por la diferencia entre dicho precio y el que resulte de la suma del precio de venta de las calorías del etano como combustible a la industria, más el costo de su extracción del gas natural.

directores estatales, mientras que las de producción, comercial y de desarrollo, por representantes de los otros directores.

La Ley asegura además las condiciones para la construcción, a partir de la planta mencionada, y con la mínima participación estatal posible en los capitales a formar, de un complejo petroquímico que, a partir de las materias primas que produzca PBB, obtenga como mínimo una serie de 14 productos finales (entre ellos polietilenos de alta y baja densidad, cloruro de vinilo monómero, policloruro de vinilo, etc.). Las sociedades de capital privado que se interesen deben garantizar no sólo el aprovisionamiento del mercado interno sino también la exportación de sus productos, instalando plantas similares a las internacionales en cuanto a economía de escala, de modo de evitar la materialización de proyectos antieconómicos que generen gastos al Estado en lugar de beneficios. Si en un plazo de 180 días a partir de la fecha de promulgación de la ley no se logran compromisos firmes para garantizar que se alcancen los objetivos buscados, Petroquímica Bahía Blanca queda facultada para presentar a la aprobación del Ministerio de Industria, Comercio y Minería, proyectos propios para explotar, por sí o por medio de otras sociedades a crearse, los productos que no interesen a la actividad privada.

2. LOS PASOS SIGUIENTES

2.1 Las gestiones para conseguir socios

Las negociaciones llevadas adelante con el capital privado para asegurar su participación en el polo petroquímico se desarrollaron por dos vías diferentes, aunque estrechamente ligadas. Por un lado, las que apuntaban a completar la composición accionaria de PBB -es decir, el restante 49 %- y, por el otro, las necesarias para garantizar la construcción de las plantas elaboradoras de los productos finales.

Petroquímica Bahía Blanca obtiene la suscripción del total de la parte privada de su capital entre mediados y fines de 1972, y concursa y adjudica la construcción de su planta por contrato el 26 de diciembre de ese año; en el segundo semestre de 1977 ésta ya está en condiciones de funcionar, con una capacidad instalada de 120.000 tn/año.

Por otro lado, Gas del Estado comienza las tratativas para la construcción de su planta de General Cerri y, paralelamente y a instancias de PBB, inicia la negociación con ésta para definir las condiciones en que se realizará el suministro de la materia prima necesaria, el etano; al momento en que PBB concluye la construcción de su planta, sin embargo, la de Gas del Estado- General Cerri estaba lejos de poder abastecerla. Diversos inconvenientes (la primera licitación resultó desierta; denuncias por irregularidades en el concurso, que hacen que éste se suspenda definitivamente y se asuma por la Administración de la empresa la dirección del proyecto, con los consiguientes retrasos burocráticos) hacen que recién a mediados de 1973, ya asumidas las nuevas autoridades nacionales, se suscriba el contrato para la obra. Si bien estaba previsto que la misma demandará 22 meses

de ejecución, la planta recién estuvo lista para producir etano a fines de 1981.

Dado que todas las firmas interesadas -que en general eran las mismas que habían suscripto acciones en PBB- dijeron contar con proyectos concretos, desde el ámbito gubernamental se las insta a presentarlos ante la autoridad de aplicación. Sin embargo, esto se concreta recién en julio del año siguiente, una vez asumido el nuevo gobierno; la demora se justificaba en tanto se esperaba la definición de las nuevas reglas del juego para la industria. Cuando por fin se conocen tanto la legislación sobre promoción industrial como, específicamente, el decreto sectorial para la petroquímica, los proyectos se ven nuevamente demorados.

2.2 Nuevas reglas de juego

El 10 de diciembre de 1973 se dicta el Decreto 592, de promoción de la industria petroquímica, que en muchos aspectos contradice lo dispuesto por la Ley 19.334 que creaba a Petroquímica Bahía Blanca S.A. y daba el puntapié inicial a las plantas satélites. Respecto a los proyectos en trámite al momento de ser sancionada esta norma -tal el caso de las plantas del polo- será el Ministerio de Economía el que resuelva sobre qué tratamiento se les otorgará, lo que genera obviamente incertidumbre y lleva a que nuevamente la materialización del polo se vea retrasada. De todas maneras, se reafirma la necesidad de que, para el caso de complejos petroquímicos, el estado sea titular de la participación mayoritaria y del poder de decisión sobre la totalidad del mismo.

Frente a esta situación, el 30 de enero de 1975 se dicta una resolución conjunta de los Ministerios de Economía (155) y de Defensa (108), por la cual se crea una Comisión Especial que deberá evaluar la situación del polo, proponer las medidas concretas a tomar para que éste sea viable y, a continuación, realizar los acuerdos necesarios con las empresas privadas para su efectiva realización. Esta Comisión estará integrada por dos representantes del Ministerio de Economía y dos del Ministerio de Defensa -específicamente de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial y de la Dirección General de Fabricaciones Militares- y contará con la asesoría técnica de representantes de Petroquímica Bahía Blanca, Gas del Estado y Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Se le otorga un máximo de 30 días hábiles para expedirse en la evaluación y 45 para concretar las negociaciones posteriores.

Consecuencia de la actividad de esta Comisión es el dictado de una serie de Resoluciones Conjuntas de Economía y Defensa que promueven la constitución de cuatro sociedades mixtas en jurisdicción del Ministerio de Defensa, con las sociedades de capital privado nacional que se indican (IPAKO, VINICLOR, INQUINA y POLEFINAS), previa certificación de tal carácter (3); estas

(3) Posteriormente, la Resolución Conjunta de los Ministerios de Economía (705) y Defensa (605) deja sin efecto esta condición.

sociedades tienen un plazo de cinco días para aceptar los esquemas productivo y societario elegidos.

Por estas Resoluciones, la Dirección General de Fabricaciones Militares queda definitivamente confirmada como el representante estatal en todo lo atinente a la conformación del polo, ya que se le encomienda, entre otras misiones, la suscripción del 30 % del capital social emitido, manteniendo la opción por un porcentaje similar para toda futura emisión; además, se aclara que será dicha Dirección la que nombre Presidente y Vicepresidente de las empresas y a través de ellos ejerza el correspondiente derecho estatal de veto.

Es este el momento en que se definen, para el Polo Petroquímico de Bahía Blanca, la estructura y las sociedades que, al fin, serán las definitivas. Esto no significa, sin embargo, que la marcha hacia su concreción no presente todavía algunos obstáculos. De todas maneras, cabe hacer aquí algunas consideraciones respecto a esta conformación, en cuanto a los posibles condicionamientos que la misma pueda imponer a un futuro intento de privatización.

2.3 El proyecto definitivo: características y algunas cuestiones frente a un eventual proceso de privatización

En primer lugar, el que la Dirección General de Fabricaciones Militares sea el organismo estatal predominante en el polo se relaciona con el hecho de que la Ley que le da origen (12.709 de 1941) pone el acento en lograr la independencia del país en materia de abastecimiento específicamente militar, pero también la autoriza a llevar adelante toda otra explotación tendiente a obtener la materia prima necesaria para conseguirlo. Además, desde su creación, Fabricaciones Militares asume un rol importante en el desarrollo industrial del país, ligado sobre todo a la promoción de zonas desguardadas y de sectores en los que el capital privado no puede o no tiene interés en invertir. Esta visión se asienta en una perspectiva ideológica que asimila el desarrollo industrial a la afirmación de la soberanía nacional, y que encuentra sus raíces en el pensamiento del General Savio, mentor de la creación de la Dirección. Así, Fabricaciones Militares va dedicándose a la producción de acero, a la actividad minera y, nuestro caso, a la petroquímica.

Según un oficial superior del Ejército, ex-Director de Fabricaciones Militares (4), la expansión de este organismo hacia la petroquímica se debe a que algunos ingenieros militares ven la necesidad de llenar el vacío que existía en el área, ya que a los capitales extranjeros no les interesaba que esta industria se desarrollara en el país. Así nace Petroquímica General Mosconi, con el apoyo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. En el caso del polo de Bahía Blanca, la anulación de las sucesivas licitaciones se debió a que los capitales extranjeros van obstaculizando el proyecto a lo largo del tiempo, hasta que en el '73 se decide que la única forma de que se lleve adelante es que lo haga el Estado:

(4) Citado por Aroskind y Fontana (1986), página 32.

si los capitales privados aceptan sumarse, bien, si no se hará de todas formas. Y se elige a Fabricaciones Militares para liderarlo porque ofrece una estructura administrativa y de recursos sólida y entrenada en la materia, con personal estable y de experiencia, producto de haber llevado adelante otros proyectos en el área.

Por otra parte, los fundamentos en los que se basa el proyecto de ley que crea Petroquímica Bahía Blanca y la autoriza a negociar la concreción de las demás plantas, hacen hincapié en el hecho de que se generará un importante polo petroquímico de desarrollo norpatagónico -zona siempre indiscutida en cuanto a su importancia para la soberanía nacional- y con un gran efecto multiplicador en la economía regional y también nacional. Si se recuerdan los objetivos de la creación y posterior actuación de Fabricaciones Militares, es claro que reclamará su lugar también en este proyecto.

Sin embargo, es importante destacar que, más allá de los aspectos ideológicos que puedan haber influido, la inversión en el proyecto tiene también fundamentos "puramente económicos". Además de favorecer la sustitución de importaciones -que, para los productos del polo, habían ascendido a u\$s 15 millones en 1970 y se estimaban en u\$s 50 millones para 1975- la evolución que se preveía en ese momento para la industria petroquímica prometía importantes ganancias para quien invirtiera en ella. Este aspecto no pudo ser secundario para una institución que está autorizada a producir para el comercio (artículo 2 de la Ley de creación); que puede distribuir hasta un 5 % de las utilidades entre su personal y destinar un 40 % de las mismas a renovar instalaciones y equipos y a realizar estudios y fomentar otras actividades industriales. En este caso, la expansión hacia sectores no directamente ligados a lo militar stricto sensu tiene que ver con la posibilidad de aumentar el volumen de recursos de la organización más allá de los estrictamente presupuestarios.

En la etapa de constitución del polo quedan así determinados dos aspectos importantes a considerar en el momento de lanzar un eventual proyecto de privatización. Por un lado, la presencia predominante de Fabricaciones Militares en el polo permite asegurar que un intento de este tipo contará con particulares resistencias dentro de la institución militar, tanto por aspectos ideológicos como por concretos intereses económicos.

Por otro lado, otra posible fuente de discusión aparece cuando se recuerda que la estructura proyectada para el polo deja latente la posibilidad de que, frente a una posible desvinculación del estado de sus compromisos accionarios en PBB, y siempre que se mantenga dicha estructura, quede configurado un monopolio estrictamente privado. En efecto, siendo la planta de PBB la única que aporta la materia prima necesaria para el funcionamiento de todas las demás, obtener el control de esta empresa implica automáticamente asegurarse el control del polo.

Las negociaciones con el capital privado cristalizaron entonces en un proyecto integral conformado por seis plantas industriales que producirían, respectivamente, polietileno de baja densidad, polietileno de alta densidad, cloruro de vinilo monómero, cloro y soda cáustica, y dos plantas de elaboración de

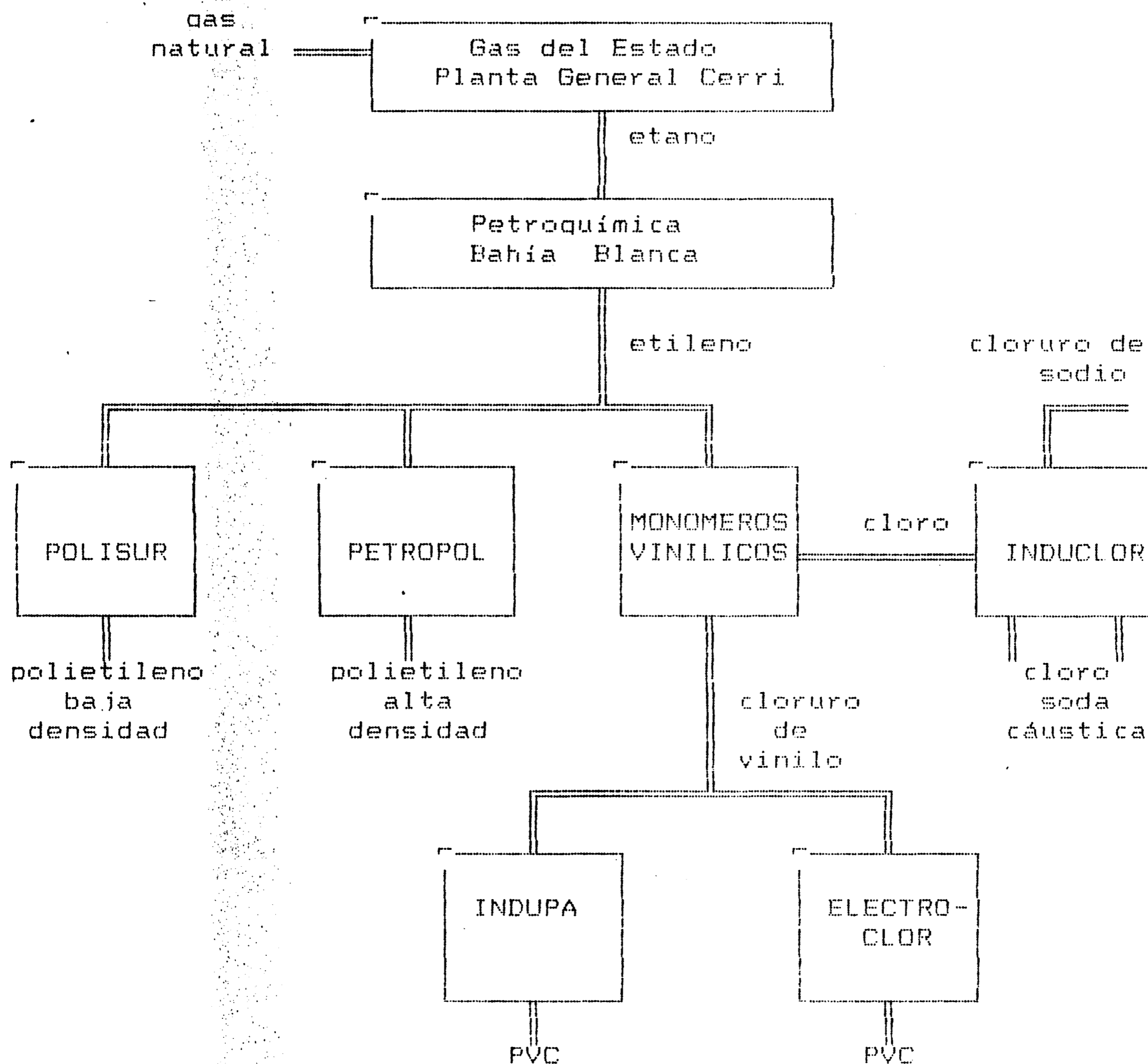
policloruro de vinilo (PVC); de las seis, cuatro son controladas por sociedades mixtas, y las dos últimas por sociedades anónimas, una enteramente privada y otra con mínima participación accionaria del Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguros.

El diagrama de flujos del polo, tal como fue proyectado inicialmente, puede verse a continuación, en el cuadro I.

CUADRO I

POLO PETROQUIMICO DE BAHIA BLANCA

(diagrama de flujos)



FUENTE: "Proyecto Energético". Año 3. No. 14. Buenos Aires. 12/86.

Por su parte la composición definitiva de la propiedad del capital, estatal y privado, para todas las empresas del polo - excluida la de General Cerri, propiedad de Gas del Estado - se encuentra detallada en el Cuadro II.

CUADRO II

POLO PETROQUIMICO DE BAHIA BLANCA - COMPOSICION DEL CAPITAL

EMPRESA	COMPOSICION DEL CAPITAL			
PETROQUIMICA BAHIA BLANCA S.A.I.C.	D.G.F.M.	17%	IPAKO S.A.	21,2334%
	Y.P.F.	17%	INDUPA S.A.I.C.	5,5166%
	GAS DEL ESTADO S.E.	17%	ELECTROCLOR S.A.I.C.	10,6167%
			CIDASA	1,6333%
			C. ITOH	9,000%
		LA ISAURA	1,000%	
	Total 51% Estatal		Total 49% Privado	
POLISUR S.M.*	IPAKO S.A. 70%			
INDUCLOR S.M.*	D.G.F.M. 30%	INDUSTRIAS QUIMICAS BASICAS S.A. 70%		
PETROPOL S.M.*	D.G.F.M. 30%	POLEFINAS S.A.I.C. 70%		
MONOMEROS VINILICOS S.M.*	D.G.F.M. 30%	VINICLOR S.A. 70%		
INDUPA S.A.I.C.	INDUPA S.A. 100%			
ELECTROCLOR S.A.I.C.	CELULOSA ARGENTINA S.A.			30%
	DUPERIAL S.A.			30%
	VARIOS (Bolsa)			25%
	CAJA NACIONAL DE AHORRO Y SEGURO - BANADE			15%

D.G.F.M.: Dirección Gral. de Fabricaciones Militares. Y.P.F.: Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

FUENTE: Petroquímica de Bahía Blanca

En total, la participación estatal en el complejo es del 26.1 % del capital consolidado, un 4.8 % de la cual se reparte igualmente entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado, empresas del área del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; el 19.1 % corresponde a la Dirección General de Fabricaciones Militares, empresa del área del Ministerio de Defensa, y el 2.1 % restante a la participación del 15 % que el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguros tienen en las acciones de ELECTROCLOR S.A.I.C.

Con esta composición del capital, la Dirección General de Fabricaciones Militares aparece como el organismo estatal con mayor influencia si consideramos el polo en su conjunto, ya que tiene participación significativa tanto en PBB como en la mayoría de sus plantas "satélites": el BANADE y la Caja Nacional de Ahorro y Seguros solamente tienen presencia mínima en una sola de éstas últimas, y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, por su parte, solamente tiene participación en PBB.

Respecto del capital no estatal, dos son los consorcios empresarios más importantes, ambos de capital nacional. Uno de ellos está controlado por el grupo Garovaolio-Zorraquín -con participación además de ASTRA, Brown-Boveri y Soldati- y, por intermedio de IPAKO S.A., tiene una participación global en el polo del 18.4 %, conformado por el 21.2 % de participación en PBB y el 70 % de POLISUR S.M. El otro paquete privado importante -38.5 % del polo- corresponde a INDUPA S.A.I.C., controlada por el grupo Richard; esta sociedad es propietaria del 100 % de las acciones de su planta de PVC, del 63.7 % de INDUCLOR S.M., el 68,6 % de PETROPOL S.M. y el 31.5 % de MONOMEROS VINILICOS S.M. El paquete privado lo completa ELECTROCLOR S.A.I.C. con el 14.4 %, conformada en un principio por Celulosa Argentina y Duperial (30 % cada una), aunque luego esta última compra a la primera su porcentaje accionario.

La idea de articular capitales estatales y privados para desarrollar un polo petroquímico parece tener aquí, por fin, su inicio de concreción. En el proyecto, el estado asume el papel de proveedor del insumo básico para su funcionamiento (el etano que Gas del Estado producirá en su planta de General Cerri), y se reserva el control societal de la empresa que producirá el principal bien intermedio, el etileno, de cuya existencia dependerá la actividad del polo en su conjunto. La elaboración de los productos finales, por su parte, queda a cargo tanto de sociedades mixtas de participación estatal minoritaria como de capitales privados.

2.4 A la búsqueda de la solución definitiva

Una vez cerradas las negociaciones para determinar quiénes serán los titulares de las plantas del polo, comienza la etapa de consecución del financiamiento necesario para su construcción efectiva ya que, salvo las obras en la planta de PBB, lo demás estaba parado. Los cambios institucionales que se sucedieron en el país, y los consecuentes vaivenes normativos, no generaban de ninguna manera un contexto lo suficientemente estable como para

asegurar dicho financiamiento, por lo que se hacía necesario encarar el problema con cierta urgencia.

Ya instalado en el poder el gobierno militar del Proceso de Reorganización Nacional, el 5 de setiembre de 1977 se sanciona la Ley 21.635, por la cual se declara .."de interés nacional y de primera prioridad y urgencia la instalación, puesta en marcha y explotación del Polo Petroquímico de Bahía Blanca". El objetivo es complementar lo dispuesto por la Ley ordinaria -la 19.334- y conformar así un marco jurídico estable que evite nuevos atrasos en la materialización del polo, con las consecuentes pérdidas económicas, y a la vez permita ofrecer la necesaria imagen de estabilidad para que las instituciones internacionales de crédito financien el proyecto. Al respecto, en la nota elevada al Poder Ejecutivo acompañando el Proyecto de Ley se afirma que ya se han realizado gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que las mismas se encuentran en avanzado estado, habiendo sido evaluados favorablemente tanto el esquema general previsto para el polo como los proyectos particulares: restaría solamente garantizar la estabilidad de las reglas de juego, cosa que se pretende lograr con la sanción de esta Ley. Efectivamente, a posteriori el BID aprueba un crédito global de u\$s 105 millones para afectar al proyecto del polo de Bahía Blanca, a través del Banco Nacional de Desarrollo.

La Ley estipula que las plantas del polo serán instaladas y explotadas por POLISUR, MOMOMEROS VINILICOS, PETROPOL e INDUCLOR -todas sociedades mixtas- y por ELECTROCLOR S.A. e INDUPA S.A. Otorga además a éstas y a Petroquímica Bahía Blanca los beneficios promocionales del Decreto 3291/75; prevé sanciones para quienes no cumplan con los compromisos asumidos -hasta, incluso, la expropiación de las empresas o acciones de capital- y crea un Consejo Interministerial del Complejo Petroquímico Bahía Blanca, integrado por tres representantes del Ministerio de Economía y tres del Ministerio de Defensa -con jerarquía mínima de Director General u oficial superior de las Fuerzas Armadas- "...para supervisar, coordinar y acelerar la promoción, capitalización, construcción, instalación, puesta en marcha y financiación externa e interna de las distintas plantas industriales y obras que lo integran..." y que funcionará hasta la puesta en marcha de la totalidad de las mismas.

Por otro lado, esta Ley autoriza a Gas del Estado y a Petroquímica Bahía Blanca a convenir la actualización en el precio de la tonelada métrica de etano, que había sido fijado por la ley 19.334 en u\$s 17.20.

Complementando esta norma legal, el 11 de abril de 1979 se dicta el Decreto 814, de promoción sectorial para la industria petroquímica, que deroga el Decreto 592/75 y cuya vigencia se prevee hasta el 31 de diciembre de 1985. Las empresas que sean beneficiarias de anteriores regímenes de promoción que no hayan puesto en marcha sus plantas -tal el caso de las del polo de Bahía Blanca-, y que hayan cumplido en término con sus obligaciones, podrán optar por el presente régimen en un plazo de 180 días.

Entre los principales beneficios que se otorgan se cuentan el diferimiento del pago del impuesto a las ganancias, del Impuesto al Valor Agregado, al capital de las empresas y al patrimonio neto -o de los que en el futuro los sustituyan-; exención por diez años del impuesto a los sellos y de los derechos de importación; un nivel inicial y transitorio de protección de protección arancelaria para los bienes cuya producción se promueve por este régimen, y otros.

Por último, digamos que también en este caso se declaran a todos los hidrocarburos como de uso prioritario para la industria petroquímica respecto de su utilización como combustibles; su precio será fijado por el Ministerio de Economía, aunque en ningún caso podrá ser superior al de dicho uso alternativo menos algunos gravámenes específicos. Al respecto, recién el 17 de marzo de 1981 aquél dicta la Resolución 324 de precios petroquímicos, necesaria para que el Decreto 814 pueda implementarse ya que asegura la provisión de materia prima para las plantas petroquímicas, un punto central para el modelo de complejos petroquímicos con economía de escala. Esta Resolución estará vigente hasta el 24 de marzo de 1984, momento en que es derogada por Resolución Conjunta del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (173) y del Ministerio de Economía (152).

En general, ninguno de los regímenes de promoción sectorial introduce demasiadas variantes a la cuestión. El dictado durante el gobierno peronista -Decreto 592/75- aparece como el más enfático en cuanto a reafirmar el rol del estado en el desarrollo de la industria petroquímica, y especificando además cuáles son las áreas que se reserva total o parcialmente para sí, y en qué proporciones; además, incorpora aspectos que hacen a la promoción de la participación de la pequeña y mediana empresa en la industria. No obstante, todos ellos reafirman la estructura del polo como la mejor para conseguir economías de escala en la industria petroquímica y coinciden, en líneas generales, en lo que hace al planteo de requisitos a cumplir por las sociedades que deseen invertir en ella.

Podríamos afirmar entonces, y en función de lo expuesto hasta aquí, que las demoras en la definitiva concreción del polo petroquímico de Bahía Blanca se deben más a la inestabilidad del contexto político y sus permanentes cambios de régimen, que al cambio concreto de las reglas de juego en lo que hace a la promoción sectorial que se fijan, en cada caso, para la industria petroquímica (5). Así, la expectativa respecto a si un nuevo gobierno implicaría o no mantener la decisión de construir el polo; si se sancionarían o no nuevas pautas o requisitos, o si se suprimirían o no determinados beneficios, retrasa la marcha de los proyectos en espera que el panorama futuro esuviese más claro. La magnitud de las inversiones involucradas hace entendible esta situación.

(5) Algunas afirmaciones adjudican a la presión de capitales extranjeros con intereses en la industria petroquímica la demora en la materialización del polo, por lo menos hasta que en 1973 se toma la decisión, desde y con el protagonismo principal del estado, de llevarlo definitivamente adelante.

Si consideramos, por un lado, que no hay demasiados variantes en cuanto a cuál es la mejor forma de encarar proyectos de este tipo, en lo que se refiere a lo específicamente productivo; y que esto, sumado al volumen de las inversiones necesarias, limita el espectro de posibles socios, podemos entender porqué los regímenes de promoción son muy similares entre sí. En realidad, cristalizan situaciones que no admiten demasiadas variantes si se quiere, efectivamente, llegar a materializar los proyectos; entonces, aparece claro que la explicación de los constantes "parates" en la construcción del polo viene dada más por la inestabilidad política -y la consecuente incertidumbre acerca de qué decidirá cada gobierno- que por cambios en las pautas de promoción fijadas desde un comienzo (6). Así, cada nuevo gobierno implica una nueva renegociación de las reglas de juego entre todos los actores involucrados, con la consiguiente dispersión de esfuerzos del objetivo central, es decir la construcción de las plantas.

Queda claro también, analizando los regímenes de promoción, cuál es el aspecto crítico en lo que respecta a la viabilidad de estos complejos. Por un lado, en lo operativo, la necesidad de mantener regularidad en el aprovisionamiento de materia prima se transforma en un "cuello de botella" para los mismos, lo que a la vez "obliga" al estado a imponer su presencia en ese eslabón de la cadena para garantizarlo. En nuestro caso, como proveedor único del insumo básico etileno y como accionista mayoritario en la empresa que produce el principal bien intermedio, el etileno.

Desde el punto de vista de su viabilidad económica se desprende que es necesario tanto subsidiar el precio de esa materia prima como otorgar a las empresas beneficios que, en una primera impresión, aparecen como muy importantes. Esto, al menos, durante un tiempo prudencial, que permitiese recuperar las grandes inversiones e insertar las nuevas industrias tanto en el mercado interno como en el internacional. Más adelante veremos en detalle algunos aspectos concretos del funcionamiento económico del polo de Bahía Blanca, de modo de ilustrar cuáles son las ventajas y cuáles los inconvenientes de este tipo de esquemas.

Pero la historia no termina aquí. Si bien el basamento legal queda definido, incluido el régimen de precios para la materia prima, eso no significa que la construcción de las plantas tome rumbos definitivos.

El mismo gobierno que dicta en abril de 1979 el Decreto 814 de promoción petroquímica decide, a fines de 1981, suspender los créditos que el Banco Nacional de Desarrollo había otorgado para la terminación de las plantas de INDUCLOR, MONOMEROS VINILICOS y

(6) Cabe hacer notar que en el período que consideramos hasta aquí (1971-79) hubo tres distintos regímenes políticos (dos militares, uno democrático) y cinco gobiernos. Por otro lado, construir una planta petroquímica lleva muchos años y significa una inversión considerable, que requiere ciertas garantías de estabilidad. Frente a esto, la situación se ha parecido a una constante negociación para garantizar el comienzo de las obras, que cada vez que finaliza tiene que volver a comenzar.

PETROPOL, por lo que nuevamente estas obras se paralizan. La política de apertura de los mercados llevada adelante durante el período provocó serias crisis en la industria, con caída de la demanda y afectación de la economía de las empresas. Dado que, por las características de la inversión en la industria petroquímica en la Argentina -y que veremos en detalle más adelante- ésta no podía competir internacionalmente, no tenía sentido, desde la óptica del programa económico, seguir construyendo plantas, por lo que se toma la decisión antes mencionada. Las obras recién se reiniciaron en 1984, y las plantas fueron puestas en marcha en 1986.

Como se ve, nuevamente la imprevisibilidad de las reglas del juego pone obstáculos a la marcha del polo hacia su definitiva concreción. En este caso, por la contradicción entre los lineamientos generales de la política económica que llevaba adelante el gobierno militar, de casi irrestricta apertura a la competencia internacional, y la asignación de recursos a un proyecto que requiere de varios subsidios y reserva de mercados para ser viable y que, al menos en las condiciones en que estaba planteado, iba a producir a precios superiores a los del mercado internacional. De todas maneras, no deja de resultar sorprendente que la medida la tome el mismo gobierno que, en ocasión de dictar la Ley 21.635 por la que se declara al complejo de interés nacional y de primera prioridad y urgencia su construcción, afirmaba en sus fundamentos que "...ya no es prudente o aconsejable, desde cualquier ángulo que se examine, intentar modificar otra vez reglas de juego que ya fueron trazadas y dentro de las cuales hay mucho camino recorrido, y cuyo cambio significaría un nuevo y lamentable atraso que se sumaría a los ya sufridos con grave e irrecuperable perjuicio para la economía nacional y para el prestigio del país en relación a su capacidad para afrontar y llevar adelante grandes y complejas obras productivas".

3. MARCHAS Y CONTRAMARCHAS

3.1 El costo de la imprevisión

El logro de la interdependencia entre las distintas plantas del Polo, base de su aprovechamiento a full, fue complicado desde el comienzo. Hasta aquí, digamos que la planta de etileno (PBB) se terminó en 1977 pero recién pudo comenzar a funcionar en 1981 cuando Gas del Estado terminó su planta de General Cerri -proveedora del etano necesario- y POLISUR las suyas, consumidoras del etileno de PBB. Las demás empresas tenían sus plantas en construcción, y paralizaron sus obras a partir de la suspensión de los créditos por el Banco Nacional de Desarrollo.

Según la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1986) en los 4 años en que la planta de PBB estuvo parada se perdieron, en concepto de intereses, gastos administrativos y costos de mantenimiento, alrededor de u\$s 65 millones. La valuación que hace de las pérdidas el Consejo Interministerial del Complejo Petroquímico de Bahía Blanca, organismo creado por el artículo 6 de la Ley 21.635, puede verse en el Cuadro III.

CUADRO III

GASTOS DE PARALIZACION DE PBB ENTRE EL 1/7/77 Y EL 30/11/81
(en millones de u\$s)

gastos preoperativos de conservación y mantenimiento	21.10
intereses préstamos internos	2.40
intereses préstamos externos	4.75
impuesto a los capitales (diferencia)	2.63
intereses sobre capital inmovilizado	8.50
TOTAL	39.38

FUENTE: Consejo Interministerial del Complejo Petroquímico de Bahía Blanca. Informe sobre PBB. Diciembre de 1984.

Por su parte el Ingeniero Jorge Lapeña, Presidente del Instituto Argentino de la Energía Gral. Mosconi, dijo que las sucesivas marchas y contramarchas ocurridas en la construcción del polo, hasta que entra en funcionamiento la planta de Gas del Estado proveedora de etano, costó dentro de PBB algo así como u\$s 65 millones; esto se debe a haber estado parada cuatro años "haciendo ejercicios tecnológicos de cómo mantenerse sin que se perturben los equipos" (7).

Los gastos que trajo aparejados la paralización de las demás plantas durante los años 1982 y 1983, según el Consejo Interministerial, se ven en el Cuadro IV.

(7) Revista Petroquímica No. 24, Año 4, Marzo 1986.

CUADRO IV

GASTOS DE PARALIZACION DE LAS PLANTAS EN CONSTRUCCION EN EL PERIODO 1982/83
(en millones de u\$s)

Empresas	No financieros	Financieros	Total
Monómeros Vinílicos	8.6	12.7	21.34
Induclor	4.3	17.2	21.5
Petropol	4.7	3.9	8.6
Indupa	8.27	6.8	15.1
Electroclor	0.74	6.2	6.9
TOTAL	26.61	46.8	73.44

Fuente: Consejo Interministerial del Complejo Petroquímico de Bahía Blanca. Informe sobre PBB. Diciembre de 1984.

Para el Ingeniero Lapeña, ya citado, la suspensión de los créditos del BANADE y la consiguiente demora en la terminación de las plantas satélites costó al país u\$s 80 millones sólo en intereses y gastos improductivos. Según F.I.E.L. (1986), en el caso específico de MONOMEROS VINILICOS la suspensión de los créditos del BANADE significó, a diciembre de 1983, mayores costos de alrededor de u\$s 17 millones, por lo que no se pudo hacer frente a los compromisos financieros con vencimiento en abril, mayo y junio de ese año. Los créditos se suspendieron el 1 de diciembre de 1981, cuando sobre un monto de inversión presupuestado de u\$s 152 millones se habían realizado 40 y adquirido compromisos por 70.

El Ingeniero Nelson Fariás Bouvier, presidente de Petroquímica Bahía Blanca, dijo en junio de 1986 (8) que la valuación por las demoras, tanto en concretar la entrega de etano a la empresa como por la paralización de la construcción de las plantas satélites, es decir el período 1977-83, alcanzaría a los u\$s 140 millones.

Más allá de los montos explicitados, que pueden presentar diferencias según el método que se haya elegido para calcularlos -aunque todos son sin duda muy significativos- lo que nos interesa en función de nuestro trabajo es mostrar que los desfases ocurridos en la construcción de las distintas plantas plantea una serie de cuestiones que complicarán el proceso de

(8) Revista Petroquímica, No. 27, Año 4, Buenos Aires, Junio de 1986.

privatización. Específicamente -y con la sola excepción de POLISUR, que cumplió sus compromisos en término- el punto central para las futuras privatizaciones es resolver la situación financiera de las empresas luego de la suspensión de los créditos del Banco Nacional de Desarrollo. Esto genera un complejo proceso de renegociaciones -que involucra además a la Secretaría de Hacienda, por la existencia de avales caídos- que tiene dos etapas: en la primera se busca asegurar la continuidad en la construcción de las plantas, para lo cual es esencial reabrir las líneas de crédito del BANADE; en la segunda, y ya con vista a su privatización, la negociación supone resolver cómo se salvan los pasivos de las empresas con el Banco.

3.2 Cambio de gobierno y nuevas negociaciones

En diciembre de 1983 asume el gobierno la Unión Cívica Radical, y en los primeros meses de su gestión decide completar la construcción del polo. La importancia de esta decisión se entiende cuando se piensa que a la fecha mencionada el Estado tenía comprometidos en acciones, garantías y créditos, alrededor de u\$s 420 millones.

Como ya se dijo, lo primero a resolver para que esto sea posible es destrabar los créditos en el BANADE. En estas negociaciones intervienen el Consejo Interministerial -presidido por el Secretario de Producción para la Defensa, Contador Raúl Tomás- Petroquímica Bahía Blanca y el BANADE, y culminan en un aporte de este último, en 1984, de u\$s 35 millones, que permite continuar con las obras (9).

Posteriormente se logra un acuerdo más amplio que, básicamente, implica lo siguiente. La continuación de las obras demandaba, para el año 1985, alrededor de u\$s 80 millones de los cuales, según los porcentajes de participación accionaria, 50 correspondería poner a las empresas y 30 al estado, pero que en realidad eran créditos comprometidos por éste último, suspendidos en 1981. Por ello, el BANADE aportará u\$s 40 millones -20 de los cuales serían aportes genuinos a través de líneas especiales de crédito- y los otros 20 serían una colaboración de Petroquímica Bahía Blanca, que prestaría en el polo dado que sus necesidades de ampliación de capital iban, en su mayor parte, al año siguiente. Los restantes u\$s 40 millones serían aportados por el grupo INDUPA -mayoritario en las plantas a terminar- a través de financiamiento externo, con aval del BANADE y la Secretaría de Hacienda.

De esta manera se logra garantizar la continuidad de las obras, a pesar de los obstáculos que generará la implementación por el gobierno, en junio de ese año, del Plan Austral. En

(9) Previamente, por el Decreto 2770 de 1984, se saca a la Dirección General de Fabricaciones Militares, propietaria de las acciones del Estado en el polo, de la órbita del Ejército para ponerla bajo jurisdicción de la Secretaría de Producción para la Defensa, cuyo titular se convierte así en el Presidente del Directorio.

efecto, este plan ponía el acento, entre otros puntos, en la reducción del déficit fiscal, por lo que se dio orden de no emitir moneda para financiarlo. En estas condiciones, una línea de redescuento del Banco Central al Banco Nacional de Desarrollo sin dudas lo hubiera sido, por lo que hubo que buscar -y en esto cumplió un rol fundamental el Consejo Interministerial- una solución viable, como es la descripta más arriba.

En esta etapa queda asegurada la construcción de las plantas de MONOMEROS VINILICOS, PETROPOL e INDUCLOR -con participación estatal- y la de INDUPA, totalmente privada. POLISUR ya tenía la suya en funcionamiento, y el proyecto de ELECTROCLOR -también privado- estaba bastante retrasado: al respecto, digamos que recién el 3 de setiembre de 1986 la Secretaría de Industria le da nueva vigencia legal y su puesta en marcha se prevee para el 31 de marzo de 1989. No obstante, se sigue arrastrando el problema de la situación financiera de las empresas con proyectos retrasados, especialmente porque están involucrados avales de la Secretaría de Hacienda de la Nación que en general no son pagados al BANADE.

Esto genera dos problemas principales. Por un lado, una presión constante sobre las cuentas de Hacienda que impiden disminuir el déficit fiscal, en un momento en que esto es objetivo prioritario de la política económica del gobierno; por otro lado, la tensión entre la Secretaría y el BANADE, ante el reclamo de este último para que abone los avales que otorgó y que permitieron el libramiento de los créditos a las empresas del polo. Esta situación recién se resolverá hacia fines de 1987 en que se encara la renegociación de las deudas de las empresas y, según un ex-Director del BANADE, no fue una iniciativa que surgiera por exigencias del proceso de privatización, aunque coinciden temporalmente, y es un punto central dentro del mismo.

Veamos entonces, antes de entrar en el tema específico de la privatización, cómo queda estructurado el polo, cuáles son las condiciones de funcionamiento que garantizan su viabilidad y cuál es, a grandes rasgos, su importancia económica.

4. ESTRUCTURA ECONOMICA DEL POLO Y FUENTES DE ACUMULACION

Tal y como fue proyectado, el polo tiene un "cuello de botella" en el aprovisionamiento de materia prima. Como ya se dijo, el estado, a través de Gas del Estado-Planta General Cerri, es el proveedor del etano, insumo básico para que PBB pueda, en su planta industrial, producir el etileno que necesitan a su vez POLISUR, PETROPOL y MONOMEROS VINILICOS para la elaboración de sus productos finales (polietileno de baja y alta densidad, y cloruro de vinilo respectivamente). INDUCLOR produce el cloro que utiliza MONOMEROS VINILICOS y, en el eslabón final de la cadena, dependiendo de lo que produzca esta última, las plantas de INDUPA y ELECTROCLOR elaboran PVC.

Ahora bien, desde el punto de vista económico la viabilidad del polo como conjunto depende de varios factores. Veamos primero algunos puntos importantes para entenderlo.

En un reportaje publicado por una revista especializada en junio de 1986 (10), el entonces Presidente de PBB, Ing. Néstor Farías Bouvier, explicaba que en los últimos veinte años la evolución de la industria petroquímica trajo aparejado un cambio en los aspectos dominantes del proceso de acumulación. Al comienzo del período considerado, las materias primas eran caras y el control de la tecnología de producción garantizaba el dominio sobre el proceso de acumulación; posteriormente, la tecnología fue ampliamente difundida, a lo que acompañó una caída en el precio de las materias primas. Actualmente, quien se asegura el aprovisionamiento de materia prima a bajo costo está en condiciones de controlar el proceso de acumulación. Al menos así parecen corroborarlo las estrategias de las empresas multinacionales del sector, que antes se conformaban con detentar el control de la tecnología y ahora buscan el control accionario -o el dominio comercial- de las empresas radicadas en los países productores de materia prima y, por otro lado, los regímenes de promoción sectorial, que promueven la figura del polo como la más deseable, manteniendo el Estado el control del aprovisionamiento de la materia prima.

Y dicho aprovisionamiento, en el caso del polo de Bahía Blanca, está garantizado precisamente por el marco legal que le da origen y declara su existencia de interés para la Nación. Como los costos de inversión son muy grandes -y en la Argentina suelen ser mayores que en otros países (11) - la forma de garantizar la rentabilidad de este tipo de proyectos (12) es vendiendo la materia prima a precios inferiores que los del mercado internacional, además de reservar mercado para sus productos limitando la competencia internacional. En la Ley 19.334, como ya vimos, se fija un precio para el etano que Gas del Estado venderá a PBB -como promoción petroquímica y según lo dispuesto en el Decreto 4271 de 1969- que luego es renegociado según lo autoriza la Ley 21.635. Por la diferencia con su costo de producción, la empresa proveedora deberá ser subsidiada, iniciándose en esta instancia una cadena de mecanismos reguladores de los costos y precios de los distintos bienes intermedios, que trataremos de detallar a continuación.

Gas del Estado vende a PBB el etano a un precio fijado por la Secretaría de Energía, denominado valor de retención, y que es menor al costo de oportunidad. Por esta diferencia, la empresa proveedora debe ser subsidiada en una suma igual a la diferencia

(10) "Revista Petroquímica", No. 27, Suplemento Especial sobre Petroquímica Bahía Blanca, Bs. As., Junio 1986.

(11) Al respecto, puede consultarse el informe de la Cámara de la Industria Química y Petroquímica al 7o. Congreso Argentino de Petroquímica, octubre de 1984.

(12) Al menos en un principio, ya que luego, a partir de 1981, los precios de la materia prima han tendido a alinearse con los internacionales; al respecto, la paridad definitiva se alcanza con la Resolución de la Secretaría de Energía de la Nación No. 105 de 1988. Esto garantiza pautas mínimas de previsibilidad para encarar nuevas inversiones en el sector.

entre dicho precio y el que resulte del uso alternativo del etano como combustible. Este subsidio lo paga a Gas del Estado la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales, que lo retiene de fondos provenientes del impuesto a los combustibles líquidos, ya que aquella, por ley, no puede percibirlos. Al 1 de enero de 1986, dicho valor ascendía a 94.42 australes, de los cuales 52.98 eran facturados a PBB y 41.44 era un "valor de ajuste" facturado a YPF. En definitiva quien subsidia es el Tesoro, ya que no percibe fondos que le corresponden.

Este tipo de inversión resulta, además, muy poco productiva, ya que requiere un subsidio elevado que cubre una parte importante del costo del capital.

Veamos un ejemplo (Gerchunoff y Guadagni, 1987; Givogri, 1987). El etano que Gas del Estado vende a PBB tiene un precio de u\$s 117 la tonelada, mientras que su costo de oportunidad asciende a u\$s 170, lo que implica un subsidio del orden del 45 % en relación al precio que efectivamente abona PBB. Dado que esta empresa usa alrededor de 280.000 ton. de etano por año, el subsidio alcanza a u\$s 15 millones, cifra equivalente al 75 % del costo anualizado de la inversión.

Por su parte, PBB se vincula con las plantas satélites mediante contratos de suministro de etileno según el régimen de precios por "coste y costas". Este consiste en la traslación a las empresas consumidoras de los costos de producción de la que provee la materia prima, más un porcentaje de utilidad; en la práctica, esto significa la transferencia del subsidio a que hacíamos referencia más arriba. Las utilidades se fijan sobre la base de la inversión total (dentro de la cual el etano subsidiado es un componente del capital de trabajo), de modo tal que PBB pueda recuperar en doce años el capital invertido, en moneda constante, y obtener sobre dicho capital una tasa interna de retorno del 20 % anual, cubriendo así todos sus gastos operativos de producción y también los administrativos. Puesto en cifras, digamos que en agosto de 1986 Petroquímica Bahía Blanca percibía por el etileno, según el régimen de coste y costas, u\$s 442 por tonelada; por el que exportaba -precios internacionales- u\$s 280, y por un cupo extra pactado con POLISUR, apenas u\$s 244 por tonelada. Sin duda que las facilidades no son pocas.

Esta estructura de funcionamiento implica una bajísima productividad de la inversión, pero una gran rentabilidad comercial, debida al régimen regulatorio de precios y a la protección que significa poder vender los productos en el mercado local a valores superiores a los del mercado internacional. Como ejemplo, digamos que POLISUR vendía el polietileno, en agosto de 1986, a u\$s 1.125 la tonelada, cuando en el mercado internacional se ofrecía a u\$s 650.

Cabe aclarar, no obstante, que los continuos desfasajes en la construcción del polo impidieron que PBB aplicara plenamente estos criterios de cálculo.

De todo lo dicho se desprende, entonces, que una de las condiciones básicas del funcionamiento de este tipo de complejos -y de su rentabilidad- es el aprovisionamiento de la materia

prima a bajo costo. Esto está garantizado en tanto es el Estado, a través de la Secretaría de Energía, quien fija dicho precio. Por lo tanto, la pregunta central a responder de cara al proceso de privatización es si dicho esquema permanecerá inalterado luego de la venta de las acciones o si, por el contrario, serán revisados algunos aspectos del mismo. En este último supuesto, cambiarían sin duda las condiciones de la negociación, ya que el interés de los grupos privados no sería el mismo: por lo tanto, no es arriesgado decir que las posibilidades de privatización dependerán en gran medida del mantenimiento de este régimen de funcionamiento.

5. LA DIMENSION ECONOMICA DEL POLO DE BAHIA BLANCA

La dimensión económica del Polo Petroquímico de Bahía Blanca es difícil de precisar. En la dinámica propia de un proceso de privatización, tanto definir cuál es el valor de las plantas, en función de las perspectivas futuras de la industria, como valorar lo aportado por el Estado en avales y garantías por ejemplo, resulta quizá más un problema de capacidad de presión política que de cálculo económico estricto. En lo que aquí respecta, daremos algunos datos solamente, de modo de tener una idea aproximada de qué es lo que se pone en juego al privatizar las empresas del Polo.

En el Cuadro V se presenta un panorama global con cifras de producción, de ventas agregadas y de generación de divisas, para al año 1990. Se supone el funcionamiento de todas las plantas satélites a plena capacidad, y los precios tomados son promedio del año 1985.

CUADRO V

**DATOS PRINCIPALES DEL COMPLEJO PETROQUIMICO DE BAHIA BLANCA
FUNCIONANDO CON SATELITES PLENA CAPACIDAD**

Año 1990 - Precios Promedio 1985

	Electroclor S.A.	Induclor S.M.	Indupa S.A.	M.V.S.M.	Petropol S.M.	P.B.B.	Polisur S.M.	Gral. Cerri	Total
Mano de Obra Directa									
• Profesionales	9	30	15	25	20	(3) 56	54	15	423
• Técnicos	16		20	22	20	56	13	52	
• Empleados	21	95	16	24	20	112	66	12	366
• Operarios	79	205	109	136	124	163	197	103	1.116
Total M. de O. Directa	125	330	160	207	184	387	330	(2) 244	1.967
Poenciat Contratada (KW)	3.250	55.000	6.800	5.300	3.400	4.500	24.000	960	103.210
Consumo Energía Eléctrica (GMH/mes)	1,6	36,2	3,7	3,5	2,0	2,0	10,0	(A) 1,296 (B) 0,252	60,55
Capacidad de Producción (Tn/año)	PVC 41.500	90 M Cl ₂ 102 M Na OH 50 M Perlas 50 M Co ₃ Na ₂	PVC 60.000	VCM 130.000	PEAD (1) 20.000 32.000 62.000	Etileno 200.000	PEAD-PEBD (70 M Planta tierra) (120 M Planta flot.)	G.N. 70 M Etano 300 M Prop. 210 M Butano 100 M	
Ventas Brutas Agregadas (mill. US\$/año)									
• Mercado interno	19,36	47,265	23,67	21,60	20,14	53,77	91,9	(7) 15,82	293,526
• Exportación	1,95	-	1,2	-	-	-	3,7	29,1	35,95
Total	21,31	47,265	24,87	21,60	20,14	53,77	95,6	44,92	329,475
Divisas Generadas (Mill. US\$/año)									
• Sustitución de Importac.	21,14	32	25,83	- (4)	21,74	95,55	91	-	287,26
• Exportación	23,7	-	14,55	- (4)	-	-	14,93	(5) 59,4	112,56
Total	44,84	32	40,38	-	21,74	95,55	105,93	59,4	399,84
Inversión fija (Mill. US\$)	88,7	242,1	118,8	147,9	73,6	225	220	200	1.316,1

(1) Las capacidades de producción de PEAD mencionadas se refieren, respectivamente a: Capacidad correspondiente a) Contrato de Coste y Costas con PBB capacidad aprobada por el Decreto 1174/79 y capacidad prevista en el Proyecto presentado a la S.E.D.I. en diciembre de 1981.

(2) Incluye 62 contratados.

(3) Personal nivel secundario, no necesariamente técnico.

(4) Se expresan como PVC.

(5) Se exporta propano y butano a 150 US\$/Tn.

(A) de generación propia.

(B) contratada a DEBA.

Como puede apreciarse, las cifras involucradas son muy altas. Además, digamos que el complejo fue proyectado para consumir 200.000 tn/año de etileno, capacidad que ya ha sido sobrepasada por las empresas por la introducción de mejoras tecnológicas y que, por otro lado, aumentan su capacidad potencial de consumo hasta más o menos las 350.000 tn/año; frente a esto, Petroquímica Bahía Blanca puso en marcha planes de expansión de su planta para llevarla a las 250.000 tn/año, y cualquier decisión de ampliarla aún más pasa por la seguridad de contar con mayor cantidad de materia prima disponible (lo que involucra a Gas del Estado y su planta de General Cerri). Así, las cifras presentadas en el cuadro podrían verse duplicadas si estos planes de expansión -no del todo improbables, por otra parte- llegaran a concretarse.

Como se ve, la industria petroquímica mueve cifras importantes. Si además se piensa que, en el caso del polo de Bahía Blanca, se trata de invertir en empresas que están en pleno funcionamiento, el atractivo es aún mayor, ya que la puesta en marcha de plantas industriales en el sector, por su volumen, requiere de por lo menos cuatro años.

En lo que respecta a la inversión total que demandó la construcción del Polo -según lo proyectado originalmente y una vez reformulados los proyectos a causa de las demoras en la construcción- las cifras, discriminadas por empresa, se pueden ver en el Cuadro VI, y se contrastan con las que se presentan en el cuadro V, con fines puramente ilustrativos. Las posibles diferencias remiten a los criterios utilizados, en cada caso, para obtener los valores.

CUADRO VI

INVERSION EN EL POLO - PROYECTOS ORIGINALES

(en millones de u\$s)

	INVERSIONES	
	(1)	(2)
GAS DEL ESTADO-Gral.Cerri	-----	200
PBB S.A.I.C.	225	225
POLISUR S.M.	220.2	220
PETROPOL S.M.	74.8	73.6
MONOMEROS VINILICOS S.M.	136.4	147.9
INDUCLOR S.M.	232.9	242.1
ELECTROCLOR S.A.	89.6	88.7
INDUPA S.A.	108.6	118.8
TOTAL	1087.4	1316.1

(2) Los datos son de inversión fija.

FUENTE: (1) Fabricaciones Militares.
 (2) Revista "Proyecto Energético", Año 3, No. 14, Buenos Aires, Diciembre de 1986.

En lo que respecta a las fuentes de financiación previstas para las plantas satélites del Polo al 31/12/84 -excluida POLISUR que ya estaba en funcionamiento- la distribución por empresa es la que se muestra en los cuadros VII, VIII, IX, X y XI (13).

(13) Para la conversión de los valores de estos cuadros a u\$s debe aplicarse el siguiente factor: 1 u\$s = 178.81 \$a.

CUADRO VII

MONOMEROS VINILICOS S.M.

PRESUPUESTO DE FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES

(en millones de \$a del 31-12-84)

Rubros	Total	Realizado	A realizar	1° Trim. 85	2° Trim. 85	3° Trim. 85	4° Trim. 85	Sub-total 1985	Resto hasta Terminación 1986
<u>Accionistas</u>									
Privado	4.215	979	3.236	118	621	792	574	2.105	1.131
D.G.F.M. Dinerario	1.227	190	1.037	145	177	227	164	714	323
D.G.F.M. No Dinerario	470	193	277	-	-	34	82	116	161
BID	6.579	6.398	181	-	181	-	-	181	-
Caja de Ahorro	2.554	2.554	-	-	-	-	-	-	-
BANADE Obra	3.927	2.367	1.560	334	243	215	398	1.190	370
BANADE Gs. financier.	1.968	228	1.740	430	-	619	-	1.049	691
BANADE Secret. de Hac.	1.520	-	1.520	1.520	-	-	-	1.520	-
Proveedores	650	-	650	-	-	-	-	-	650
Otros recursos	1.295	1.295	-	-	-	-	-	-	-
Disponibilidades	-	(422)	422	290	132	-	-	422	-
Fondos exterior	-	(417)	417	139	(61)	163	156	397	20
Secret. Hacienda	-	1.520	(1.520)	(1.520)	-	-	-	(1.520)	-
TOTAL	24.405	14.885	9.520	1.457	1.293	2.050	1.374	6.174	3.346
<u>Amortiz. Créd.</u>									
BANADE Amortiz. Créd.	829	226	603	99	-	257	-	346	257
Secret. Hacienda	-	179	(179)	(179)	-	-	-	(179)	-
BANADE Secret. Haciend.	179	-	179	179	-	-	-	179	-
TOTAL Amortiz. Créd.	1.008	405	603	89	-	257	-	346	257

FUENTE: Fabricaciones Militares

CUADRO VIII

PETROPOL S.M.

PRESUPUESTO DE FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES

(en millones de \$a del 31-12-84)

	Inversión Total	Inversión Realizada	Inversión a realiz.	T R I M E S T R E S				1° Sem. 1986
				I/85	II/85	III/85	IV/85	
<u>CAPITAL PROPIO</u>								
Privado	2.046	995	1.051	103	289	191	258	210
Estatad Dinerario	638	163	475	205	83	54	73	60
Estatad No Dinerario	253	96	157	51	15	26	36	29
C.N.A.S.	928	928	-	-	-	-	-	-
BANADE ordinario	5.517	2.123	3.394	779	871	729	696	319
Equipamiento externo	2.237	2.105	132	132	-	-	-	-
Disponibilidades	-	(1.735)	1.735	1.098	101	176	259	101
Secretaría de Hacienda	-	310	(310)	(310)	-	-	-	-
Reintegro por serv. no prestados	130	130	-	-	-	-	-	-
BANADE/BCRA por avales caídos	310	-	310	310	-	-	-	-
BANADE financiero	1.308	634	674	220	64	127	64	199
	13,367	5.749	7.618	2.588	1.423	1.303	1.366	918
BANADE amortización créditos	740		740	482	16	104	16	122

FUENTE: Fabricaciones Militares

CUADRO IX

INDUCLOR S.N.

PRESUPUESTO DE FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES

(en millones de \$a del 31.12.84)

<u>R U B R O</u>	<u>TOTAL</u>	<u>REALIZ.</u> <u>31.12.84</u>	<u>A</u> <u>REALIZ.</u>	<u>I° TRIM.</u> <u>85</u>	<u>II° TRIM.</u> <u>85</u>	<u>III° TRIM.</u> <u>85</u>	<u>IV TRIM.</u> <u>85</u>	<u>I° SEM.</u> <u>86</u>
<u>CAPITAL PROPIO</u>								
Estatad dinerario	2.153	1.080	1.073	205	220	200	200	248
Estatad no dinerario	923	753	170	-	-	-	-	170
Privado	7.924	4.543	3.381	347	770	700	700	864
Créditos externos	9.097	8.878	219	-	-	-	-	219
Caja Nac. Ah. y Seg.	3.574	3.574	-	-	-	-	-	-
END p/invers. norm.	10.510	4.975	5.535	1.150	1.150	1.100	950	1.185
END p/gts. financ.	5.316	-	5.316	1.522	805	479	779	1.731
END/SCRA p/avales caídos	1.157	-	1.157	1.157	-	-	-	-
Secretaría de Hacienda	-	1.157	(1.157)	(1.157)	-	-	-	-
Proveed. y Ecos. locales	986	-	986	-	-	-	-	986
SUBTOTAL	41.640	24.960	16.680	3.224	2.945	2.479	2.629	5.403
Variac. disponib.	-	(673)	673	183	225	116	55	94
TOTAL	41.640	24.287	17.353	3.407	3.170	2.595	2.684	5.497
<u>END p/refinanciación</u>								
créditos externos	7.114	-	7.114	2.788	1.014	375	1.058	1.879

FUENTE: Fabricaciones Militares

CUADRO X

INDUPA S.A.

PRESUPUESTO DE FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES

(en millones de \$a del 31-12-84)

	Financiamiento Total	Financiamiento Realizado	Financiamiento a Realiz.	1985				1986
				1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Sem.
Capital Propio	3.723,5	2.034,5	1.689,0	292,3	265,5	355,6	398,9	376,7
C.N.A.S.	733,3	773,3	-	-	-	-	-	-
Préstamo BND p/inv. norm.	6.889,5	3.753,7	3.135,8	468,4	702,2	848,2	671,2	445,8
Préstamo Ext. equipam.	4.677,4	4.342,3	335,1	-	-	-	335,1	-
Proveedores y Ecos. Loc.	84,1	-	84,1	-	-	-	-	84,1
Disponibilidades	-	(1.888,8)	1.888,8	144,5	327,3	344,2	517,9	554,9
Sub Total	16.147,8	9.015,0	7.132,8	905,2	1.295,0	1.548,0	1.923,1	1.461,5
Prest. BND p/financ.	3.259,8	650,8	2.609,0	863,0	197,8	512,2	197,8	838,2
Total	19.407,6	9.665,8	9.741,8	1.768,2	1.492,8	2.060,2	2.120,9	2.299,7
Banade Amort. Crédito	1.484,0	-	1.484,0	951,7	-	266,1	-	266,2

FUENTE: Fabricaciones Militares

CUADRO XI

ELECTROCLOR S.A.I.C.

PRESUPUESTO DE FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES

(en millones de \$a del 31-12-84)

B) RECURSOS	Realizado	1		9		8		5		1		9		8		7		Subtotal	TOTAL
	al 31.12.84	Enero	Febrero	Marzo	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	Realizar	a				
LID	1.152,1	-	-	-	16,2	133,8	128,4	-	-	-	-	-	-	278,4				1.430,5	
BND (Destino: Obra)	838,5	-	-	-	502,9	744,4	1.272,7	1.910,7	1.369,1	1.086,4	285,5			7.171,7				8.010,2	
BND (Ex-gastos de Paralización, destino: absorción de avales caídos)	-	-	-	-	596,0	-	-	-	-	-	-	-	-	596,0				596,0	
BND (Destino: amortización de préstamos durante la cons- trucción)	-	-	-	-	-	53,5	-	92,4	92,4	92,4	53,5			384,2				384,2	
Préstimo en moneda extranjera (en expectativa)	-	-	-	-	7,6	11,7	37,5	280,0	455,2	47,0	59,0			998,0				899,0	
Proveedores del exterior	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	548,5			548,5				548,5	
Secretaría de Hacienda	536,7	-	-	59,3	(596,0)	-	-	-	-	-	-			(536,7)				-	
Otros bancos locales y provee- dores	288,3	24,6	75,4	247,3	-	-	(135,6)	(500,0)	-	-	311,4			23,1				311,4	
Disponibilidades	(41,5)	-	-	41,5	-	-	-	-	-	-	-			41,5				-	
Fondos propios	799,3	-	-	-	253,8	316,2	463,1	606,6	664,3	420,2	336,7			3.060,3				3.859,6	
Otros recursos	413,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			-				413,7	
TOTAL GENERAL	3.987,1	24,6	75,4	348,1	780,5	1.259,6	1.766,1	2.389,1	2.581,0	1.646,0	1.594,6			12.465,0				16.452,1	

FUENTE: Fabricaciones Militares

En lo que hace específicamente a Petroquímica Bahía Blanca, el CUADRO XII muestra algunos datos sobre ventas y ganancias:

CUADRO XII

PETROQUIMICA BAHIA BLANCA
Cifras de ventas y ganancias 1986-88

	85/86	86/87	86/87	87/88
ventas	146.40	135.21	715.92	1009.32
ganancia (saldo final)	57.34	51.69	273.71	168.78

NOTA: las dos primeras columnas, en millones de australes de Junio de 1987; las restantes, en millones de australes de Junio de 1988.

FUENTE: PBB, Memorias y Balances.

El cuadro muestra un hecho importante a los fines de nuestro trabajo, y es el funcionamiento inestable, por "picos", del mercado de productos petroquímicos. Contrasta así la caída de las ventas que se observa entre los dos primeros períodos (7,7%), con el gran crecimiento que existe entre los dos últimos (40%). Cuando llegue el momento de realizar la evaluaciones de las plantas con vistas a su privatización, será este período, 1988, atípico por lo positivo, el que tome como referencia Fabricaciones Militares para proyectarlo, en función de valuar las ganancias futuras, lo que llevará a obtener valores que no reflejan las posibilidades medias de la industria.

Toda cuantificación o evaluación de la dimensión económica del polo de Bahía Blanca debe considerar además dos aspectos centrales en el tema. Por un lado, el mantenimiento o no de las condiciones originales de funcionamiento del polo - específicamente en lo que hace a la provisión de materia prima y su precio- y, por el otro, las condiciones generales de evolución de la industria en nuestro país, pasadas, presentes y futuras.

En el primer caso, toda vez que la relación entre las plantas proveedoras de materia prima y las elaboradoras de

productos finales e intermedios se viene determinada por situaciones de mercado sino por pactos contractuales entre el Estado y el sector privado, y por regulaciones estatales en el caso del precio de la materia prima un pacto central en la valuación económica de las plantas es el mantenimiento o no de dichas garantías y la forma en que el Estado decida o no utilizar esto como argumento de negociación. En lo que hace al segundo punto, digamos que las perspectivas por su lentitud: entre 1970 y 1996, la producción "per-cápita" del sector se incrementó en un 25 %, mientras que el Producto Bruto Nacional, también "per-cápita", disminuyó un 6 %; además, del análisis de los futuros escenarios posibles, el más optimista implica duplicar la demanda en 1995 y el más pesimista un incremento del mercado local en un 50 % (14).

En resumen, puede decirse que si bien las inversiones fueran y serán elevadas, también lo son las cifras de ganancia actuales y, seguramente, las futuras. Por ello, si bien puede hacerse una valuación con base en el cálculo del valor patrimonial de las empresas del Polo y por lo tanto del valor de las acciones en poder del Estado, de cara a su privatización, parece más adecuado, sin embargo, utilizar un criterio financiero que tomara como punto de partida los flujos futuros de utilidades que estas empresas son capaces de generar, convenientemente descontados; sobre esta base se calcularía el capital correspondiente y, por ende, cuál es la proporción que corresponde al Estado.

En efecto, este método es sin duda el más acertado por no tratarse de la valuación de un conjunto de bienes muebles e inmuebles sino de empresas con plantas en plena funcionamiento. Pero, por otro lado, la validez de este procedimiento está íntimamente ligada al mantenimiento de la relación de precios insumo/producto con que operan dichas plantas.

Más adelante veremos cómo se resolvió este problema durante el proceso específico de privatización.

6. ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

Como pudo verse hasta aquí, el proceso de materialización del polo petroquímico de Bahía Blanca estuvo plagado de obstáculos. Las causas fueron sin duda muy variadas, aunque el problema de la inestabilidad institucional con los constantes cambios de regímenes políticos y de gobiernos, y de las leyes normativas para regular la industria y fijar los mecanismos de promoción- parece haber sido lo determinante.

No hay que olvidar que el comercio es rentable, al menos hasta el momento en que retornen las inversiones, solamente en condiciones determinadas de funcionamiento. Estas incluyen, como ya se vio, el subsidio en el precio de la materia prima: un rígido mecanismo de precios (por arriba y por debajo) que, por un lado, garantiza la rentabilidad de PPP y el retorno de la

(14) Revista "Proyecto Energético No. 20, Año 4, Buenos Aires, Junio de 1988.

inversión efectuada en un plazo de 12 años (tasa de retorno asegurada del 20 %), pero por el otro obliga a las plantas satélites a vender sus productos finales a precios muy superiores a los del mercado internacional si se quiere que la actividad sea rentable; por último, y para que la cadena cierre y el complejo sea viable, la reserva del mercado local a estos productos.

El volumen de las inversiones que implica la construcción de un polo de este tipo, hace necesaria la presencia constante del Estado en su papel de garante de los créditos que se tomen, imprescindibles para desarrollar las obras. Por ello, cada vez que cambia el gobierno se hace necesario esperar a ver si las pautas acordadas desde un principio se mantienen o no, demorando o paralizando la construcción de las plantas. Una vez asegurada la voluntad de concretar el proyecto, se hace necesario encarar nuevas negociaciones que, vistas las demoras, permitan reformular condiciones de pago de los préstamos, fechas de finalización previstas, etc.

Todo esto va generando una serie de situaciones que, a posteriori, condicionarán las líneas principales por las que se desarrollará el proceso de privatización y los resultados a los que se arribe. Tanto los modelos elegidos para constituir las sociedades dueñas de las plantas del polo, como la conformación de los grupos económicos que las manejan; la rígida estructura de precios con que funciona, así como las condiciones en que las empresas van refinanciando sus pasivos; la presencia de la Dirección General de Fabricaciones Militares como organismo estatal predominante en cuanto a la toma de decisiones en el polo (con todo lo que ello implica en cuanto al perfil ideológico con que evalúa la necesidad de privatizarlo); el papel de la Secretaría de Hacienda, que otorga los avales para la gestión de los créditos y, además, subsidia la viabilidad del polo pagando la diferencia de precio en la materia prima a Gas del estado con fondos del impuesto a los combustibles que, obviamente, deja de percibir; los vaivenes institucionales y los cambios en las políticas, etc.

La particular combinación de estos factores dará su especificidad al proceso de privatización del polo de Bahía Blanca. En la segunda parte de este trabajo entraremos en detalle en el mismo.

SEGUNDA PARTE

EL PROCESO DE PRIVATIZACION

1. ANTECEDENTES DE LA PRIVATIZACION

La modernización del Estado fue uno de los puntos salientes de la plataforma electoral de la Unión Cívica Radical y constantemente invocada posteriormente, a lo largo de toda la gestión de gobierno. Dentro de esa temática, la privatización de empresas que el estado tiene en propiedad -totalmente o en parte- fue una de las estrategias delineadas para alcanzar el objetivo de modernización. Así, el 30 de enero de 1984, prácticamente en el inicio de la gestión, se crea en el ámbito de la Presidencia de la Nación, por expresas disposiciones del Presidente Alfonsín, una Comisión encargada de evaluar cuáles de las empresas en poder del Estado podían ser privatizadas. Dicha Comisión, conocida como Comisión 414 por el Decreto que le daba origen, estaba encabezada por el Secretario General de la Presidencia Germán López, y la integraban representantes de los Ministerios de Obras y Servicios Públicos y de Economía, de la Secretaría de Justicia, del Banco de la Nación Argentina y del Banco Nacional de Desarrollo.

En un principio, la Comisión no tenía representante del Ministerio de Defensa pero luego, cuando se pensó en privatizar algunas de las empresas de su área, se incorporó a la misma el Secretario de Producción para la Defensa, Raúl Tomás.

El marco legal para llevar adelante una política de privatizaciones estaba dado por la Ley 22.177, sancionada el 4 de marzo de 1980, durante el Proceso de Reorganización Nacional. Fundamentada en la "optimización en la asignación de los recursos existentes o disponibles del sector público y del sector privado en la economía, y el fortalecimiento del Estado en el cumplimiento de sus funciones específicas", esta Ley busca "continuar la línea trazada por el actual Gobierno de la Nación en el sentido de aplicar el principio de subsidiariedad de la acción estatal en materia económica, que impone la transferencia a la actividad privada de los organismos y empresas que no sean esenciales para el cumplimiento de sus objetivos". En su artículo 10, autoriza al Poder Ejecutivo a proceder a la privatización total o parcial de aquellas empresas, sociedades, establecimientos y otras haciendas productivas que oportunamente determine y cuya propiedad corresponda total o parcialmente al Estado Nacional; además, determina que el respectivo proceso de privatización estará a cargo de los Ministerios y organismos a través de los cuales mantienen sus relaciones con el Poder Ejecutivo Nacional, los que además fijarán la base y condiciones de venta conforme con lo establecido en los pliegos generales aprobados por aquél (art.6).

Esta Ley determina, por otra parte, que los fondos ingresados por venta de acciones de empresas que pertenecen a organismos descentralizados (como es el caso de la Dirección General de Fabricaciones Militares) irán a los respectivos organismos, mientras que en los casos en que las acciones estén en poder de organismos centralizados, por ejemplo el Ministerio de Defensa, lo producido por la venta irá al Tesoro Nacional (art. 10).

Los primeros pasos estuvieron dirigidos a crear la Comisión 414, quedando pendiente la discusión sobre si sancionar o no un nuevo marco legal para llevar adelante la política de privatizaciones. Esta Comisión, sin embargo, no incorporó a sus estudios, en un principio, las empresas del área del Ministerio de Defensa, entre las que se encuentran las del Polo de Bahía Blanca.

En agosto de 1985 ya circulaba un proyecto de Ley de Privatizaciones, elaborado por los Diputados Nacionales Hugo Socchi (Unión Cívica Radical) y José Luis Manzano (Partido Justicialista). Esta Ley vendría a reemplazar a la 22.177, a la que deroga (art. 1) junto con sus normas complementarias, las normas que disponen sistemas especiales de privatización y toda otra disposición que se oponga a esta nueva disposición. En su artículo 2° faculta al Poder Ejecutivo para proceder a ejecutar las privatizaciones "que estime convenientes, incluyendo a las previstas en el artículo 313 de la Ley 19.550 y a las sociedades del estado creadas por la Ley 20.705"; lo importante de este proyecto es que hace recaer en el Congreso nacional la decisión de declarar "sujetas a privatización" a las empresas que proponga el Poder Ejecutivo.

Hasta este momento -fines de 1985- del conjunto del polo solamente se hallaban en funcionamiento las plantas de Gas del Estado en General Cerri, la de Petroquímica Bahía Blanca y la de POLISUR, mientras que las demás estaban aún en etapa de construcción. Por lo tanto, en un principio la cuestión de si privatizar o no las empresas del polo se remite únicamente a las tres mencionadas, de las cuáles la primera es de propiedad totalmente estatal (área del Ministerio de Obras y Servicios Públicos); la segunda es mixta con control accionario del Estado (51 % repartido entre MOSP y Ministerio de Defensa) y la última es mixta pero con mayoría de capital privado (70 % propiedad de IPAKO S.A., 30 % Ministerio de Defensa).

2. LA CUESTION DEL POLO PETROQUIMICO

2.1 El Plan Austral y la política de privatizaciones

En un principio no parecía haber intenciones de incorporar las empresas del polo de Bahía Blanca a la política de privatizaciones. El objetivo principal de la Comisión 414 era intentar devolver a la actividad privada aquellas empresas que alguna vez lo hubiesen sido, y que por causas diversas quedaron bajo control estatal, lo que no es el caso de las del polo.

Sin embargo, cuando el gobierno pone en marcha el Plan Austral, a mediados de 1985, la política de privatizaciones adquiere características diferentes. El objetivo de disminuir a toda costa el déficit del sector público hace que comience a buscarse la mejor manera de que aquella rinda frutos en plazos lo más cortos posibles. Al respecto, el 3/10/85 el diario Ambito Financiero, anuncia que el Presidente Alfonsín habría decidido el envío de un proyecto de Ley de Privatizaciones a las sesiones

extraordinarias del Congreso; es decir, antes del 1 de Mayo del año siguiente.

En un discurso en la localidad de Villa Regina, el 6 de febrero de 1986, el Presidente Alfonsín anuncia que "...1986 será el año de comenzar a crecer en serio"... y las privatizaciones ocupan un lugar central dentro de la estrategia elegida para alcanzar ese objetivo. En dicho discurso, el Presidente delineó los cambios que se producirían en la política de privatizaciones, y que implicaban básicamente abandonar la idea de trabajar sobre los sectores marginales del aparato estatal, donde hay empresas de dudosa rentabilidad, para apuntar en cambio a aquellas áreas donde existan grandes inversores privados dispuestos a realizar ofertas concretas. No habrá un listado previo de empresas a privatizar, ni un procedimiento único en la materia, sino que se tomarán los sectores en forma puntual, se los estudiará y se adoptará la decisión que resulte mejor y más rápida. Este es el momento en que aparecen como objetivos de primera línea de la política -entre otras empresas, como por ejemplo la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA)- las grandes plantas petroquímicas, tales como Petroquímica Bahía Blanca y Petroquímica General Mosconi.

Por otro lado, la decisión de llamar a licitación para construir un gasoducto que uniría Loma de la Lata, en Neuquén, con Bahía Blanca y Buenos Aires, con la intención de terminarlo en plazos muy breves, acelerará la finalización de las plantas satélites del Polo Petroquímico de Bahía Blanca. Estas, una vez concluidas, pasarán a formar parte también del proyecto de privatización de empresas del área.

Ya a fines de noviembre de 1985 se había recibido la visita de una misión del Banco Mundial con el fin de tratar con el Ministerio de Defensa la reestructuración del sector civil de Fabricaciones Militares, lo que implicaba, en la práctica, la privatización de las empresas que estaban en ese ámbito. El objetivo del programa de gobierno era vender las acciones que el Estado tenía en las empresas del sector petroquímico y utilizar los ingresos para crear un Fondo de Modernización y Desarrollo Industrial (15), que sirviese para estimular el crecimiento industrial en contextos de austeridad como el que plantea el Plan Austral. Para ello, se solicitaba del Banco Mundial la asistencia técnica necesaria para garantizar un adecuado manejo de los aspectos financieros del proyecto y para acelerar el programa de privatización de las industrias petroquímicas, de modo que actúen como un "leading-case". A su vez, se esperaba que dicha institución colabore en la instrumentación del Fondo mencionado, con el objetivo de conseguir que las instituciones financieras internacionales aporten divisas al mismo; el Banco Nacional de

(15) La idea de crear este Fondo perteneció al en ese entonces Ministro de Defensa Roque Carranza.

Desarrollo, desde el ámbito gubernamental, será quien provea las contraprestaciones en moneda local (16).

Como se ve, a partir de la puesta en marcha del Plan Austral, las empresas petroquímicas en las que el Estado tiene algún tipo de participación aparecen como objetivos centrales de la política de privatizaciones. Esto puede explicarse, fundamentalmente, porque el sector petroquímico presenta, al menos a priori, todas las ventajas como para garantizar que en la implementación de la política se logren resultados concretos y en un tiempo prudencial.

En efecto, si se piensa que para vender una empresa no basta solamente la intención de hacerlo, sino que es necesario además que existan quienes quieran y estén en condiciones de comprarla, a los que hay que ofrecerles un negocio rentable, puede entenderse porqué el sector petroquímico ocupa la primera línea. Su importancia económica y las cifras de las ganancias involucradas, presentes y futuras, lo hacen muy atractivo para el capital privado. Por otro lado, había ya empresas privadas dedicadas a la producción petroquímica con plantas propias, por lo que puede suponerse su interés por ampliar dicho ámbito de acción. Por último, la magnitud económica del sector permite esperar el ingreso a las arcas del Estado de cifras importantes para encarar otros proyectos. La búsqueda de los posibles compradores se facilitaría, para el caso de Petroquímica Bahía Blanca, ya que el Estado tiene socios privados en ella (que además son sus socios, o propietarios totales, de las empresas dueñas de las plantas satélites) que obviamente, frente a la decisión de privatizar, serían los primeros interesados.

Así, adquiere sentido que un gobierno que quiere llevar adelante una política decidida de disminución del déficit fiscal, dentro de la cual la política de privatizaciones aparece como uno de los instrumentos importantes para lograr dicho objetivo, elija concentrar sus esfuerzos en aquellos sectores en los cuales existan garantías ciertas -insistimos, al menos en un análisis a priori- de que pueden obtenerse resultados concretos. Este es el caso del polo de Bahía Blanca, sobre todo si se piensa que existía en el gobierno la decisión de contribuir a la finalización de las obras en las plantas satélites, lo que implicaría ofrecer a la venta acciones en un complejo industrial que, en la medida en que se mantenga la estructura proyectada desde el inicio, es un negocio garantizado.

(16) El Ministerio de Defensa, aunque con los recelos internos que manifestaba Fabricaciones Militares, estaba de acuerdo con la propuesta. Sus argumentos eran que las empresas a privatizar estaban, por variadas razones históricas, mal ubicadas en el Ministerio; que la venta es necesaria para el crecimiento de otros sectores prioritarios como tecnología, agroindustrias y bienes de capital; que las empresas son viables, y por lo tanto deberían proveer el retorno de las inversiones y, por último, con un proyecto de este tipo, el gobierno estaría transmitiendo las señales correctas en su política de racionalización del sector público.

Para completar el cuadro hasta este momento, digamos que el Secretario de Control de Gestión de Empresas Públicas (17), Marcelo Kiquel, anunció (La Razón, 9/2/86) que el Poder Ejecutivo enviará al Congreso un proyecto de Ley de Privatizaciones que recoge la forma y el espíritu del elaborado por los Diputados Socchi y Manzano, pero que lo hace más operativo; esto tiene que ver, quizás, con la no definición previa de las empresas a privatizar y esperar luego el visto bueno del Poder Legislativo y si realizar todos los estudios previamente sobre los sectores elegidos para luego elevarlos a éste último para su aprobación. En cuanto a la estrategia política a seguir en la materia, Kiquel afirma que se dedicarán todos los esfuerzos a las privatizaciones anunciadas, ya que exigirán atención considerable tanto del gobierno como del sector privado que pueda estar interesado, por lo que no parece conveniente dispersar fuerzas en otros proyectos.

El golpe de timón dado a la política de privatizaciones por el gobierno de Alfonsín pone en el centro del debate la cuestión de si es conveniente o no la venta de acciones en poder del Estado en empresas como Petroquímica Bahía Blanca, estratégica para el control de la totalidad del polo por su monopolio en la provisión del principal bien intermedio, el etileno, que es la materia prima, a su vez, con que trabajan las plantas satélites; además, es una empresa que resulta especialmente rentable y, por las proyecciones económicas que se manejan para la industria petroquímica, nada hace preveer que no lo siga siendo. Por último, también cabe hacer notar que por la forma en que se lanza la política de privatizaciones en el área, queda abierta una cuestión no menos importante, que hace a la discusión sobre el destino final de los fondos que se generen.

Las reacciones frente a esta decisión fueron variadas y surgieron desde todos los sectores que, de una u otra manera, veían que tenían algo que decir. Más adelante veremos cómo se planteó este debate; previamente, cabe hacer una referencia a cómo alcanza la política de privatizaciones a otra de las plantas integrantes del polo.

(17) La Secretaría de Control de Gestión de Empresas Públicas fue creada por Decreto 2612/85 para "ejercer el control de gestión de las empresas del Estado, sociedades mixtas, sociedades del Estado y sociedades anónimas de capital estatal mayoritario, y mantener informado al Presidente al respecto". Desde el punto de vista político, interesa marcar que la creación de la misma implica un avance de los sectores vinculados a la Junta Coordinadora Nacional de la UCR -propulsores de esta nueva estrategia privatizadora- por sobre otros sectores del partido del gobierno. Al crearse la Secretaría de Control de Gestión de Empresas Públicas, queda relegada en su actuación, de hecho, la Sindicatura General de Empresas Públicas cuyo titular, la Contadora Lidia López, pertenecía al grupo de los "históricos": de esta manera, a través de la creación de un organismo público en circunstancias específicas puede verse reflejada la disputa de poder interna al gobierno por ver quién y cómo maneja el tema de las privatizaciones.

2.2 Un caso de privatización de la gerencia: la planta de General Cerri

Cabe hacer notar, efectivamente, que nunca se habló desde el gobierno de la posibilidad de privatizar por venta la planta productora de etano de General Cerri, propiedad de Gas del Estado, y que alimenta de materia prima al polo de Bahía Blanca. Al tratarse de una empresa totalmente estatal, el intento prometía un camino pleno de dificultades para concretarlo. Por lo pronto, implicaba salir de la órbita del Ministerio de Defensa, y pasar a la del de Obras y Servicios Públicos, que desde un comienzo se manifestó renuente a apoyar el componente de privatizaciones incluido en el Plan Austral; además, significaba confrontar seguramente con un premio muy poderoso que, por otro lado, se enrolaba, ideológicamente, con el partido de la oposición. Políticamente, para un gobierno que necesitaba en esta instancia de resultados concretos u urgentes y que no terminaba de hacer pie en su relación con los premios estatales, no parecía aconsejable abrir este doble frente de batalla.

Pensando en función del polo, vender la planta de General Cerri significaba otorgar al capital privado el monopolio en la producción de etano, materia prima de la que el polo depende para su funcionamiento. La venta de las acciones estatales en Petroquímica Bahía Blanca significa, de por sí, otorgar el monopolio del manejo del etileno y, por ende, las empresas dueñas de las plantas satélites quedarían bajo el control de quien maneje a PBB. Así, el riesgo de provocar una situación que podía volverse incontrolable, comprometiendo los objetivos por los cuales el Estado se involucró política y económicamente en el proyecto desde sus comienzos, puede haber hecho que nunca, desde el ámbito gubernamental, se considerara la posibilidad de privatizar la planta propiedad de Gas del Estado.

Sin embargo, a fines de 1986 Petroquímica Bahía Blanca eleva una propuesta a la Secretaría de Energía de la Nación, por la cual se considera muy beneficioso para el funcionamiento armónico del polo en su conjunto que, a través de la suscripción de un "management-contract, fuera ella la encargada de operar la planta de General Cerri. Cabe aclarar que en diciembre de ese año se inaugurarían por fin cuatro de las cinco plantas satélites que estaban en fase de construcción, lo que hace necesario asegurar que la provisión de materia prima responda a las condiciones operativas del polo -cambios en las condiciones del mercado, expansión o disminución de la producción, etc.-. Según los fundamentos de la propuesta Gas del Estado, por las rigideces propias de las administraciones de las empresas públicas no tiene, a pesar del deseo de sus técnicos y directivos, la necesaria flexibilidad para actuar con la premura que este tipo de industrias requiere ante cambios en las condiciones operativas (18).

(18) Revista "Proyecto Energético", Año 3, No. 14, Buenos Aires, Diciembre de 1986.

En líneas generales, el proyecto consiste en que Gas del Estado entregue el gas "húmedo" y Petroquímica Bahía Blanca devuelva el gas "seco", el propano, el butano y la gasolina, reteniendo para sí el etano -su materia prima- y realizando un pago que asegure a Gas del Estado la "indiferencia económica" respecto de la situación actual. Esta propuesta de "privatizar la gerencia" de la empresa (19) traería ventajas tales como unificar las responsabilidades de producción y coordinación, en lo que hace al suministro de etileno; eliminar una fuente de problemas gremiales -Gas del Estado- que, ajena al problema gremial propio de la actividad petroquímica, más de una vez paralizó a todo el complejo y, por último, garantizar posibilidades de inversión en expansión y mantenimiento que permitan la adecuación del funcionamiento del polo a los cambios en las condiciones operativas.

Por otro lado, Gas del Estado podría desentenderse de una tarea que no es parte de su "negocio" -el etano representa apenas un 4 % de su facturación- sin perder económicamente, ya que se asegura la "indiferencia" en este aspecto; además, Petroquímica Bahía Blanca absorbería el personal que opera la planta y se compromete a operar, mantener y preservar los bienes puestos a su disposición por 12 años, haciéndose cargo de todos los gastos y riesgos empresarios que esta tarea pueda conllevar; por último, no se vería afectado ningún aspecto estratégico de la función principal de Gas del Estado.

La propuesta de Petroquímica Bahía Blanca de privatizar la gestión de la planta de General Cerri es novedosa y, además, hasta "políticamente adecuada", en la medida en que, al no cuestionar la propiedad estatal de la misma, evita caer en discusiones relacionadas con la soberanía nacional o el retiro del Estado de áreas estratégicas de la economía. Desde el punto de vista de la eficiencia empresarial, y de la efectividad del conjunto, la propuesta parece lógica; aparentemente "nadie pierde" e incluso el Estado, socio en PEB y en cuatro de las plantas satélites del polo, vería incrementado su caudal de beneficios. Sin embargo, el proyecto jamás llegó a considerarse seriamente.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de esta cuestión -además, de hecho, nunca pasó de ser propuesta- digamos que apenas conocida la oferta se generaron resistencias en Gas del Estado; las mismas pueden atribuirse tanto a la negativa del personal a pasar al ámbito privado (20), como a obstáculos

(19) Esta forma de privatización implique la búsqueda, sin discutir el problema de la propiedad definitiva de la empresa, de un más adecuado balance entre el componente "público" y el "empresarial" de una empresa estatal que, en la mayoría de los casos, parece estar sesgado en general hacia el primero de ellos (Boneo, 1985;).

(20) Al respecto, un informe elaborado en el ámbito de la Secretaría de Producción para la Defensa indica que a mediados de 1987 el salario real de los empleados de Petroquímica Bahía
(Cont....)

puestos por el gremio para no perder afiliados, o a la acción de intereses particulares que verían esfumarse una fuente de posibles negocios y de poder interno dentro de la empresa (21). Por otro lado, y como señalamos más arriba, el gobierno no tenía demasiado para ganar y sí mucho para perder si se lanzaba tras el objetivo de poner la propuesta en práctica.

El caso es que lo sucedido con este proyecto muestra que si bien los argumentos que llevan a poner en marcha una política de privatizaciones son fundamentalmente económicos y financieros, la posibilidad de que los objetivos se logren depende en realidad de aspectos específicamente políticos. En otras palabras, que si "la retórica" alrededor de las privatizaciones coloca la cuestión en el debate público como una alternativa puramente económica, desideologizada, el seguimiento de un proceso concreto de privatización nos muestra que ello no es tan cierto. Que aparecen obstáculos ideológicos, es cierto, pero en la práctica ellos dan lugar a tomas de posición concretas de actores específicos, que exigen otras tantas respuestas desde el gobierno; por otro lado, también existen obstáculos que tienen que ver con la pérdida de intereses materiales concretos, cuya resistencia dependerá de la capacidad e intenciones, porqué no- de vencerla que tenga quien sea el encargado de poner en práctica la política. Así, el resultado de un proceso de privatización se vincula con la capacidad política de sostener hasta las últimas instancias lo que se enuncia como argumento (22).

3. EL DEBATE POR PETROQUIMICA BAHIA BLANCA

3.1 La disputa por el control del proceso de privatización

La decisión de privatizar las empresas petroquímicas del área del Ministerio de Defensa plantea tres cuestiones específicas. Por un lado, la conveniencia o no de que el Estado renuncie al control de sociedades que, como Petroquímica Bahía Blanca, producen en forma de monopolio un bien necesario para la viabilidad de otras empresas; en este caso, el etileno que

(20) (...Cont.)

Blanca se había deteriorado entre un 20 y un 37 % según la metodología que se utilice.

(21) Funcionando a plena capacidad, la planta de General Cerri genera ventas brutas por alrededor de u\$s 45 millones.

(22) Por otro lado esto no es nada nuevo. En un reciente trabajo (Nankani, 1988) basado en experiencias de privatización en varios países, se concluye que la brecha existente "entre la retórica y la realidad" es amplia, y que la misma se debe fundamentalmente a aspectos relacionados con cuestiones de política económica, con el problema de los altos valores involucrados y con problemas prácticos asociados con el proceso de implementación. Por otro lado, señala que alcanzar los objetivos buscados depende de tener una gran legitimidad política; buscar un acercamiento pragmático al problema, que depende de cada país, y una buena estrategia de incentivos al sector privado.

consumen las plantas satélites del polo. Además, la difícil polémica acerca de por qué vender empresas estatales que son rentables y, por último, cuál de los organismos estatales involucrados será el que se quede con los fondos producto de las ventas.

Antes de avanzar sobre lo sucedido de aquí en adelante, parece conveniente traer a colación algunos aspectos conceptuales que pueden facilitar su comprensión.

Toda política estatal genera, además de reacciones en los actores no estatales alcanzados en alguna medida por ella, repercusiones al interior del aparato estatal mismo. En ambos casos, se producen "movimientos" que tienden tanto a no perder posiciones relevantes en el proceso, como a asegurarse la presencia en los nuevos lugares estratégicos que permitan influir sobre las decisiones futuras (23). Para captar mejor este fenómeno conviene pensar al Estado y su aparato no como algo genérico, laxo e indiferenciado, sino como un conjunto de unidades burocráticas con intereses propios y muchas veces contradictorios. Entonces la implementación de una política estatal implicará, además de la decisión que se toma en los niveles más altos del gobierno, el "paso" de dicha decisión por una serie de unidades burocráticas que son, en última instancia, y según el lugar que ocupen en el proceso y los intereses propios que tengan en el mismo, las que definirán los aspectos instrumentales de la política.

Cada una de estas agencias es, además, un punto posible de acceso al proceso de toma de decisiones por parte de actores privados o estatales que busquen sesgar el mismo hacia sus intereses específicos. Enfocado de esta manera, el problema de las "distorsiones" en los objetivos iniciales de una política determinada, no es más que el resultado necesario de la actuación, a lo largo del proceso, de unidades burocráticas con distintos grados de autonomía y que obedecen a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Analizar la privatización de las empresas del polo de Bahía Blanca, entonces, desde esta perspectiva, implica estudiar cuáles son los actores -estatales y privados- que se movilizan frente a la decisión del gobierno, qué tipo de posiciones adoptan y con qué recursos buscan sustentarse, cuáles son las líneas por las

(23) Para ilustrar esto digamos que, en relación al caso que nos ocupa, en un momento fueron detectados cinco estudios distintos sobre el sector petroquímico alentados directa o indirectamente por el Estado. Ellos eran: 1) Programa Nacional de Petroquímica (Secretaría de Ciencia y Técnica); 2) Estudio del Sector Petroquímico (Instituto Petroquímico Argentino); 3) Estudio Estratégico sobre el Sector Petroquímico ("Decision Papers", Banco Mundial-Ministerio de Economía); 4) Estudio del Sector Petroquímico y algunos Polos de Desarrollo (Misión Okita), y 5) Estudio del Sector Petroquímico (Secretaría de Industria y Comercio Exterior-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

que se desarrollan los conflictos y, por fin, qué consecuencias tienen para la materialización final de los objetivos originales de la política. Todo esto, en el marco general de la política de privatizaciones del gobierno, que da sentido a la llevada adelante en el sector de empresas petroquímicas del Ministerio de Defensa.

La decisión de "apretar el acelerador" en materia de privatizaciones trajo aparejados algunos cambios en las relaciones de fuerza intra-gubernamentales que vale la pena detallar.

Al 14 de junio de 1986, el proyecto de la nueva Ley de Privatizaciones no había sido enviado al Congreso aunque se esperaba que el Poder Ejecutivo lo hiciera en los próximos días (La Nación 14/6/86). Lo cierto es que en el seno del Gobierno se estaba librando una batalla "no tan sonora" por la legitimidad de la nueva política de privatizaciones y, además, por asegurarse su control. Esta batalla enfrentaba sobre todo al Ministerio de Economía -gestor del nuevo programa económico- con el de Obras y Servicios Públicos, que desde un principio se manifestó en disconformidad con algunos aspectos del mismo, entre los que figuraban determinados puntos de la política de privatizaciones. Al respecto, el Ministro Roque Carranza (24) manifestaba su preocupación porque la decisión de privatizar tenía algo de inmadurez, ya que no estaba claro cómo se lo iba a hacer, con quién se iba a tratar, cómo se iba a interesar a otros inversores y qué se iba a hacer con lo que se obtuviera. Al no estar contextuada en un proyecto integral de reforma del Estado, quedan los huecos para que sean los intereses privados los que en la práctica determinen los pasos a dar.

Un escalón más abajo, desde la Secretaría de Energía de la Nación, su titular, Conrado Storani - bastión de la línea "histórica" del partido en el gobierno (25) - expresaba que se opondría terminantemente a la privatización total de Petroquímica Bahía Blanca y Petroquímica General Mosconi. "ya que el Estado ha invertido demasiado en esas obras como para abandonarlas totalmente... El Estado debe asegurarse al menos un 51 % de las acciones... aunque en definitiva será el Congreso Nacional el que tome la decisión definitiva"... (Ambito Financiero, 16/2/86).

La renuncia de Storani a la Secretaría de Energía es la consecuencia de esta disputa, y el comienzo de una ofensiva que busca lograr la centralización del poder de decisión sobre las privatizaciones en el Ministerio de Economía.

Otro paso en la misma dirección se da cuando se pone a la Comisión 414, que funcionaba en el Área de la Presidencia de la Nación, en jurisdicción del Ministerio de Economía, donde

(24) Según lo manifestado en una entrevista por el Ingeniero Jorge Lapeña, Presidente del Instituto Argentino de la Energía General Mosconi.

(25) En los principales organismos del Ministerio de Economías, por su parte, actuaban representantes de la otra línea interna, la Junta Coordinadora Nacional.

prácticamente no tuvo actividad; se neutralizaban de esta manera los obstáculos a la política, al cerrar toda posibilidad de influir en ella que no pase por Economía. Posteriormente, la Comisión vuelve a jurisdicción de Presidencia, pero para insertarse en el organigrama de la nueva Subsecretaría de Privatizaciones, cuyo primer titular fue el Dr. Julio Bazán.

En el área del Ministerio de Defensa, el avance sobre empresas que estaban en su ámbito de decisión llevó a plantear la cuestión en duros términos. El problema central era que, en un principio, se había pactado que los fondos obtenidos por la venta de acciones en poder de Fabricaciones Militares servirían para crear una nueva "frontera tecnológica" en la producción para la defensa; a estos efectos se destinarían el 90 % del valor de las ventas realizadas, mientras que el 10 % restante iría a Rentas Generales. Sin embargo, un despacho de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados cambia las cosas, al proponer que las ventas de activos en poder del Ministerio de Defensa, Fabricaciones Militares y empresas vinculadas se destinen en un 90 % a Defensa, con excepción de lo que se obtenga por privatización de activos; estos fondos se destinarán al Fondo Nacional para la Modernización y Desarrollo Industrial, que estará a la orden de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior del Ministerio de Economía.

Frente a esta situación, se advierte que cualquier programa en el área que no cuente con la aprobación del Ministerio de Defensa será de difícil implementación. Por esto, exige su participación en dicho Fondo" como única forma para plasmar una política de modernización tecnológica y militar, un campo de cooperación militar y civil, y de neutralizar la ofensiva de los sectores que presentan la venta de acciones como un despojo a las fuerzas y al patrimonio nacional.

La consecuencia de esta polémica es la renuncia del Secretario de Producción para la Defensa y la asunción en el cargo de José María Lladós. Un área en la cual aparentemente se va a jugar el éxito de la política, al tomarse las petroquímicas como "leading-case", no podía quedar fuera del control del Ministro Sourrouille.

Como puede verse, la implementación de la política de privatizaciones originada en el Plan Austral significó toda una serie de movimientos intraburocráticos que tendieron, en última instancia, a garantizar al Ministerio de Economía el control total de la misma. Una vez logrado este objetivo, el 17 de octubre de 1986 el Proyecto de Ley de Privatizaciones elaborado por el Poder Ejecutivo es enviado al Congreso de la Nación para su debate; de todas maneras, recién comenzará a ser tratada en la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados un año más tarde, el 3 de noviembre de 1987.

3.2 El desarrollo de la discusión: líneas principales

La llave para concretar la privatización de Petroquímica Bahía Blanca, según la Ley 19.334 que le da origen, la tiene el Congreso de la Nación. En efecto, en el Acta Constitutiva de la sociedad, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado y la Dirección General de Fabricaciones Militares se comprometen a mantener, conjunta o individualmente, la mayoría accionaria para el Estado; cualquier enajenación que implique la pérdida de esta situación deberá ser previamente autorizada por Ley.

La decisión de privatizar PBB, entonces, debía pasar por el Congreso, y éste no era el ámbito más favorable al Ministerio de Economía a la hora de implementar una política de privatizaciones. Desde el partido de gobierno el Diputado Tello Rosas, titular de la Comisión de Energía de la Cámara, pone un paño frío al tema: "...entiendo que las privatizaciones en el sector petroquímico deben ser selectivas, es decir que serán necesarias cuando el sector ya haya alcanzado un grado de madurez productiva que haga innecesaria la tarea promocional del capital público". Por otro lado, acuerda con las líneas generales planteadas desde Economía, en cuanto a implementar..."una política de privatizaciones que no signifique regalar el esfuerzo del pueblo argentino, que aportó a las realizaciones de PBB, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Río Tercero, etc."..."y derivar los activos para la creación de un Fondo de Desarrollo y Promoción de nuevos sectores de punta que necesitan del esfuerzo de todos para su promoción" (26).

Desde la oposición, el Senador Nacional Oraldo Britos advirtió a quienes adquieran empresas del estado cuya privatización haya sido objetada por el Partido Justicialista que, en caso de llegar éste al gobierno, se volverán a estatizar (La Razón, 28/2/8). En general, el peronismo se opuso a toda iniciativa privatizadora, con argumentos que enfatizaban el tema de la soberanía nacional y la necesidad de no realizar actos que puedan limitarla. Así, en un documento suscrito por legisladores de ese partido se afirmaba que "...la decisión de enajenar el patrimonio nacional no puede ser fruto de la aplicación de una Ley no reconocida por la soberanía popular"..."la acción de privatizar empresas de reconocida eficiencia en su manejo y administración, mientras permanecen en manos del Estado más de 360 empresas o participaciones en ellas, resulta altamente sospechoso" (27).

El Poder Legislativo no iba a apoyar de ninguna manera privatizaciones que se hicieran dentro del marco de la Ley 22.177, que facultaba al Poder Ejecutivo para proceder a la privatización parcial o total de aquellas empresas y sociedades que determine, mientras que los Ministerios u organismos a través de los cuales aquéllas se relacionan con el Ejecutivo se

(26) Revista Petroquímica No. 33, Año 5, Buenos Aires, Enero/Febrero de 1987.

(27) Revista "Informe", No. 100, Año 10, Buenos Aires, Octubre/noviembre de 1987.

encargarán de implementar los procesos respectivos. Así, un proyecto de privatización que dependiera del Congreso para llegar a buen puerto podía permanecer en discusión largo tiempo, ya que implicaba la previa aprobación de la nueva Ley de Privatizaciones; en la práctica, esto significaba dejar de lado uno de los objetivos centrales de la política, como era la necesidad de lograr resultados concretos en tiempos prudenciales. En el caso de Petroquímica Bahía Blanca, cuyo traspaso al capital privado implica ceder también el control sobre el conjunto del polo, la cuestión aparecía más difícil todavía.

Desde el sector privado, las reacciones fueron disímiles. Ya en diciembre de 1985 se hablaba de que funcionarios del grupo IPAKO (Garovaglio-Zorraquín, participantes en POLISUR) se encontraban gestionando un crédito en el exterior para poder realizar una oferta efectiva por la parte que Fabricaciones Militares tiene en Petroquímica Bahía Blanca. Ambito Financiero del 10/2/86 confirma el interés de este grupo, y agrega en la lista a ISAURA, INDUPA y ELECTROCLOR; de todos modos, también se dice que no se espera que este sea un proceso rápido, ya que el tema privatizaciones sigue generando un fuerte debate interno en el seno del partido del gobierno, y llevará largas sesiones de discusión también cuando llegue al Congreso Nacional.

Por otra parte, algunas personalidades importantes del sector energético, como el Ingeniero Lapeña (28), no veían claro la necesidad de privatizar PBB, ya que la presencia del Estado garantiza ecuanimidad en la provisión de materia prima e impide que intereses particulares comprometan el funcionamiento del polo. En la misma línea, un grupo de entidades políticas y gremiales de Bahía Blanca -entre las que no figura la Unión Cívica Radical- conformaba por entonces una "Comisión Regional de Defensa de Petroquímica Bahía Blanca y del Patrimonio Nacional"; su objetivo era evitar la privatización de las empresas del polo, ya que "...quien tenga en sus manos esas empresas manejará los precios y abastecimiento de todos los insumos y bienes del mercado interno" (29).

El por entonces presidente de Petroquímica Bahía Blanca, Nelson Farías Bouvier, opinaba que la venta de las acciones en poder del Estado era factible, pero que existían razones técnico-empresariales, de ordenamiento interno de las empresas y de sus relaciones con el Estado administrador que requerirán un tiempo prudencial de trabajo antes de ser convenientemente resueltas. Así "...será necesaria una limpieza previa en temas relacionados con la provisión de materia prima y de servicios; establecer claramente la situación de los pasivos con el Estado; garantizar el compromiso de mantenimiento de fuentes de trabajo; resolver el

(28) Varias veces citado aquí, y hombre del equipo del ex-Ministro Roque Carranza.

(29) Revista Petroquímica No.27, Año 4, Buenos Aires, Junio de 1986.

problema de avales, garantías y subsidios encubiertos que existen, etc..." (30).

Quizás porque el panorama desde el gobierno no se veía lo suficientemente claro, de modo de poder hacer una evaluación positiva en cuanto a los resultados a obtener, el proyecto de vender las acciones estatales en Petroquímica Bahía Blanca nunca fue impulsado a fondo por el gobierno, cosa que sí ocurrió con las plantas satélites (31). La necesidad de una Ley del Congreso para cambiar los estatutos originales de la sociedad, y la inseguridad de obtenerla en el corto plazo, fue tal vez la principal causa de esta decisión.

Por otra parte, es cierto que para los objetivos del Poder Ejecutivo de asegurarse logros en el corto plazo, la Ley de Privatizaciones vigente resultaba más adecuada, ya que eliminaba la instancia legislativa. Los cambios que acontecieron en el seno del Ministerio de Defensa, además (y específicamente en la Secretaría de Producción para la Defensa, como ya vimos), tendían a garantizar el control del proceso de privatizaciones que, como se recordará, era el organismo que, por la Ley 21.177, debía encargarse de implementar las decisiones. Si a esto se le suma la demora del Congreso en debatir el proyecto de la nueva Ley de Privatizaciones -lo que puede ser signo de no demasiada urgencia del gobierno por sancionarla, y por lo tanto de que no es instrumento importante para su política- y el hecho de que las evaluaciones y estudios se concentraron desde un principio en las plantas satélites, podría afirmarse sin demasiados reparos que la idea de privatizar Petroquímica Bahía Blanca no fue más que un globo de ensayo, destinado a palpar el terreno pero del que nunca se esperaron resultados concretos.

La inclusión, en un comienzo, de PBB entre las sociedades potencialmente privatizables, y la posterior relativización de la decisión, al no darle impulso político, configuró un panorama confuso; tanto, que a mediados de 1988 el por entonces Presidente de la empresa, Murat Eurnekián, afirmaba que "...el proyecto era privatizar las satélites, es decir las compañías que dependen de nosotros. Todavía no hay ninguna señal, ninguna idea, que

(30) Revista "Proyecto Energético" No. 14, Año 3, Buenos Aires, Diciembre de 1986.

(31) No obstante, la revista "Somos" del 17/2/86 afirmaba que existía un proyecto de Decreto que llama a la venta de las acciones estatales en PBB, Atanor y Petroquímica Río Tercero a punto de ser sancionado. La oportunidad, se pensaba, era la inauguración de las cuatro plantas de INDUPA en Bahía Blanca. Por otro lado, se dice que los interesados en la compra de las acciones estatales en las empresas petroquímicas eran, básicamente, IPAKO, INDUPA, Compañía Química (del grupo Bunge y Born), Pérez Companc y ASTRA.

permitan imaginar que Petroquímica Bahía Blanca sea una empresa que se privatice variando su actual composición de capital" (32).

(32) Revista Petroquímica No. 48, Año 6, Buenos Aires, Julio/Agosto de 1988.

TERCERA PARTE

LA CUESTION DE LAS PLANTAS SATELITES

1. ALGUNOS APUNTES PREVIOS

Si la decisión de privatizar Petroquímica de Bahía Blanca nunca estuvo demasiado firme, con las plantas satélites del polo sucedió lo contrario. El hecho de que el Estado tuviera solamente un 30 % de las acciones de POLISUR, MONOMEROS VINILICOS, PETROPOL e INDUCLOR (INDUPA y ELECTROCLOR son privadas) facilitó las cosas, ya que la estructura societaria de esas firmas estuvo, desde un principio, pensada para ser transferidas al capital privado. Además, bastaba una asamblea de accionistas para transformarlas en Sociedad Anónima y no una ley como en el caso de PBB: si bien el Estado retiene el poder de veto, en caso de decidir su privatización el procedimiento sería mucho más simple que para esta última.

Al momento en que se lanza el Plan Austral, y se acelera la política de privatizaciones, del polo solamente se encontraban funcionando la planta de Gas del Estado, la de Petroquímica Bahía Blanca y la de POLISUR; las restantes cuatro estaban en construcción, siendo el proyecto de ELECTROCLOR el más demorado. Recién en diciembre de 1986 se inauguraron las plantas faltantes -excepto ELECTROCLOR- en las que INDUPA era el grupo económico mayoritario.

Sin embargo, los vaivenes en la construcción del polo dejaron pendientes una serie de cuestiones que fue necesario resolver antes de tomar la decisión de privatizar.

Estas cuestiones hacen, por un lado, a problemas entre las satélites y Petroquímica Bahía Blanca, derivados de la demora de cinco años, por parte de las primeras, en comenzar a consumir el etileno que produce PBB, tal cual se especificaba en el contrato de coste y costas que regula la relación entre ambas. PBB reclama, por esto, una eventual deuda de alrededor de u\$s 40 millones que utiliza en su favor al momento de discutir el precio en que venderá el etileno a MONOMEROS VINILICOS y a PETROPOL. Este tema apareció como de muy difícil solución, tanto desde el punto de vista legal como desde el empresarial, ya que las circunstancias por las que se había llegado a esa situación superaron la simple voluntad de las partes; de todos modos, a fines de 1988 el tema estaba solucionado.

Por otro lado, las empresas dueñas de las plantas satélites, con la sola excepción de POLISUR, arrastran una situación compleja en su relación con el Banco Nacional de Desarrollo, producto de la decisión unilateral de cortar los créditos que esa institución tomó en 1981 y de las condiciones en que se renegociaron en 1984. Su resolución es imprescindible para pensar en privatizaciones y por eso la analizaremos en detalle más adelante.

El 12 de diciembre de 1986 el Presidente Alfonsín asiste a la puesta en marcha de las cuatro plantas que el grupo INDUPA tiene en el polo de Bahía Blanca. En la ocasión, afirma que "...el Estado se saldrá de esta área, pero para ir a realizar esfuerzos similares a la Patagonia"... "los fondos que aquí se obtengan irán hacia esa zona a buscar nuevos emprendimientos con el propósito de seguir trabajando por nuestro desarrollo, poder

brindar el esfuerzo del Estado a otros grupos pioneros que se vayan abriendo camino -como lo hizo Fabricaciones Militares en su tiempo con este grupo- y, a su turno, también salirse, porque ésta es la misión del Estado: ayudar, y no pretender quedarse reemplazando a la actividad privada" (33). Por su parte el presidente de INDUPA, Sr. Raimundo Richard, expresó su apoyo incondicional a la política de privatizaciones anunciada en su oportunidad por el gobierno.

Por fin, después de muchos avatares, el polo comienza a parecerse a lo que se proyectó en un principio. Una vez que las plantas estuviesen en producción podría discutirse definitivamente el tema de los pasivos que esas sociedades tenían con el Estado para luego, una vez solucionado el tema, marchar hacia su definitiva privatización.

2. LA RENEGOCIACION DE LOS PASIVOS DE LAS EMPRESAS

Según un informe de uno de los principales grupos privados con acciones en el polo de Bahía Blanca, el corte de los créditos por el BANADE originó paralizaciones y demoras en la construcción de las plantas, además de generar nuevas y mayores erogaciones directas e indirectas. Estos nuevos gastos resultan, entre otros, de renegociaciones y rescisiones contractuales con contratistas y proveedores; de las cargas financieras adicionales a la inmovilización del capital; de multas y sanciones; de la modificación desfavorable de fórmulas de ajuste; de la recontractación de seguros; del mantenimiento de personal y equipos ociosos e improductivos; de conflictos y juicios laborales; de indemnizaciones a contratistas; del reconocimiento de lucros cesantes en determinados contratos básicos; de la cancelación y suspensión de órdenes de compra; de la renegociación en condiciones más onerosas de obra civil y de montaje; de las pérdidas de fondos de reparo y garantía, y de los quebrantos originados por no entrar en operación en las fechas previstas.

En agosto de 1983 se alcanza un principio de acuerdo a fin de posibilitar la continuidad en la construcción de las plantas. Por él, las empresas renunciarían a las acciones por daños y perjuicios contra el Estado Nacional, el Ministerio de Economía, el Banco Central, el BANADE y demás organismos del Estado, a condición de que se diera ejecución a los desembolsos comprometidos para la realización de las plantas según lo dispuesto por la normativa vigente. No obstante, se excluían del acuerdo los reclamos por mayores cargas financieras que se hubieran podido generar por deudas con la Secretaría de Hacienda, y los que derivan de la necesidad de conseguir fondos adicionales, a partir de la suspensión de los desembolsos, para mantener las ecuaciones económico-financieras de los proyectos originales; en la práctica, lo primero significa reclamar el derecho a un resarcimiento, y lo segundo el derecho a un crédito del BANADE. Cuando asume el gobierno la Unión Cívica Radical se reanuda la entrega de fondos, aunque éstos se aseguran sólo por

(33) Revista Petroquímica No. 32, Buenos Aires, Diciembre de 1986.

períodos limitados, de acuerdo a las previsiones presupuestarias, y obligando a las empresas a negociar anulamente su continuidad.

Posteriormente, la situación avanza en su solución hacia mediados de 1986 por medio de la instrumentación de un redescuento transitorio del Banco Central, aunque desde el gobierno se aclara que las restricciones monetarias impedirán que se satisfagan los reclamos de las empresas referidos al resarcimiento y créditos mencionados más arriba. Según los empresarios privados, esto los llevó a acudir a préstamos de corto plazo para financiar capital de trabajo estimados en u\$s 30 millones; los costos derivados de esta nueva deuda les impedirá, según aclaran, atender los vencimientos que sobrevienen.

Mientras tanto, el sector oficial llevó adelante una muy dura confrontación de cifras entre los organismos involucrados: el BANADE, la Caja Nacional de Ahorro y Seguro y la Secretaría de Hacienda (34). Recién a fines de 1987 y comienzos de 1988

-específicamente entre diciembre y marzo- se consigue arribar a un acuerdo definitivo, por el cual las empresas se comprometen a pagar puntualmente los vencimientos a partir del 1 de mayo de 1988 y el resto se refinancia a seis años y medio de plazo ajustada por el índice de precios mayoristas, y con una tasa del 10 % anual; ésta última etapa culmina alrededor de octubre de 1989. La deuda consolidada rondaba, en ese momento, los u\$s 400 millones.

Por último digamos que el período pre-electoral, de elevadas tasas de inflación, que incluso continuaron a posteriori del mismo, permitió que esta deuda se licuara a punto tal que se terminó cancelando entre el 15 y el 20 % de su valor real. A fines de julio de 1989 la cancelación era casi total, restando solamente una parte en moneda extranjera adeudada al Club de París.

Como puede apreciarse, el tema de la refinanciación de los pasivos llevó mucho tiempo de muy duras negociaciones, que se dieron tanto entre empresas y organismos estatales, como entre unidades administrativas exclusivamente. En el interín, la política de privatizaciones de empresas del polo siguió su curso, aunque las discusiones con las empresas del grupo INDUPA fueron retrasando su incorporación a la misma; la imposibilidad de realizar valuaciones serias de las mismas hasta que no se resolviera su situación fue la causa principal. Los esfuerzos se centraron entonces en POLISUR, que no tenía pasivos para refinanciar y venía funcionando a plena capacidad desde 1981.

(34) Recordemos que la Secretaría de Hacienda no pagó los avales que dió al BANADE por estos rubros, no obstante lo cual éste último los debitaba regularmente. La Caja de Ahorros tenía una mínima participación en el tema.

3. EL PROCESO DE PRIVATIZACION

3.1 Las pujas internas

En el seno del Ministerio de Defensa convivían, desde el momento en que se lanzó la idea de privatizar las empresas del área, dos posiciones bien diferenciadas. Por un lado la de la Secretaría de Producción para la Defensa, partidaria y ejecutora de la política del gobierno, aunque por su ubicación en la estructura del Ministerio debía ser necesariamente correa de transmisión de los intereses de las fuerzas. Por el otro, la Dirección General de Fabricaciones Militares, que si bien estaba presidida por el titular de aquella Secretaría, integraba en su Directorio a mayoría de personal militar; su posición, desde un comienzo, fue contraria a la venta de las acciones estatales en dichas plantas.

Este conflicto se mantuvo -latente o explícito- a lo largo de todo el período bajo estudio. Si bien no impidió que se materializara el llamado a licitación, generó una serie de discusiones, sobre todo acerca de la valuación de las plantas y el destino de los fondos, que fueron demorando la misma. Veamos ésto con más detalle.

La política de Fabricaciones Militares ha sido siempre de "acumular, no vender, no desprenderse de nada", argumentando siempre "cuestiones estratégicas". En este caso, sin embargo, no debe olvidarse que, independientemente del debate acerca de lo estratégico o no de la participación estatal en el polo, las ganancias producidas por las plantas son muy altas (35), y le garantizan a la Dirección de Fabricaciones Militares, que es deficitaria, un flujo de fondos "de caja" que se perderían al privatizarlas. Por ello, su posición fue en todo momento de renuencia a aceptar las privatizaciones.

Por otro lado, el tema del destino de los fondos que se obtuviesen por la venta de las acciones del Estado también generó conflictos desde un comienzo. Como ya destacamos, la idea original, acordada con Fabricaciones Militares, era que el 90 % de dichos ingresos sirvieran para la creación de una nueva "frontera tecnológica" de la producción para la defensa, mientras que el 10 % restante iría a Rentas Generales. En tanto no se sancionara la nueva Ley de Privatizaciones, por otra parte, no había legalmente otra posibilidad ya que la Ley 22.177 prevé que los ingresos por venta de acciones serán entregados a los titulares de las mismas, salvo que se trate de organismos centralizados de la Administración Nacional, en cuyo caso irán al Tesoro Nacional. Como la titular era la Dirección General de Fabricaciones Militares -que a pesar de haber sido trasladada del ámbito del Ejército al de la Secretaría de Producción para la Defensa, no había perdido su carácter de organismo descentralizado- a ella debían dirigirse los fondos. Si bien este acuerdo significa que Fabricaciones Militares acepta perder el

(35) Al respecto, digamos que POLISUR entregó a Fabricaciones Militares por este concepto, en el año 1998, la suma de u\$s 13 millones.

flujo de fondos que anualmente obtiene de las ganancias de las empresas, por otro lado se asegura, al menos en una buena parte, el manejo del volumen de ingresos por la venta de sus acciones.

Cuando la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados cambia las reglas del juego, y decide que la proporción del 10 y del 90 % para Rentas Generales y Defensa respectivamente excluye a los fondos que se obtengan de privatizaciones, los que irán al Fondo Nacional para la Modernización y Desarrollo Industrial que manejará la Secretaría de Industria y Comercio Exterior, las reacciones desde Fabricaciones Militares son fuertes. Como ya vimos, el reclamo se canalizó al máximo nivel político a través de la Secretaría de Producción para la Defensa cuyo titular, al no obtener respuesta favorable presentó su renuncia.

Esta primera "derrota" de la oposición interna revela, hasta aquí, la voluntad política del gobierno de llevar adelante la política de privatizaciones formulada para el área, con el liderazgo del Ministerio de Economía. Para resolver este conflicto, la estrategia del nuevo Secretario se fundamentará en el siguiente argumento: dado que el Tesoro Nacional no estaba en condiciones de financiar reformas estructurales en el complejo fabril de Fabricaciones Militares, ni de realizar aportes extraordinarios para equilibrar su presupuesto, y que tampoco los dividendos que liquidaban las sociedades anualmente alcanzaban para llevar adelante una política de este tipo, el ingreso "de una vez" de un volumen de fondos importante, producto de la venta de las acciones, podía solucionar ese tema.

Como se ve, se trata de cambiar las líneas de discusión, llevándolas de lo coyuntural a un programa estructural de reformas del sector productivo militar. Para ello, no obstante, era necesario dar marcha atrás en lo referente al destino de los fondos, y garantizar que los mismos quedarán efectivamente en Fabricaciones Militares, cosa que no pudo concretarse. La idea del Fondo para la Modernización y el Desarrollo Industrial era central en la estrategia económica del gobierno, por lo que de aquí en más quedó claro que a su constitución iban a aportar los ingresos por privatizaciones en el área.

A pesar de todo, la Dirección General de Fabricaciones Militares no dará su brazo a torcer. Dado que la próxima instancia en el proceso de privatización debía ser fijar el valor de las plantas y, por consiguiente, del 30 % de las acciones en poder del Estado que se pondrán a la venta, buscará hacer pesar su influencia en todos los pasos que se den en esta discusión.

3.2 El problema de las valuaciones

En la mayoría de los trabajos que analizan el tema de las privatizaciones (entre otros Boneo, 1985; Bailey, 1989; Pirie, 1985; Nankani, 1988), se coincide en señalar que la fijación del precio de los activos a vender es uno de los principales problemas que aparecen en la etapa de implementación de la política; más aún en contextos inflacionarios y económicamente inestables, en los que los valores contables se hacen muy relativos.

Así, factores tales como la valuación de los pasivos que las empresas puedan tener; el impacto descendente sobre el precio que produce la introducción del riesgo -tanto técnico como político- en las discusiones; la resistencia de los funcionarios encargados de implementar la decisión de privatizar a convalidar precios demasiado bajos, tanto por aspectos ideológicos como por obvias razones de responsabilidad futura; la inexistencia de un mercado de capitales con capacidad de financiamiento de operaciones de magnitud, y otros, hacen que, en la práctica, la fijación del precio de venta de los activos responda menos a evaluaciones estrictamente económicas que a la capacidad de influencia política, o de manejo de la situación, que tengan los distintos actores involucrados en el proceso.

En nuestro caso -aunque quizás sea válido también para otros intentos en países "del tercer mundo"- esto se relaciona directamente con la forma en que se define originariamente la cuestión. La privatización de las empresas petroquímicas del polo de Bahía Blanca, en efecto, es más un objetivo del gobierno que de los capitales privados que operan en el sector. A través de ellas se espera mostrar que efectivamente se avanza en el camino de la racionalización del sector público y, por otro lado, conseguir los fondos necesarios para fomentar el desarrollo de otros sectores productivos, dadas las restricciones al gasto que se habían fijado. En este contexto, independientemente de que el negocio además resulte atractivo para el sector privado, la urgencia del gobierno por alcanzar resultados se transforma en una ventaja para aquéllos, ya que les permite negociar condiciones de venta favorables, en la medida en que si la operación no se realiza las pérdidas las soporta el sector oficial (36).

Cuando se comienza a hablar de las privatizaciones, a fines de 1985, de las satélites solamente estaba en pleno funcionamiento la planta de POLISUR; las tres restantes en que existía participación estatal -MONOMEROS VINILICOS, PETROPOL e INDUCLOR- y una de las privadas -INDUPA- habían reanudado las obras y serían puestas en marcha en diciembre de 1986. Por otro

(36) Para el sector privado la situación, a lo sumo, se mantiene tal cual está lo que, como vimos, no parece serles de ninguna manera perjudicial. En todo caso, se resigna la posibilidad de obtener ganancias por sobre lo originalmente previsto, aunque por otro lado se sigue manteniendo como socio al Estado cuya presencia, sobre todo para las empresas con problemas de pasivos, es sin duda beneficiosa.

lado, éstas últimas recién consiguen renegociar los pasivos que tenían con el Estado -a través del BANADE y la Secretaría de Hacienda- en octubre de 1988.

En setiembre de 1987, el Subsecretario de Combustibles de la Nación, Horacio Fórmica, anuncia que los Ministerios de Defensa y de Obras y Servicios Públicos, junto con la Subsecretaría de Privatizaciones -es decir, la Comisión 414, ya en su nueva órbita de actuación- se encontraban analizando cuál iba a ser el valor a fijar a los activos que se venderían. De conformidad con el Decreto reglamentario, se iba a encomendar al Banco de la Nación o al BANADE -o ambos, con la participación de algún otro organismo- la tarea de realizar las evaluaciones correspondientes (37). En definitiva, quien se encargó de las evaluaciones, por la parte estatal, fue el BANADE, ya que el Banco Nación no se especializa en este tipo de tareas. También hicieron sus propios cálculos la Dirección General de Fabricaciones Militares y las empresas involucradas, mientras que la Comisión 414 fue la que decidió en definitiva cuál de las valuaciones se tomaría para el llamado a licitación (38).

Los resultados de las valuaciones pueden verse a continuación, en los Cuadros XIV y XV.

(37) Revista Petroquímica No.39, Año 5, Buenos Aires, Setiembre de 1987.

(38) recordemos que solamente POLISUR salió a licitación, por eso no hay decisión de la Comisión 414 en los demás casos.

CUADRO XIV

VALUACIONES DE INDUCLOR Y MONOMEROS VINILICOS AL 31/7/88

VALUACIONES EFECTUADAS	INDUCLOR		MONOMEROS VINILICOS	
	australes x 1000	US\$ (*) x 1000	australes x 1000	US\$ (*) x 1000
BANADE				
-Directo (1)	26.498	7.549,4	18.438,6	5.253,16
-Ing. de val.	---	---	---	---
-Cap. de rend.	---	---	---	---
-Promedio	---	---	---	---
BANCO MUNDIAL	---	---	---	---
D.G.F.M. (2)	311.677,33	58.918,2	131.654,1	24.887,36
EMPRESA	---	---	---	---
COMISION 414	---	---	---	---

(1) Al 31/10/87

(2) Al 31/3/88

(*) Valor del mercado libre.

FUENTE: Secretaría de Producción para la Defensa

CUADRO XV

VALUACIONES DE POLISUR Y PETROPOL AL 31/7/88

VALUACIONES EFECTUADAS	POLISUR		PETROPOL	
	australes x 1000	U\$S (**) x 1000	australes x 1000	U\$S (**) x 1000
BANADE				
-Directo	422.684,5	32.715,52	13.526,7 (1)	3.853,76 (1)
-Ind. de val.	520.917,1	40.318,66	---	---
-Cap. de rend.	453.371,4	35.090,66	---	---
-Promedio	457.657,6	36.041,61	---	---
BANCO MUNDIAL	---	---	---	---
D.G.F.M.				
1a. valuación	166.399,9	12.879,25	146.245,25 (2)	27.645,6 (2)
2a. valuación	627.583,1	48.574,54	---	---
EMPRESA (*)	304.886,5	23.598,07	---	---
COMISION 414	627.583,1	48.574,54	---	---

(*) Patrimonio neto al 30/9/88 (deflacionado) x 0,32584.

(**) Valor del mercado libre.

(1) AL 31/10/87

(2) Al 31/3/88

FUENTE: Secretaría de Producción para la Defensa

Como se ve en los cuadros, los números distan de ser homogéneos. Las diferencias surgen de los distintos criterios utilizados por los organismos para hacer las valuaciones, y al respecto cabe hacer algunas consideraciones.

Desde la Secretaría de Producción para la Defensa se hicieron críticas tanto a la valuación que de las empresas hizo el BANADE como a la de Fabricaciones Militares, si bien en una primera instancia dicha Secretaría no realizó valuaciones propias. En el primer caso, porque se afirmaba que el BANADE acostumbraba tasar empresas en liquidación, por lo que no incorporaba a sus valuaciones el componente de futuro, punto central sin duda para valorar las sociedades del polo; así, las cifras aparecían sensiblemente disminuidas. Por el lado de Fabricaciones Militares, porque el método elegido no reflejaba la realidad de la industria. En efecto, para hacer la valuación se tomó como valor presente el valor patrimonial proporcional (patrimonio neto), y para futuro se tomó el mejor período (1988) y se lo proyectó diez años adelante; como el mercado petroquímico se mueve "por picos", y en este sentido 1988 fue atípico (39), los resultados sobrevaluaban el potencial de las empresas (40).

El hecho de que para POLISUR se hayan realizado más valuaciones que para las demás empresas, tiene que ver con lo ya mencionado de que recién a último momento éstas solucionaron el problema de sus pasivos con el Estado, y esto necesariamente demoraba su privatización, aún estando clara la voluntad política de hacerlo. Así, cuando se llega a la instancia del llamado a licitación para la venta de las acciones, solamente habrá pliego de condiciones disponible para POLISUR, postergándose la redacción de los de las demás empresas hasta su situación esté clara.

3.3 El llamado a licitación

El 30 de mayo de 1987 el diario "La Nación" adelanta el contenido del que luego sería el decreto 655, que lleva fecha del 30 de abril de 1987, por el cual el gobierno dispone la venta del paquete accionario de las empresas del Polo. Sin embargo, recién entrará en vigencia el 14 de agosto de ese año, cuando se publica en el Boletín Oficial.

Entre sus fundamentos, se cita el hecho de que "...una de las formas de intervención estatal consiste en el apoyo a la etapa de iniciación de actividades consideradas de interés nacional a través de su participación juntamente con capitales

(39) Ver Cuadro VI.

(40) El método elegido no es "inocente", por supuesto; por el contrario, aparece coherente con la postura desfavorable a la venta de las empresas que siempre tuvo Fabricaciones Militares. Al respecto, digamos que cuando sale a la venta POLISUR, un General del Ejército, integrante del Directorio, hizo constar en actas que el valor base era "vil", ya que la empresa valía tres veces más.

privados en empresas que decidan desarrollarlas"...."Que es asimismo objetivo del Gobierno Nacional reasignar los recursos en el sector público a través de la transferencia de áreas patrimoniales públicas al sector privado", y... "Que este proceso está asociado con un programa de reconversión industrial, inserto dentro de una reforma del sistema arancelario y de un adecuado proceso de regulación predeterminado, con el fin de asegurar la mayor eficiencia y la productividad de la industria en general". Específicamente, el decreto dispone la venta en licitación pública nacional e internacional de las acciones que el Estado Nacional, a través de la Dirección General de Fabricaciones Militares, posee en POLISUR, MONOMEROS VINILICOS, PETROPOL e INDUCLOR (art.1); dicha venta se hará en forma separada por cada empresa y en un solo paquete (art.2), una vez adecuados los estatutos al tipo de Sociedades Anónimas (art.3), no pudiendo hacer ofertas ningún organismo estatal (art.4).

Aquí se produce un hecho curioso. Un día antes de que este decreto sea publicado en el Boletín Oficial, es decir el 13 de agosto de 1987, se firma otro, el 1314, disponiendo también el llamado a licitación pública nacional e internacional para la venta de esas acciones, pero introduciendo algunas variantes. La más importante es sin duda la derogación del artículo 2 del decreto 655, que disponía que la venta se hará a posteriori de la modificación de los estatutos de las empresas, transformándolas en sociedades anónimas; dado que al ser sociedad mixta el Estado tiene la Presidencia y poder de veto en ellas, cambiar esa situación antes de vender las acciones hubiera significado perder el control sobre el proceso de privatización.

Además, el nuevo decreto, publicado en el Boletín Oficial el 31 de agosto de 1987, da al Ministerio de Defensa 90 días corridos desde su publicación en el Boletín Oficial para llamar a licitación, y le otorga la responsabilidad de fijar el precio base de la misma conforme con el artículo 11 de la Ley 21.177 (art. 2); dispone que en caso de declararse desierta la licitación, o de quedar acciones por vender, se procederá a efectuar un nuevo llamado dentro de los 90 días corridos, con o sin reducción de la base o, incluso, sin ella; por último, fija un lapso de 5 días hábiles después de la adjudicación total de las acciones para que las empresas llamen a Asamblea Extraordinaria, a fin de reemplazar a los directores nombrados por Fabricaciones Militares y, posteriormente, disponer la reforma de los estatutos (art. 7).

Se solucionaba de esta manera un seguro problema para las futuras privatizaciones, como es la posible pérdida por el Estado del control de ese proceso. Sin embargo, como todavía no se veían resultados en la reneociación de pasivos entre las empresas del grupo INDUPA con el BANADE y la Secretaría de Hacienda, pasaron los 90 días fijados y el llamado a licitación no se produjo.

Un nuevo decreto, el 36, del 11 de enero de 1988, aprobaba el pliego general de bases y condiciones por el cual se explicitan los procedimientos de licitación para la venta de las acciones estatales en las empresas del polo, junto a otras sociedades que estaban en jurisdicción del Ministerio de Defensa, como Carboquímica, FORJA y Petroquímica Río Tercero. Entre otros

puntos, el decreto dispone que la Comisión que se encargará de la evaluación de las ofertas estará presidida por un funcionario designado por el Ministerio de Defensa, e integrada además por un representante titular y otro suplente del mismo Ministerio, del Ministerio de Economía, de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación y del Banco Nacional de Desarrollo.

El 31 de mayo de ese año, el Secretario de Producción para la Defensa, José María Lladós, reconoce "...que el proceso de privatizaciones anunciada ha sido lento...pero esto no refleja un cambio en la voluntad política del gobierno de vender los paquetes accionarios. Hubo demoras en la obtención de decisiones de distintas áreas de gobierno, condición para avanzar en el proceso, no por oposición sino por la normal demora de los trámites administrativos"... "Yo creo que con lentitud, sin cambio en la decisión política...hemos llegado al final de una etapa en el proceso previo al llamado a licitación, y seguramente durante el mes de junio comenzaremos con los llamados a licitaciones de una buena parte de los paquetes accionarios" (41).

Como para aventar cualquier duda al respecto, el 1 de Junio de ese año, por Resolución 551 del Ministerio de Defensa, se anuncia la venta de dichas empresas entre las que figura, en lo que hace al Polo de Bahía Blanca, solamente POLISUR. Según el llamado "...empresas que en su mayoría habían sido concebidas para abastecimiento interno de las Fuerzas Armadas, con prescindencia de sus costos de producción y de sus estructuras administrativas se ven de esta manera, y vistas las restricciones actuales, puestas al servicio de la política económica general" (La Nación 2/6/88).

Con respecto al destino de los fondos, estaba definido que se destinen a nuevas inversiones para modernizar una serie de plantas dependientes de Fabricaciones Militares. Recordemos que la nueva Ley de Privatizaciones, por la que se crea el Fondo para la Modernización y el Desarrollo Industrial en jurisdicción de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior, no había sido sancionada, por lo que finalmente los fondos quedarán en la órbita de la Secretaría de Producción para la Defensa; así, la privatización se llevará adelante, pero resisionando uno de los objetivos importantes que justificaron su lanzamiento (42). En cuanto al otro objetivo importante, la necesidad de concretar la venta en tiempos lógicos, solamente queda por decir que ya estamos en el tercer año luego de que se tomara dicha decisión; en este contexto, si se sigue adelante es solamente por no desperdiciar lo hecho hasta entonces.

El 23 de setiembre, por Resolución No. 1012, el Ministerio de Defensa aprueba el pliego particular de condiciones para la

(41) Revista "Proyecto Energético" No. 20, Año 4, Buenos Aires, Junio de 1988.

(42) Por otro lado, esto contribuye a calmar los ánimos en el ámbito militar, siempre difícil para el gobierno de la Unión Cívica Radical.

venta de las acciones estatales en POLISUR, fijándose como fecha de apertura de las ofertas el 14 de diciembre próximo. Previamente, se había informado del correspondiente llamado a licitación: no se establecen preferencias, se hace por licitación internacional, y se dispone que la Comisión que evaluará las ofertas trabajará en la órbita del Ministerio de Defensa, presidida por José M. Lladós (Secretario de Producción para la Defensa), y estará integrada además por Daniel Castro (Defensa), Esther Malacari (Economía), Julio Bazán (Secretaría Legal y Técnica de Presidencia) y Daniel Falcón (BANADE).

3.4 El primer fracaso

La posibilidad de vender las acciones estatales en las restantes tres empresas fracasó por la demora en solucionar el problema de los pasivos que tenían con el Estado. No obstante, se habían hecho contactos previos con el grupo INDUPA, principal accionista privado en las mismas, para evaluar su intención de, en una eventual privatización, comprar todas o parte de las acciones.

Al respecto, la mayoría de las personas consultadas para este trabajo coincidieron en afirmar que no existía, por parte del grupo, real voluntad de hacerlo. La reneociación de la deuda implicaba que el grupo adquiriera compromisos futuros para con el Estado, por lo que en esa situación la presencia de Fabricaciones Militares como socio no sólo no incomodaba la gestión de las empresas, sino que incluso permitía especular con la imposibilidad de que se declare una eventual quiebra en caso de no cumplir con dichos compromisos. Con palabras del titular del grupo INDUPA, Raimundo Richard, en las condiciones vistas el hecho de la permanencia del Estado en la sociedad "...permite que en algunos momentos sirva para sacar algunas papas del fuego" (43). Sin embargo, en caso de que figuren en el llamado a licitación, el grupo intentaría comprarlas o, en su defecto, conseguir quien ofertara en ella (44).

En lo que hace a los interesados en POLISUR, el grupo IPAKO, dueño del 70 % de las acciones fue candidato desde un comienzo. La empresa no tenía pasivos para refinanciar, y se encontraba en producción constante desde fines de 1981; en este caso, el no manejo total de la misma, sobre todo por el poder de veto estatal, les significaba algunas complicaciones. Por su parte, también Shell y Pérez Companc manifestaron interés en la compra.

(43) Citado por un ex-funcionario de la Secretaría de Producción para la Defensa.

(44) Esta situación cambió luego de que la deuda con el Estado fuera totalmente cancelada aprovechando el período de alta inflación que se vivió entre comienzos y mediados de 1989, que permitió la licuación de la misma. Una vez solucionado el tema, el grupo INDUPA se mostró interesado en comprar las acciones que estaban en poder del Estado.

El pliego de condiciones valuaba el 30 % de las acciones de POLISUR en poder del Estado en 627.582.025 australes, precio del 31 de julio de 1988, equivalente a u\$s 48.574.540 al tipo de cambio libre en ese momento; este monto se corresponde con el de la segunda valuación efectuada por la Dirección General de Fabricaciones Militares (ver cuadro No.XV), y que recoge la Comisión 414 para el pliego. La oferta mínima aceptable era de un 50 % de ese valor al contado y el resto a un año, con una tasa de interés anual del 7 %. El criterio para la adjudicación debe considerar que el Estado venda la mayor cantidad de acciones al mejor precio de conjunto; recordemos además que, según lo dispuesto por el pliego general, no se aceptarían aquellas ofertas que no fueran en valores en efectivo.

El precio de u\$s 1.000 que se le adjudicó al pliego, muy barato, generó una serie de situaciones que vale la pena mencionar. Quienes lo compraron fueron IPAKO, Shell y Pérez Companç, los tres aparentemente interesados. Sin embargo, la última de las mencionadas en realidad aprovechó la oportunidad para hacerse de información importante, si pensamos que será futura competidora de IPAKO al momento de materializarse el proyecto del Polo Petroquímico de la Provincia de Neuquén; como la adquisición del pliego da derecho a solicitar información a la empresa, se dieron una serie de situaciones conflictivas ya que ésta se negaba a hacerlo, o demoraba su entrega. Algo similar ocurrió con una importante consultora de plaza, que compró el pliego solamente para alimentar su banco de datos.

En el caso de Shell, un ex-integrante del Directorio de POLISUR piensa que se presentó a instancias de IPAKO, solamente para lograr que un mayor número de interesados en la licitación impidiera que el llamado se frustrara; pidió mucha información, pero luego envió una carta retirándose. En tren de apoyar esta interpretación, digamos que IPAKO y Shell eran socios desde fines de 1987, cuando firmaron un acuerdo para la instalación de una planta de polipropileno en Ensenada, Provincia de Buenos Aires, cuya puesta en marcha se anunció para 1990 (45).

El más firme de los candidatos, sin lugar a dudas, era IPAKO, controlado por el grupo Garovaglio-Zorraquín. Para la licitación, había conseguido un préstamo del Consejo Federal de Inversiones por u\$s 1.5 millones, con el fin de comprar acciones que se iban a ceder al personal de la empresa.

La apertura de los sobres con las ofertas se realizó el 5 de diciembre de 1988 y, en la ocasión, solamente se recibió una propuesta de IPAKO, consistente en el pago de 1.000 millones de australes en títulos de la deuda externa. Al no ser una oferta

(45) Revista "Proyecto Energético" No. 12, Año 4, Buenos Aires, Diciembre de 1987

monetaria, tal como lo exigía el pliego de condiciones, fue deshechada (46).

De todas maneras, la causa principal por la que fracasó la licitación tuvo que ver con el mecanismo que se había previsto para actualizar el precio fijado en el pliego al día en que se adjudicaran las acciones. Aquél se regía por la circular A-539 del Banco Central, que fijaba para el cálculo un índice de precios combinados que llevó el valor de POLISUR, para esa fecha, a 1.305.372.754 australes (47). Por otro lado, la política económica del gobierno había mantenido subvaluado el valor del dólar, de modo tal que en esa moneda el precio se elevó a u\$s 83.892.851, lo que sin duda constituía un despropósito (48). A continuación, en el Cuadro XVI, pueden compararse las valuaciones originales de POLISUR (31/7/88), y sus actualizaciones por índice de precios mayoristas no gubernamentales y por circular A-539, a la fecha de apertura de los sobres.

(46) Si bien IPAKO quería comprar, el momento de la apertura de sobres coincidió con la negociación que el grupo Garovaoglio-Zorraquín llevaba adelante con el Banco Central por la situación del Banco Español, también bajo su control, lo que impidió que contara con efectivo.

(47) El índice será elaborado por el Banco Central, sobre la base de los índices de precios al consumidor y de precios al por mayor, nivel general. Las variaciones combinadas de estos índices de un mes determinado se aplicarán a partir del día 16 del mes siguiente y hasta el 15 del mes subsiguiente.

(48) El valor del dólar al 31/7/88, fecha de la valuación original, en el mercado libre, era de 12,92 australes. Al 5/12/88, ese valor era de 15,56 australes.

CUADRO XVI

POLISUR - VALUACION ORIGINAL ACTUALIZADA AL 5/12/88

VALUACIONES EFECTUADAS	(1) Valuación al 31/7/88		(2) Valuac. (1) actualiz. al 31/1/89 por P. May. N.G.		(3) Val. (1) actualiz. a la fecha de apertura (5/12/88 por Circ A539	
	A	US\$ libre	A	US\$ libre	A	US\$ libre
<u>BANADE</u>		12,92		17,70		15,56
Directo	422.684.498	32.715.518	727.892.716	41.123.882	879.183.756	56.502.812
Ing. de val.	520.917.096	40.318.661	897.056.224	50.681.143	1.083.507.560	69.634.162
Cap. de ren.	453.371.381	35.090.664	780.737.707	44.109.475	943.012.472	60.604.915
Promedio	465.657.623	36.041.612	801.895.488	45.304.830	968.567.856	62.247.292
BANCO MUNDIAL	—	—	—	—	—	—
<u>D.G.F.M.</u>						
1a. valuación	166.399.900	12.879.249	286.552.442	16.189.404	346.111.792	22.243.688
2a. Valuación	527.583.055	48.574.540	1.080.742.579	61.058.903	1.305.372.754	83.892.851
EMPRESA	304.886.517	23.598.028	525.036.229	29.663.064	634.163.955	40.756.038
COMISION 414	627.583.055	48.574.540	1.080.742.579	61.058.903	1.305.372.754	83.892.851

FUENTE: Secretaría de Producción para la Defensa

Como puede verse, al momento en que se procede a abrir los sobres, el valor en dólares de las acciones estatales (recordemos que se toma como oficial el valor clasido por la Comisión 414) había aumentado considerablemente, por lo que nadie realizó ofertas en efectivo.

Frente a esta situación, el interés del Garovaolio-Zorraquín por comprar se relativiza, no obstante lo cual intenta una última jugada que, en caso de ser aceptada, lo representaría un gran negocio. En efecto, como los títulos de la deuda externa se cotizan a una ínfima parte de su valor nominal en el mercado internacional (entre el 15 y el 20 %), los 1.000 millones de australes al cambio libre del día (15,56 australes por dólar) serían equivalentes a u\$s 64.267.352 si pagara en efectivo; al comprar esa cifra en títulos de la deuda externa, solamente pagará por ellos U\$S 12.534.700 (calculando al 20 % del valor nominal). Como el pliego prevee únicamente ofertas en efectivo, la propuesta fue deshechada.

Así, luego de un proceso con muchos obstáculos y avatares, y por la incompatibilidad entre la política económica y el proceso de privatización, la única de las empresas del polo de Bahía Blanca que se consiguió sacar a licitación volvía a quedar en manos del Estado. De todas maneras, el Ministerio de Defensa no bajó los brazos y, alentado por la feliz solución a que se había llegado en la renegociación de las empresas de INDUPA con el BANADE y la Secretaría de Hacienda, lo que permitiría incorporarlas, pone en marcha los mecanismos necesarios para lanzar un nuevo llamado a licitación.

3.5 El último intento

La nueva convocatoria estaba prevista para el mes de abril de 1989. Con la asistencia técnica del Banco Mundial, la Secretaría de Producción para la Defensa realiza una nueva valuación de las empresas al 31 de enero, ya que en el interín prácticamente habían doblado su patrimonio neto y utilidades; lo mismo hizo Fabricaciones Militares, mientras que la Comisión 414 se encargó de actualizar las realizadas por el BANADE, siguiendo sus mismos métodos.

Los nuevos valores aparecen en el cuadro XVII.

CUADRO XVII

VALUACIONES DE LAS EMPRESAS AL 31/1/89

VALUACIONES EFECTUADAS	INDUCLOR		MONOMEROS VINILICOS	
	australes x 1000	U\$S (*) x 1000	australes x 1000	U\$S (*) x 1000
BANADE (1)				
-Inq. de val.	1.005.081	56.734	615.557	34.777
-Capac. de rend.	808.572	45.622	494.310	27.927
-Directo	649.734	36.708	382.000	21.593
-Promedio	821.130	46.321	497.355	28.099
BANCO MUNDIAL (2)	2.107.600	119.000	1.408.000	79.500
D.G.F.M.	2.602.547	147.036	1.760.422	99.459
COMISION 414	649.734	36.708	382.200	21.593

VALUACIONES EFECTUADAS	POLISUR		PETROPOL	
	australes x 1000	U\$S (*) x 1000	australes x 1000	U\$S (*) x 1000
BANADE (1)				
-Inq. de val.	605.562	34.213	241.222	13.628
-Capac. de rend.	559.319	31.600	204.423	18.328
-Directo	525.035	29.653	412.362	23.297
-Promedio	563.305	31.825	226.000	16.418
BANCO MUNDIAL (2)	1.944.000	109.300	1.011.000	57.000
D.G.F.M.	2.430.906	137.339	1.264.495	71.440
COMISION 414	606.328	34.255	241.222	13.628

(1) No tasó. La Comisión 414 lo hizo usando su método.

(2) Por el método de flujos descontados.

(*) Al valor del día en el mercado libre (10\$=17,7 aust.)

FUENTE: Secretaría de Producción para la Defensa

Como si nada hubiera pasado desde que se lanzó la idea de privatizar, los valores obtenidos por cada uno de los organismos intervinientes muestran la misma situación que en el comienzo de la discusión sobre las valuaciones. Así, las cifras de Fabricaciones Militares son muy elevadas, todo lo contrario a las obtenidas por los métodos del BANADE, por lo que queda claro que Fabricaciones Militares está dispuesta a dar batalla hasta el final por lograr su objetivo de no desprenderse de las empresas. Si se miran los valores que calculó el Banco Mundial, por otro lado, y que son los de la Secretaría de Producción para la Defensa, no se puede dejar de pensar que, frente a la urgencia por concretar el proyecto, este organismo no hizo más que buscar un término medio más acorde con la realidad, que garantizara la viabilidad de la nueva licitación. Para ilustrar mejor lo antedicho, véase a continuación el Cuadro XVIII, en el que se comparan las nuevas valuaciones con las originales, actualizadas a la misma fecha (31/1/89) por índice de precios mayoristas gubernamentales.

CUADRO XVII

VALUACION DE LAS EMPRESAS AL 31/7/88 Y 31/1/89 SEGUN BANADE
Y DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES

(en millones de U\$S)

EMPRESA	VALUACIONES			
	BANADE	D.G.F.M.		
	método directo	1a. valuac.	2a. valuac	valuac. única
POLISUR				
al 31/7/88	32.715.518	12.879.249	42.574.540	---
al 31/1/89 (*)	41.123.882	16.189.404	61.058.903	---
al 31/1/89 (**)	29.663.000	---	---	137.339.000
PETROPOL				
al 31/3/88 (1)	3.853.761	---	---	27.645.606
al 31/1/89 (*)	4.632.474	---	---	31.780.664
al 31/1/89 (**)	23.297.000	---	---	71.440.000
INDUCLOR				
al 31/7/88 (1)	7.549.402	---	---	58.918.209
al 31/1/89 (*)	9.074.402	---	---	67.730.829
al 31/1/89 (**)	36.708.000	---	---	147.036.000
MON. VINIL				
al 31/7/88 (1)	5.253.163	---	---	24.887.358
al 31/1/89 (*)	6.314.648	---	---	28.609.885
al 31/1/89 (**)	21.593.000	---	---	99.459.000

(*) valuación del 31/7/88 actualizada por índice de precios mayoristas no gubernamentales.

(**) nueva valuación

(1) valuación del 31/10/87

FUENTE: Secretaría de Producción para la Defensa

Como se recordará, para PETROPOL, MONOMEROS VINILICOS e INDUCLOR solamente hicieron valuaciones, al 31/7/88, el BANADE (por el método directo únicamente) y Fabricaciones Militares. Para esa fecha, todavía no se avizoraba la resolución de las negociaciones por sus pasivos con el Estado, por lo que los estudios no se profundizaron. Lo más sugestivo del cuadro está sin duda en las valuaciones que hace Fabricaciones Militares, que eleva las cifras originales en dólares hasta tres y cuatro veces, según la empresa, mientras que la actualización por índice de precios apenas las eleva alrededor de un 15%. Presentar estos valores con vistas a la nueva licitación, y decir que no se está de acuerdo con la venta de las empresas es, no cabe duda, la misma cosa.

En los meses que pasaron entre el primer llamado y la fecha prevista para el próximo, sucedieron dos hechos definitivos para el futuro del proyecto.

Por un lado, el comienzo de la campaña electoral, con vistas a los comicios para elegir Presidente de la Nación el 14 de mayo de ese año, hizo dar un paso al costado en todo lo referente a las privatizaciones. La necesidad de las mismas no había podido ser instalada definitivamente en la conciencia general por el gobierno, debiendo vencer fuertes oposiciones en su marcha (49); estos esfuerzos no tenía sentido realizarlos en plena campaña electoral, donde los ataques serían más duros todavía, y el riesgo de perder la elección era un buen argumento para desistir o, por lo menos, hacer un "impasse".

Además, el descontrol de las variables económicas que se sucedió a comienzos del mes de febrero -especialmente del valor del dólar- síntoma de una pérdida de credibilidad en el gobierno, desaconsejaban un emprendimiento de este tipo, ya que muy difícilmente se lo pudiera controlar, corriéndose entonces el riesgo de realizar un muy mal negocio y aumentar de ese modo las reacciones en contra. Así, el 27 de marzo de 1989 la Comisión 414 resolvió no sacar las empresas a licitación por el momento, decisión que luego se transformará en definitiva.

Así muere entonces, al menos en lo que hace al período de gobierno Radical, la idea de privatizar las empresas petroquímicas que estaban bajo la órbita del Ministerio de Defensa. En el camino quedaron la intención de que Petroquímica Bahía Blanca, MONOMEROS VINILICOS, PETROPOL e INDUCLOR pasaran a manos privadas, para permitir la creación de un Fondo especial que sirviera para desarrollar otros sectores industriales de punta en zonas del país aún vírgenes, utilizando los fondos obtenidos por la venta de sus acciones. La derrota electoral, el 14 de mayo de 1989, cierra definitivamente el telón a esta iniciativa.

(49) Sobre todo por los casos de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y de Aerolíneas Argentinas, durante la gestión de Rodolfo Terragno en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES

1. PARA CENTRAR LA DISCUSION

Al plantearnos la realización de este trabajo dijimos que al elegir abordar el tema de las privatizaciones desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, buscábamos incorporar al debate una serie de variables que no se tratan sino superficialmente -o directamente se las supone definidas de antemano- en la mayoría de la bibliografía consultada. Así, nos interesaba averiguar en qué medida las estrategias desplegadas por los distintos actores involucrados en el proceso de privatización, tanto en sus aspectos ideológicos como de prácticas concretas, condicionaban el desarrollo y los resultados del mismo.

Obviamente, esto supone relativizar la visión -a estas instancias, lamentablemente hegemónica- que presenta a las privatizaciones como un proceso lineal de decisión-implementación y que adjudica los retrasos, desvíos y fracasos a "intereses mezquinos" que no están de acuerdo con la modernización del sector público. En la discusión ideológica, esta postura pasa por encima de contextos históricos y sociales específicos, abroquelándose en argumentos derivados de la teoría económica del libre mercado, y que bastarían para afirmar porqué son deseables las privatizaciones, pero que no alcanzan a explicar porqué en ocasiones éstas no llegan a materializarse, o se concretan de una forma tal que tiene poco que ver con lo planteado desde el inicio.

En pocas palabras, digamos que en nuestro caso la perspectiva elegida implicaba un seguimiento de la cuestión de modo tal que debía incluir, a grandes rasgos, un estudio histórico del proceso de construcción del polo de Bahía Blanca, de modo de identificar problemas que puedan a posteriori condicionar el proceso de privatización: un análisis de cómo, y en qué contexto específico, surge la idea de privatizar sus empresas y de qué manera se la presenta; qué actores sociales, privados y estatales, quedan involucrados en la cuestión a partir de allí, cuáles son sus reacciones, y qué recursos movilizan para lograr sus objetivos; por último, tratar de ver cómo estas posturas van condicionando y definiendo las líneas principales por la que se resolverá la cuestión. Todo esto, sin perder de vista en cada instancia que únicamente puede entenderse el desarrollo de la cuestión en un marco más general que, en este caso, estaba dado, en un primer nivel, por la política de privatizaciones del gobierno y, en un segundo nivel de agregación, por la política económica general.

Veamos cómo puede resumirse, entonces, el proceso de privatización de las empresas del polo de Bahía Blanca, de modo tal que nos permita identificar cuáles han sido los "nudos" críticos a lo largo del mismo, cómo fueron superados y con qué costos y beneficios. Posteriormente, trataremos de ver qué es lo que aporta este caso a la experiencia comparada.

La decisión de privatizar las acciones que el Estado tiene en las empresas del polo de Bahía Blanca se inscribe dentro de la política económica global del gobierno del Dr. Alfonsín. En efecto, el Plan Austral tiene un componente de política de

privatizaciones que busca, a la vez que reducir el gasto del Estado, crear un volumen de fondos "frescos" que permita continuar realizando inversiones en áreas importantes de la economía a pesar de las restricciones que el mismo Plan definía.

Específicamente, esta política de privatizaciones se dirigía a vender la parte estatal en las empresas petroquímicas que estaban bajo jurisdicción del Ministerio de Defensa, entre las cuales figuraban Petroquímica Bahía Blanca y sus "satélites", pero no la planta de etano que Gas del Estado posee en General Cerri. Dos eran los objetivos principales. Por un lado, al tomar la privatización de estas empresas como un "leading-case", se buscaba explorar el terreno para estudiar la factibilidad de extender la política a otras áreas. En otras palabras, con la venta de estas empresas se buscaba crear legitimidad para acelerar la concreción de una política global de privatizaciones, exigencia que nacía de los lineamientos marcados por el Plan Austral. El otro objetivo central de la política era utilizar los fondos conseguidos mediante esa venta para crear un Fondo de Modernización y Desarrollo Industrial, que funcionaría en la órbita de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior del Ministerio de Economía; los fondos allí girados servirían para desarrollar sectores de punta de la economía, y para promocionar zonas olvidadas del país.

La selección de las empresas en propiedad del estado que iban a servir para abrir el camino, es decir las petroquímicas del área de Defensa, tuvo que ver, en principio, con que era un área muy rentable y en la que existían a priori los posibles compradores, ya sea como socios del Estado en dichas empresas (el caso de las del polo de Bahía Blanca) o bien como propietarios de otras plantas en el país; además, implicaba concentrar la atención solamente en un área administrativa -el Ministerio de Defensa- con lo que se evitaba abrir demasiado el espectro de actores intervinientes y, por último, digamos que algunas de esas empresas eran de hecho casi privadas -el caso de las satélites del polo, en las que la participación estatales del 30%- por lo que la privatización podía alcanzarse fácilmente.

En lo que hace al polo de Bahía Blanca, nuestro objeto de estudio, la cuestión alcanzaba, como ya dijimos, a Petroquímica Bahía Blanca y a sus satélites, quedando excluida del intento la planta de Gas del Estado. El logro de los objetivos requería solucionar una serie de aspectos externos al proceso de privatización en sí, pero que eran condición necesaria para poder avanzar en el mismo.

Por un lado, resolver el problema de los pasivos que tres de las empresas satélites (las del grupo INDUPA) tenían con el Banco Nacional de Desarrollo y la Secretaría de Hacienda, producto de los créditos y avales otorgados en la etapa de construcción del polo; esto permitiría sanear sus pasivos y evitar dificultades a la hora de valuarlas. Además, había que garantizar para el Ministerio de Economía -organismo que iba a manejar la política- el control efectivo del proceso de privatización, ya que había áreas del gobierno que no estaban de acuerdo con el mismo. Por último, había que resolver el problema que planteaba la existencia de una Ley de Privatizaciones anterior (la 22.177) que

preveía que los fondos obtenidos por venta de activos en poder de organismos descentralizados (el caso de la Dirección General de Fabricaciones Militares) debían ir a esos organismos y no a rentas Generales de la Nación; esto impedía el traspaso de los fondos al Fondo de Desarrollo Industrial, con lo que se veía frustrado uno de los dos objetivos principales de la política. El envío al Congreso de un proyecto de nueva Ley de Privatizaciones, que incluía la creación de ese Fondo, fue la estrategia que se intentó.

El proyecto sufre una primera "perturbación" en sus objetivos originales cuando desde Petroquímica Bahía Blanca se eleva una propuesta de hacerse cargo del "management" de la planta de General Cerri. Esto, que sería virtualmente una privatización de la gerencia de la empresa, implica que se suma a la discusión un nuevo tema, con los riesgos para el conjunto de la política que ello significa. Puede decirse que se da, de hecho, una reformulación de la misma por un actor que no es el gobierno.

Las resistencias, a lo largo de todo el proceso, se centraron, básicamente, en tres frentes. Por un lado, Gas del Estado no vio con buenos ojos la pérdida de una de sus empresas, a pesar de que no le representaba pérdidas económicas. Sin embargo, la cuestión no fue más lejos ya que el propio gobierno no tenía voluntad de internarse en un terreno que escaparía muy rápidamente, con seguridad, a su control; además, porque implicaba ceder el control sobre la planta proveedora de materia prima del polo, lo que exigía un esfuerzo muy grande para replantear las condiciones en que el mismo seguiría funcionando.

Por otro lado, Fabricaciones Militares se opuso desde un principio a la iniciativa, tanto por cuestiones ideológicas -relacionadas con su presencia desde siempre en áreas estratégicas de la producción, lo que le permite asumirse como custodia de la soberanía nacional- como por cuestiones netamente económicas. Primero, porque la venta de las empresas significaba cortar el ingreso de fondos que, anualmente, venían a reforzar su presupuesto operativo; y segundo, porque de venderse las mismas no cedería el manejo de los fondos que se obtuvieran, cosa que ponía en duda la voluntad del gobierno de crear un Fondo de Desarrollo en otra jurisdicción.

Por último, desde el Congreso de la Nación, tanto la oposición como algunos sectores del oficialismo se encargaron de dejar en claro que no permitirían la venta de las acciones estatales en Petroquímica Bahía Blanca, con el argumento de que de esa manera correría riesgo la viabilidad del polo, porque se perdería el control sobre la materia prima que usan las plantas satélites, y porque no se veía claro la necesidad de vender empresas que dan ganancias.

La necesidad de una ley para modificar los estatutos de Petroquímica Bahía Blanca, paso necesario para pensar en su privatización, y las señales que se recibían desde el Congreso, hicieron que el "proyecto PBB" rápidamente se dejara de lado, concentrándose los esfuerzos en la venta de las acciones estatales en las plantas satélites.

Al respecto, la no sanción de la Ley de Privatizaciones resolvió, quizás de una manera no querida, el problema del destino de los fondos, que quedarían así en el ámbito de Fabricaciones Militares. Queda en el camino entonces uno de los dos objetivos, que habían justificado el lanzamiento de la política, es decir, la constitución de un Fondo que permitiera continuar con la inversión estatal en las áreas que se definieran.

El proceso de privatización de las plantas satélites continuó, de todas maneras, buscando aunque mas no fuera, cumplir con el otro objetivo; esto es, concretar la venta para construir cierta legitimidad alrededor del tema de las privatizaciones, que permita poner en práctica otras experiencias. Digamos que se había logrado, a través del avance sobre los organismos que tenían ingerencia en el proceso de privatización, asegurar el control del mismo para el Ministerio de Economía, al menos en lo que hace a los aspectos políticos y administrativos. Sin embargo, no se había llegado a buen puerto con la renegociación de los pasivos de las tres empresas de INDUPA, por lo que, luego de algunas demoras esperando la solución, se decide llamar a licitación solamente la planta de POLISUR.

Las nuevas condiciones impuestas a la política económica, que implicaban un dólar subvaluado, impidió que la venta se pudiera concretar. En efecto, la actualización del valor fijado a las acciones en el pliego debía actualizarse, obviamente en australes, por un índice combinado de precios que significó, en dólares, y al estar éste subvaluado, prácticamente la duplicación del valor original. Esto hizo que nadie estuviera dispuesto a pagar esa suma en efectivo.

Sin dar el brazo a torcer, se decide hacer entonces un nuevo llamado a licitación, con el agregado de que para entonces ya se había solucionado la situación de las tres empresas restantes. Se hicieron nuevas valuaciones para todas, pero la proximidad de la campaña electoral, y lo polémico que todavía seguía siendo el tema en el debate político, hicieron que se decidiera no seguir adelante, por los riesgos que podría implicar para los resultados de la elección. El último de los objetivos que seguía justificando el esfuerzo, es decir mostrar que el gobierno era capaz de alcanzar resultados en el área, y poder así aportar a conseguir algo de legitimidad para una política integral de privatizaciones, quedaba así definitivamente en el camino (50).

De esta forma, el intento de privatizar las empresas satélites del polo de Bahía Blanca se ve frustrado en sus etapas finales. Anteriormente, se había frustrado la posibilidad de vender las acciones estatales en Petroquímica Bahía Blanca, y dejado de lado, voluntariamente, la posibilidad de privatizar la gerencia de la planta de etano de Gas del Estado.

(50) No hay que olvidar, por supuesto, que para entonces estaba en plena vigencia el debate por la privatización de ENTEL y Aerolíneas Argentinas, en los que no se podía decir que el gobierno estuviera imponiendo fácilmente sus puntos de vista.

Veamos a continuación algunas conclusiones que se obtienen de comparar otros casos de privatización. En un trabajo ya citado (Nankani, 1988) se afirma que la brecha que existe entre la retórica y la "práctica, al considerar la implementación de programas de privatización, puede explicarse en tres niveles: el de la política económica de la privatización, el del financiamiento del mismo y el que hace a cuestiones específicas de implementación ("implementation issues").

El primer nivel de análisis permite ver que si los argumentos para lanzar un programa de privatizaciones se basan en aspectos fundamentalmente económicos o financieros, en la práctica factores tales como la relativa dureza en las posiciones de los actores que intervienen (opositores o defensores), la visión que tenga la sociedad acerca de los efectos del mismo (especialmente sobre el empleo) o cómo esté planteada en ella la cuestión de la inversión extranjera, relativizan la racionalidad en la que se fundan aquellos argumentos, y muestran que no alcanza solamente con sostener lo teóricamente acertado de la decisión.

En el segundo caso, se centra la atención en los costos de corto y mediano plazo, es decir los costos de la reestructuración -financiera y física- de las empresas a vender, el traspaso de las deudas que las mismas puedan tener, los costos que pueda significar el mantenimiento de personal no necesario por un tiempo determinado, los costos de asesoría implicados, y los costos en tiempo de los funcionarios gubernamentales, específicamente en lo que hace a la planificación y gestión del proceso de privatización.

Por último, también son obstáculos a la fluida marcha de los programas de privatización cuestiones tales como lo novedoso del tema, que hace que no existan mecanismos que permitan garantizar el éxito en todos los casos ("tool-kits"), además de que los funcionarios de gobierno no tienen en general experiencia en este tipo de proyectos; la existencia de ineficientes mercados de capital; la falta de reglas claras del juego a posteriori de la privatización, y las dificultades para valorar con criterios reales los activos que se venden.

A su vez, los casos exitosos muestran que es necesario un fuerte compromiso político con los objetivos de las privatizaciones, compromiso que se exprese en la presencia de personas a cargo del proyecto y en el apoyo explícito a los programas de los altos niveles del gobierno; además, tener una aproximación más pragmática que ideológica al tema ("pragmatic approach"), de modo de poder responder a desafíos específicos de cada país o de cada empresa y, por último, es importante crear las condiciones adecuadas para que el capital privado pueda actuar una vez que se hizo cargo de la empresa. Veamos a continuación cuáles de estos factores se dieron en el caso que estudiamos, y si pueden encontrarse otros que constituyan un aporte a completar este esquema.

En general, si bien la privatización de las empresas del polo tenía un objetivo económico -obtener recursos genuinos para

continuar con la política de inversiones del Estado- se reconocía implícitamente desde el gobierno la necesidad de garantizar que los resultados previstos fuesen alcanzados, para poder construir sobre los hechos una cierta base de legitimidad social que permitiera la expansión de las áreas abarcadas por la política de privatizaciones. En este sentido, la estrategia fue pragmática, ya que se seleccionaron empresas que a priori no presentarían demasiados problemas para su venta, ni involucraban a una cantidad tal de actores que impidieran el control efectivo sobre el proceso. Por lo demás, cuando la discusión por la venta de las acciones de Petroquímica Bahía Blanca se hizo difícil de manejar, el gobierno dejó esa idea de lado y se concentró en la venta de las demás empresas del polo, privilegiando el logro parcial de los resultados originales antes que el fracaso total. Lo mismo sucede cuando surge la propuesta de Petroquímica Bahía Blanca de hacerse cargo de la cerencia de la planta de Gas del Estado, no contemplada entre los objetivos iniciales de la política, que el gobierno se encargó de diluir en el tiempo.

Así, solamente podía esperarse una fuerte resistencia por parte de la Dirección General de Fabricaciones Militares, organismo que era el principal afectado. En el mejor de los casos, cambiaría un flujo regular de fondos, proveniente de la liquidación de ganancias de las empresas, por un ingreso único que, si bien de mayor volumen, no podía servir para financiar gastos corrientes; en el peor de los casos, perdería los dos, al cederlos al Fondo para la Modernización y el Desarrollo Industrial. Sin embargo, la situación podía ser controlable, en la medida en que iba a ser difícil encontrar un argumento que pudiera sostener la necesidad de que las acciones en poder de Fabricaciones Militares quedaran donde estaban (51).

Por otro lado, no cabía esperar la aparición de problemas técnicos importantes, en la medida en que se trataba de una venta de acciones de empresas que, o bien no tenían deudas con el Estado o bien se esperaba renegociar las mismas antes de realizar el llamado a licitación correspondiente. Para prever posibles problemas de este tipo se contaba con la asistencia del Banco Mundial, lo que permitía además ofrecer una cierta garantía para, entre otras cosas, la obtención de financiamiento por el sector privado para la compra de las acciones. Los capitales, por otra parte, existían y estaban dispuestos a comprar.

Con respecto al problema de las valuaciones, el caso aquí considerado muestra un fenómeno importante. Quizás el punto central de esta cuestión no haya sido el de la adecuación del valor de las plantas a la realidad del mercado, sino el uso

(51) Decir que plantas que son un 70 % privadas puedan ser estratégicas, o importantes para la soberanía nacional, no parece serio. Lo mismo si se discute desde esa óptica la cuestión de la conformación de un Fondo para el desarrollo industrial y la promoción de zonas no privilegiadas del país.

"político" de las valuaciones (52). Con esto queremos decir que quedó claro, en nuestro caso, sobre todo en las valuaciones que hizo Fabricaciones Militares (aunque también se dio en las realizadas en última instancia por la Secretaría de Producción para la Defensa, con la colaboración del Banco Mundial), que la elección del método de valuación lleva implícita una postura concreta acerca de cuál debe ser el resultado del proceso: o sea que la elección y sostenimiento de un método de valuación -ejemplo clásico de lo "puramente técnico"- es también parte de la estrategia que los actores ponen en práctica para sesgar hacia sus intereses el desarrollo de la política.

Sin embargo, a pesar de que a priori las condiciones estaban dadas para pensar en el éxito del proyecto, éste fracasó. La conclusión que obtenemos es que el éxito de una política de privatizaciones depende, además de los factores mencionados anteriormente, de que se mantenga una relación armónica entre los diferentes niveles que le sirven de marco referencial y el nivel específico de implementación de la misma (en nuestro caso, esos niveles serían, de menor a mayor grado de agregación, el de la política global de privatizaciones y el de la política económica).

En países con contextos económicos y políticos estables, esto puede no ser tan importante, lo que facilita que se considere a las privatizaciones como un problema casi exclusivamente técnico. Los aspectos políticos del problema quedan circunscriptos a los límites del proceso de implementación, específicamente a cómo vencer las resistencias burocráticas. Así, se entiende que el conflicto se plantea en términos ideológicos, entre los partidarios y quienes se resisten a lo que marca la racionalidad económica (52). En cambio, en países que no se caracterizan por su estabilidad política y económica, existe siempre la posibilidad de que cambios en otros niveles que no son el del proceso específico de privatización, afecten e incluso determinen la suerte del mismo. Esto llevaría, paradójicamente, a que países con recursos técnicos y económicos escasos tengan que ser lo más ejecutivos posibles en la implementación de sus programas de privatización, frente al riesgo de que los mismos fracasen por cambios radicales en las reglas del juego, que se determinen en otros niveles de decisión. Así sucedió en el caso del llamado a licitación para POLISUR, con la consiguiente dilapidación de los recursos

(52) Si bien la venta de POLISUR fracasó porque el precio era muy elevado a valor dólar, esto no se debió a una valuación exagerada sino a una particular coyuntura económica, que actualizó el precio en australes mientras mantenía subvaluado el dólar.

(53) Esto permite, por ejemplo, que se afirme que el éxito logrado por Margaret Thatcher en Inglaterra se debe a la designación en las empresas de ejecutivos comprometidos con el traspaso de las mismas al sector privado, a los que se le dio además todo el apoyo político. No se preveía una posible dis coordinación entre la política económica global y la concreta de privatización (Walters, 1987).

utilizados, para llegar hasta esa etapa, sean económicos como de otra índole (legitimidad, credibilidad, etc.).

La inestabilidad también hace dificultosa la recuperación de la credibilidad, ya que un fracaso alimenta las frustraciones y limita seriamente las posibilidades de volver a insistir sobre un tema. Así, lograr un cierto grado de legitimidad para una política de privatizaciones más abarcativa puede ser una forma de influir sobre la estabilidad de la economía, sobre todo porque contribuye a formar una imagen sólida del gobierno, en el sentido de que si puede ser capaz de llevar adelante con éxito programas de ese tipo, puede también confiarse en que lo hará con otros de similar complejidad. Esta especie de círculo vicioso en que se desenvuelve la cuestión hace que se busque a toda costa llegar a un resultado, sin evaluar si el mismo se justifica en función de un cálculo de medios y fines. En estos casos, lo que está en juego es el tema de la legitimidad, y conseguirla depende de los resultados concretos que se tengan en el haber.

En el caso que nos ocupa, digamos que una vez que quedó en el camino la posibilidad de crear el Fondo para el desarrollo, la continuación de la política sólo se justificaba en tanto, de concretarse, significaba, hacia adentro, derrotar la oposición de Fabricaciones Militares, principal escollo en el proyecto. Y hacia afuera, un impacto importante en la medida en que se podría mostrar con hechos concretos la relatividad de los argumentos ideológicos a la hora de discutir sobre privatizaciones. Sobre todo en casos como el de las empresas del polo, donde sería fácil mostrar que al pasar a manos privadas no afectan demasiado la soberanía nacional; y, en consecuencia, podría mostrarse que la oposición se hacía exclusivamente por conservar intereses particulares (54).

Por último, digamos que en la mayoría de los trabajos consultados se afirma que la resistencia de la burocracia es la principal causa de fracaso de las privatizaciones, acrupando en el término burocracia tanto a los trabajadores como a funcionarios de niveles más altos de los organismos afectados. La particularidad de este caso es que no aparece en el centro de la discusión el problema del empleo. Si hubo resistencia del personal de Gas del Estado a ceder el manejo de la planta de General Cerri a Petroquímica Bahía Blanca y, por consiguiente, a cambiar su ámbito de dependencia, pero como la cuestión no estaba en las agendas del gobierno, no llegó a mayores. En cuanto al personal de Petroquímica Bahía Blanca, solamente se pudo recoger una declaración, conjunta con otras instituciones, de oposición a su privatización, pero ninguna otra cosa más. Y, en lo que hace a los trabajadores de las plantas satélites, no se pudieron detectar indicios de alguna forma de participación. En el caso de la oposición de los integrantes de Fabricaciones Militares, si

(54) Cabe hacer notar que el ámbito militar es el ámbito por excelencia de la ideología de la soberanía nacional, y que si se abre una brecha justamente allí, su proyección al resto de la sociedad podría ser relativizada. Esto tiene que ver con que la oposición a la venta de empresas públicas se basa casi siempre en el argumento de la pérdida de la soberanía nacional.

bien fue constante a lo largo del proceso, pudo ser neutralizada por decisión política. Si la resolución a su favor de la cuestión del destino de los fondos representó un triunfo parcial para ella -aunque no se pueda decir que ese fuera solamente su objetivo- no pudo impedir, por su propia fuerza, que la decisión de vender las empresas se siguiera manteniendo.

Lo que en realidad se produce en todo proceso de privatización es una serie de "reacomodamientos" en la burocracia estatal relacionada con el mismo, tendiente a garantizar para el o los organismos implementadores el efectivo control de las acciones. En otras palabras, que para garantizar la puesta en práctica -no digamos los resultados- de una política de privatizaciones, es necesario cooptar convenientemente, para los objetivos de la misma, a las agencias gubernamentales que, de una u otra manera, por su función específica o por su poder político, tendrán que intervenir en las distintas etapas del proceso; o, también, directamente crear nuevos organismos y asignarles funciones en el mismo. Esto puede implicar un complejo tejido de alianzas o, caso contrario, directamente la remoción del titular o de miembros del organismo disconformes. En el caso de las empresas del polo, pudo apreciarse cómo el equipo gestor de la política económica va avanzando sobre los organismos que se oponen a la decisión de privatizarlas (Secretaría de Energía, Secretaría de Producción para la Defensa): se garantiza el control de otros (traspaso de la Dirección General de Fabricaciones Militares del ámbito del Ejército a la Secretaría de Producción para la Defensa; nombramiento de presidentes "para privatizar" en los directorios de las empresas), y crea nuevos (la Secretaría de Control de Gestión de Empresas Públicas).

Pero este proceso es una pugna de intereses y no una batalla ideológica. En este sentido, sostener que el fracaso -o la demora- de los programas de privatización se debe a la burocracia, cuya razón de ser es oponerse a todo proyecto de cambio, no alcanza para explicar dicho fracaso. Esa oposición es diferente en todos los casos, implica diferentes estrategias políticas y la movilización de recursos distintos según el organismo que se considere y el contexto específico en que actúa. Enfrentar el problema ideológicamente implica pasar por encima de las diferencias que existen entre las distintas agencias gubernamentales y, por lo tanto, limitar a priori el universo de factores que explican el éxito o el fracaso de un programa concreto de privatización.

2. ULTIMAS REFLEXIONES

Como se pudo ver, las características del proceso respondieron a una compleja interacción de factores que van desde cuestiones de política económica y de política global, hasta aspectos concretos de implementación, pasando por las resistencias de los distintos actores intervinientes, cada uno con estrategias e intereses diferentes. En el camino hacia los objetivos buscados fue necesario, por ejemplo, resolver paralelamente problemas externos al proceso de privatización en sí (v.g. la renegociación de pasivos, o la frustrada sanción de la ley de Privatizaciones) o superar obstáculos que no se

esperaban (la propuesta de privatizar la gerencia de la planta de gas del Estado, o el problema de la subvaluación del dólar a la hora de vender las acciones de POLISUR).

De ninguna manera puede asimilarse (esto a un proceso lineal de decisión-instrumentación. Por el contrario, las constantes redefiniciones que sufre la cuestión con consecuencia de las tomas de posición de actores que tienen influencia, de una u otra manera, en una u otra instancia, en el proceso. Además, los cambios en la definición de la cuestión generan nuevas tomas de posición de esos actores que vuelven, a su vez, a influir sobre dicha definición, en un proceso que culmina cuando se alcanza algún tipo de solución para la misma (55).

Así, los objetivos que se buscaban con la privatización de las empresas del polo -crear recursos para el Fondo de Modernización Industrial y buscar legitimidad para la política- van siendo relativizados a medida que avanza el proceso, hasta su fracaso, en función de los objetivos particulares de quienes intervienen en el mismo. Por otro lado, la estrategia que pone en marcha el gobierno para controlar su desarrollo -centralizar las decisiones en el ámbito del Ministerio de Economía- debe confrontar con las de quienes ven seriamente amenazados sus intereses si ello llegara a concretarse: tal es el caso de las resistencias que pone el Ministerio de Defensa (aunque hayan sido neutralizadas en principio). De la misma manera, la reticencia del Congreso para sancionar la Ley de Privatizaciones impide que pueda alcanzarse uno de los objetivos básicos de la política, como era la creación del Fondo. O sea que las diferencias entre lo que es prioritario en la agenda de un actor que, en cierta medida, es externo al proceso en sí, y lo que figura en la de quienes manejan el proceso concreto de privatización, provocan el abandono de uno de los principales objetivos buscados.

En fin, lo que queremos recalcar es que un intento de este tipo es lo menos parecido a un proceso lineal, absolutamente previsible, y del cual pueda decirse que tiene "carriles propios", impermeables a la influencia de actores externos al mismo. Por el contrario, una comprensión acabada del problema exige remitirse constantemente a otros niveles de análisis distintos del proceso mismo de privatización (56), ya que en ocasiones la resolución en una u otra forma de cuestiones que se debaten en estos niveles puede influir directamente sobre aquél.

El seguimiento de un proceso de privatización desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, aunque aquél

(55) Esta solución puede ser su resolución final o no. En nuestro caso, y dado que tomamos como período de análisis el correspondiente al gobierno de la Unión Cívica radical, es evidente que el proceso de privatización de las empresas del polo fracasa; pero esto no significa que la cuestión quede resuelta, ya que la misma sigue en la agenda y el nuevo gobierno deberá decidir cómo la encara.

(56) Nos estamos refiriendo a lo que Ozlak y O'Donnell (1982) llaman "los distintos niveles de contexto de una cuestión".

finalmente no haya sido exitoso en sus objetivos, nos permitió captar aspectos del mismo que otro enfoque quizás hubiera pasado por alto. De esta manera pudo verse que lo estrictamente económico, por ejemplo, siempre está relacionado con conductas específicas de actores sociales concretos, y no surge de una supuesta "voluntad del mercado" o de una omnipotente "lógica económica". Por otro lado, quedarse en el nivel ideológico del debate, lo que supone definir "a priori" cuáles son los objetivos de cada uno de los actores que intervendrán en el proceso, sin analizar cuáles son las estrategias concretas que eligen para garantizar su concreción, no nos permite captar procesos sutiles que, en ocasiones, explican más acabadamente que la disputa ideológica porqué el proceso se desarrolla por una o por otra línea, o arriba a uno u otro resultado.

BIBLIOGRAFIA

- Aroskind, R. y Fontana, A. (1986) El sector de Producción para la Defensa: origen y problemas actuales, mimeo.
- Reesley, Michael (1987) Privatización: reflexiones sobre la experiencia británica, 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, Buenos Aires.
- Boneo, Horacio (1985) "Privatización: ideología y praxis", en Boneo H. (comp.) Privatización del dicho al hecho, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1985.
- C.L.A.D. (varios autores) (1989) Privatización: evaluaciones teóricas recientes, Volúmen 6, No.2, Caracas, diciembre de 1989.
- F.I.E.L. (1986) Gasto Público, Tomo IV, "Las Empresas del Area de Defensa", Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Guadagni A. (1987) Elementos para un Programa de Reformulación Económica del Estado, 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, Buenos Aires.
- Givogri, Carlos (1987) La Productividad del Capital, Fundación Mediterránea, Córdoba.
- Grindle, Merilee (1980) Politics and Policy Implementation in the Third World, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Kay, J. y Thompson, D. (1986) "Privatization: a policy in search of a rationale", The Economic Journal, Vol. 96, Cambridge.
- Marshall, Jorge (1985) "Privatización Económica: lecciones de la experiencia chilena", en Boneo H. (comp.), op. cit.
- Martín J.M.F. (1988) "Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía", en Revista de la CEPAL, No.26, Santiago de Chile, Diciembre.
- Nankani, Helen (1988 a) The Rhetoric and Reality of Privatization: recent experience and emerging perspectives (mimeo), United Nations Centre on Transnational Corporations, Banjul, Gambia.
- (1988 bis) Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises: selected country-case studies, United Nations Centre on Transnational Corporations, Banjul, Gambia.

- Oszlak, O. y O'Donnell, S. (1982) "Estados y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, No.1, Caracas, Enevo.
- Oszlak, Oscar (1984) "Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal", en Oszlak, Oscar (comp.) Teoría de la Burocracia Estatal, Paidón, Buenos Aires.
- Pirie, Madsen (1985) "Teoría y Prácticas de la Privatización", en Revista Del Instituto de Estudios Económicos, No. 1, Madrid.
- Schvarzer, Jorge (1981) "Expansión económica del Estado Subsidiario 1976-1981", Ensayos y Temas CIEEA, Buenos Aires.
- Vuvstake, Charles (1982) Techniques of Privatization of State owned Enterprises: methods and implementation, United Nations Centre on Transnational Corporation, Banjul, Gambia.
- Walters, Alan (1987) Privatización, algunas lecciones internacionales, Ea. Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, Buenos Aires.

REVISTAS

- "Proyecto Energético", revista del Instituto Argentino de la Energía "General Mosconi".
- "Revista Petroquímica", órgano de difusión del Instituto Argentino del Petróleo.