

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

Siderurgia y desarrollo económico: Estado, empresas y entidades sectoriales ¿relaciones de suma 0?.

Kasman, Romina.

Cita:

Kasman, Romina (2005). Siderurgia y desarrollo económico: Estado, empresas y entidades sectoriales ¿relaciones de suma 0?. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/778>

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

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia
Rosario, 20 al 23 de setiembre de 2005

Mesa temática Nro 83: Estado, burguesía industrial y empresas, 1940-1980

Autor: Romina Kasman

Título: Siderurgia y Desarrollo Económico 1958-1962: Sector público y privado en torno al Plan Siderúrgico, ¿relaciones de suma 0?

Pertenencia institucional: UBA – Facultad de Ciencias Económicas

Mail: rgkasman@uolsinectis.com.ar

Tel: 4901-2160

1. Introducción

Una de las formas de analizar la relación entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de la construcción de las políticas para el desarrollo económico se puede realizar a través del análisis de las políticas públicas. En este trabajo el Plan Siderúrgico Nacional será la política pública a analizar, teniendo en cuenta la relación entre el Estado – las autoridades nacionales y diversas agencias, especialmente la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM)- y la principal cámara empresarial representante del sector siderúrgico, el Centro de Industriales Siderúrgicos. El período elegido de análisis es el gobierno de Frondizi, entre 1958 y 1962.

En este trabajo estudiaremos entonces al Plan Siderúrgico en dos niveles. El primero será a través de su implementación como política pública, intentando observar cuál ha sido su dinámica de cumplimiento de objetivos respecto a lo postulado en la ley 12987/47 reformada por la ley 15.801/61 entre 1958 y 1962.

En un segundo nivel, analizaremos esta política pública como eje de relacionamiento entre el sector privado y el sector público en el marco de la industria siderúrgica, a partir de los cambios en la dotación de su significado, cristalizados en permanentes transformaciones de las reglas del juego vis a vis los avances concretos en su implementación. Podemos observar a tal efecto como factores 1) las reformas legales que modifican los objetivos de esta política y su impacto en el rol del sector privado y sector público 2) Cómo se desarrollan las demandas del sector privado siderúrgico desde el Centro de Industriales Siderúrgicos hacia el sector público, y finalmente, 3) Si el análisis del Plan Siderúrgico como política pública es una herramienta suficiente para estudiar y comprender el desempeño del sector privado siderúrgico; o bien si las condiciones contextuales, como el contexto de crisis política y económica permanente, se presentan como independientes, desplazando en la

jerarquía de los elementos de la decisión empresarial al Plan Siderúrgico, definido como marco de la actividad siderúrgica del país.

Veremos como el continuo cambio de reglas del juego provocará una incertidumbre permanente como dato objetivo que llevará a cuestionar de forma permanente la asignación sectorial de recursos dentro de la estructura productiva.

2. Marco teórico conceptual

Definimos *política pública* como: " *todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer*". Por ser un proceso político continuo, las políticas públicas generan en su entorno, un debate profundo, que plantea sus limitaciones, en cuanto el proyecto a aplicar, y los actores participantes y sus intereses en juego. Una política pública finalmente, es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental¹ y se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos.² En el sector público sin embargo existe toda una gama de instituciones y organismos que forma una zona gris, ni claramente pública ni verdaderamente privada, conocidas como desmembramientos del Estado. Incluso dentro del mismo Estado la diferenciación entre dependencias de los poderes, organismos, y empresas- en el caso de un Estado "empresario"- presentan una complejidad adicional para observar desde donde parte la política pública³. En nuestro trabajo, estas diferenciaciones las observaremos entre la Dirección General de Fabricaciones Militares y las autoridades nacionales de gobierno, y serán explotadas institucionalmente por el Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS) para lograr algunas de sus demandas en torno al Plan Siderúrgico.

Una forma de analizar las políticas públicas, es el método procesal que por su naturaleza tiende a hacer predominar el rol del Estado frente a la sociedad civil. Esta elaboración teórica europea se compone de las etapas de agenda, formulación, adopción, implementación, ejecución y evaluación⁴. Funcional a este esquema de análisis, es el concepto de *policy network* pensado como un entramado de relaciones entre el ámbito público y privado, pero sin dejar de dar prioridad al primero.⁵

A partir de lo mencionado, todo lo que un gobierno hace, tiene efectos en la población, costos y beneficios. En Argentina no ha sido políticamente sencillo proclamar ganadores y perdedores de las políticas públicas⁶.

¹ Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, España. Madrid. 1989. Cap 1

² Op cit.

³ Para el tema se puede consultar Warren, Crowthr y Díaz, Luis "Empresas Públicas. Mito y realidad". ICAP. Costa Rica, 1990.

⁴ Para la definición de las etapas de las políticas públicas, ver Cobb, Elder, 1972, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Boston, Allynand Bacon.. En Subirats, Op. Cit; Stephenson, Grier y otros. "Gobierno y Políticas Públicas", en *American Government*. Traducción Fernando Laborda. IPPAL, 1985; Meny, Yves y Thoening, J. C. "Las Políticas Públicas". Edit. Ariel Ciencia Política. Cáp. 5;

Otra forma de analizar las políticas públicas, proviene del modelo norteamericano de construcción y decisión de las políticas públicas, que presenta una visión sistémica que configura “una sola vía”, dando mayor protagonismo a la sociedad civil. Ésta demanda (inputs) frente a un Estado que solo responde (outputs). El feed back se da, pero cada ámbito tiene su rol y el juego político entre el Estado y el sector privado no tiene lugar en la misma arena. La concepción sistémica presenta una visión defensiva frente al Estado cuyo objetivo es limitar su accionar⁷.

En el estudio de las políticas estatales en América Latina, el bagaje metodológico y teórico disponible, es insuficiente. Habiendo avanzado sobre las perspectivas procesal y sistémica, tomaremos un enfoque alternativo para analizar el proceso de construcción de la decisión pública, al cual llamaremos, “**enfoque conflictivo informal**”. Mientras en la visión sistémica anglosajona la idea del conflicto permanente es el eje de la generación de políticas, en la visión latinoamericana el conflicto es obstaculizador, porque el escenario del debate no está institucionalizado y se desarrolla por canales informales.

Creemos que una buena aproximación la constituye el enfoque de O’Donnell y Oszlack, llamado “protomodelo verbal”⁸ que plantea que al de analizar el policy making o proceso de elaboración de las políticas, antes se debe trabajar sobre las condiciones estructurantes del mismo, como la dimensión temporal que incluye un contexto socio económico y político histórico que da surgimiento de una forma determinada a las políticas públicas, que privilegia la problematización de unas sobre otras en la agenda gubernamental.

Si bien al comenzar a analizar una política pública, debemos pensar en su ciclo vital, desde que nace como cuestión a problematizar hasta su resolución, la particularidad en América Latina es que muchas issues que entraron en la agenda gubernamental en el periodo señalado en este trabajo, sufrieron el fenómeno de acumulación, desbordando instituciones y finalmente transformándose en problemas insolubles. La inestabilidad política, los cambios de régimen político y las sucesivas etapas del modelo stop and go, no fueron el escenario más propicio.

Si esto es así, debe imaginarse el impacto causado entre los actores participantes en el sector público y privado. En todo el proceso vital de las políticas públicas, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, van tomando posición frente

⁵ Esta definición que resulta funcional a un concepto de la política en sentido estricto que se define a partir del concepto de Estado en Weber Max, “Economía y Sociedad”. México. Editorial FCE.1984

⁶ O’Donnell, Guillermo “Estado y Alianzas en Argentina 1956-1976”, Trabajo Presentado en el Simposium Estado y Desarrollo en América Latina, realizado en Cambridge, Inglaterra, Diciembre de 1976

⁷ Easton, David, “Esquema para el análisis político”, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1969. El caso extremo moderno de esta teoría lo presenta Nozick, Robert en “Anarquía, Estado y Utopía”, Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988.

⁸ O’Donnell Guillermo y Oszlak, Oscar “Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento CLACSO, n° 4, 1981.

a la misma. Estos comportamientos modifican las relaciones sociales y el universo de problemas que son considerables en la arena política, en un momento específico.

El CIS y su comportamiento como cámara empresarial

La última arista teórica para completar nuestro análisis, será el estudio del comportamiento institucional del Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS) como cámara empresarial del sector siderúrgico en relación con el sector público en torno al desenvolvimiento del Plan Siderúrgico.

Desde el public choice, uno de los autores de referencia es Mancur Olson, quien establece que si bien se cree que un grupo (por ejemplo de empresarios) siempre actúa de acuerdo a sus intereses, esto solo sucede en determinadas circunstancias cuando en la mentalidad del grupo se acepta de forma generalizada que uno de los miembros haga un sacrificio para el beneficio de los otros. Como rara vez sucede esto, porque nadie está incentivado a sacrificarse por otros que no contribuyen al esfuerzo o solo de un modo pasivo y no arriesgado, la paradoja consiste en que, salvo en circunstancias excepcionales, los grandes grupos compuestos por individuos racionales, no actuarán en favor de los intereses de grupo⁹.

Olson se pregunta qué justifica que los individuos actúen en grupo. En el caso de los gobiernos, estos se hallan respaldados por la obligatoriedad de sus decisiones políticas. En el caso de las organizaciones que brindan bienes colectivos a grupos a través de la acción política o comercial, la respuesta está en los incentivos selectivos- pueden ser positivos o negativos-, que se aplican a los individuos según contribuyan o no, a suministrar el bien colectivo¹⁰.

Existen circunstancias en las cuáles la acción colectiva puede producirse sin incentivos selectivos, sobre todo cuando solo unos cuantos individuos o empresas se benefician de la acción colectiva. Por ejemplo en un sector industrial determinado con empresas de un determinado tamaño promedio, donde ninguna otra empresa puede entrar en el sector, una legislación favorable beneficiará a estas empresas solamente. La proporción costo beneficio de la acción de interés común resulta tan favorable, que aunque alguna de las empresas asuma el costo total de la acción y logre solo una parte del beneficio, seguirá siendo provechoso actuar en interés común.

Como los incentivos selectivos no explican todo origen de acción colectiva, desde nuestro punto de vista es la historización del comportamiento de la burguesía una variable independiente que debe agregarse al análisis. No será objetivo de este trabajo profundizar en esta historización, pero citar el

⁹ Olson, Mancur "La lógica de la acción colectiva", Schoken Books, New York, 1968.

¹⁰ Op. Cit.

debate aún presente, no deja de mostrar una particularidad respecto de la organización y comportamiento empresarial industrial en Argentina¹¹.

Una crítica al enfoque de Olson la formula Bates, quien concluye que en los países subdesarrollados, ni el mercado ni el escenario político institucional constituyen arenas de certidumbre. Por tanto la racionalidad del individuo se vuelve instrumental y presenta la aversión al riesgo, porque de esa manera se asegura su subsistencia. Se acentúan comportamientos individualistas dificultando la acción coactiva que se vuelve la estrategia irracional. La aversión al riesgo no se adquiere por temor al conflicto permanente, sino porque éste no encuentra canales institucionalmente adecuados para expresarse y resolverse.

Desde el public choice el Estado aparece como predador y la actividad política impone costos económicos a la sociedad¹². Sostiene Bates que en algunos casos, los teóricos del mercado invocan la optimalidad en el sentido de Pareto para comparar asignaciones hechas por los políticos con las que hubieran sido generadas por el mercado. En otros casos, utilizan el criterio de Pareto en forma normativa, para ilustrar los costos sociales de la toma de una decisión política, criticando las decisiones de gobierno. Sin embargo, desde su perspectiva es difícil utilizar la optimalidad pareto en cualquiera de las dos formas, aún más en los países en vías de desarrollo. En muchos de los mercados más importantes, los precios resultan de la interacción de los agentes de los países desarrollados.

Nuestra última escala teórica, nos permitirá ver la capacidad explicativa de la economía institucional. Douglas North, uno de sus máximos referentes, sugiere modificar los supuestos tradicionales de los modelos de elección racional, basados en la teoría económica neoclásica, en la racionalidad instrumental y en la noción de mercados eficientes. Propone construir una teoría basada en los costos de transacción teniendo en cuenta que las imperfecciones en el mercado político aumentan los costos de transacción y el mercado económico termina siendo una variable dependiente del mercado político¹³.

La matriz institucional, determina los costos de transacción, definidos como los costos de medir y hacer cumplir los acuerdos. Para llevar adelante una política pública, es necesario calcular los costos necesarios para cumplir con los términos de intercambio. Junto con los acuerdos, la creación de instituciones que proveen bajos costos de transacción en los mercados económicos es la clave de la creación de economías productivas. Las organizaciones que surgen, reflejan las oportunidades

¹¹ Para ampliar ver Schvarzer Jorge, "De nuevo sobre la burguesía nacional", en Revista Realidad Económica, nº 201, 1º enero al 15 de febrero de 2004, Pág. 30 a 43. Véase también Schvarzer Jorge, "La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina". Editorial Planeta. Buenos Aires, 1996.

¹² Bates, Robert "En enfoque de economía política "macro" para el estudio del desarrollo", en Saiegh, S. y Tomassi, M. (comp) "La nueva economía política: racionalidad e instituciones", Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1998. Páginas 63 a 97

disponibles en este conjunto institucional. Las restricciones institucionales, junto con las restricciones tradicionales como el ingreso, la tecnología, etc., definen las oportunidades de maximización de riqueza de los emprendedores o empresarios de las distintas organizaciones, políticas y económicas. Si las restricciones terminan en que los mayores retornos se encuentran en la actividad criminal, en el sabotaje, etc., entonces las organizaciones, maximizarán estos márgenes de maniobra que califican como “irracionales”. Pero si los beneficios se obtienen de las actividades que aumentan la productividad, entonces se puede esperar el crecimiento económico.

Explica North que a medida que las organizaciones, individuales o colectivas, van capturando las oportunidades de desarrollar actividades que aumentan la productividad y son positivas para la performance económica, alterarán las restricciones institucionales de forma de reforzar la dirección inicial de su esfuerzo, o bien directamente la invertirán para alterar las reglas formales¹⁴. La relación entre instituciones y las consecuentes organizaciones, da forma a la dirección del cambio político económico. Las decisiones que van contra ese marco, son poco rentables.

El problema del análisis de North se presenta en marcos de inestabilidad institucional o bien de depresión o estancamiento económico, aún cuando el autor lo acepta como excepciones. Para América Latina, observa que **la matriz institucional crea organizaciones basadas en un conjunto de derechos de propiedad que premian más la redistribución que la generación de la actividad productiva**. Por tanto se generan actividades e instituciones similares¹⁵. Esto tendrá especial interés en nuestro estudio a partir de la relación entre la asignación de recursos y la puja distributiva sectorial.

En definitiva, las instituciones reflejan las sociedades y el tipo de dominación, por lo que la matriz institucional deberá mostrar sus propios costos de transacción e instituciones que le permitan alcanzar el desarrollo económico. No es el acuerdo sobre su dirección, sino sobre las reglas del juego en el cual estas relaciones que lo promueven, deben ocurrir. Entonces para la coyuntura, las instituciones definen la estructura de los incentivos, mientras que para el largo plazo dan forma a los patrones de cambio político económico.

3. El Plan Siderúrgico Nacional

Las etapas en las que se divide el desarrollo siderúrgico argentino hasta la adopción del Plan Siderúrgico Nacional en 1947 están marcadas fuertemente por el impacto en la estructura económica nacional de procesos internacionales como la Primera Guerra Mundial, la crisis del 29' y

¹³ North, Douglass, “Una teoría política basada en los costos de transacción” en Saiegh, S. y Tomassi, M. (comp) “La nueva economía política: racionalidad e instituciones”, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1998. Páginas 97 a 112.

¹⁴ North, op. cit.

¹⁵ North, op. cit.

la Segunda Guerra Mundial. Mientras que en las décadas del 20 y del 30 se crea la demanda nacional, en la década del 40 se inicia la expansión de la oferta siderúrgica¹⁶.

El paso de la Segunda Guerra Mundial introdujo un cambio en esta concepción dando cuenta de lo estratégico de esta industria y la necesidad de su planificación, percibida el sector privado y las autoridades militares, a partir del auge productivo y de rentabilidad que la industria experimentó.

3.1 Fabricaciones Militares y la Ley Savio

Mediante la ley 12.987, inspirada principalmente por el General Savio, se crea el Plan Siderúrgico Argentino, llamado también Plan Siderúrgico Nacional, y las directivas básicas para su realización. El antecedente de esta legislación fue el surgimiento mediante el decreto 12.709 del 9 de octubre de 1941 de la Dirección General de Fabricaciones Militares, cuyo creador, Savio, fue presidente hasta su muerte. Este organismo autárquico emprendió la promoción industrial del país que incluía la reactivación de la actividad minera como base de sustentación del desarrollo. En los primeros años de trabajo, mientras se realizaban explotaciones minerales de todo tipo en el país, se recibieron informaciones sobre la existencia de yacimientos de hierro en Jujuy, sobre los que se terminó levantando Altos Hornos Zapla¹⁷.

El Plan Siderúrgico tenía cuatro finalidades generales

- Producir acero en el país utilizando minerales y combustibles argentinos y extranjeros en la proporción que económicamente resulte más ventajosa y de manera de conservar activas las fuentes nacionales de minerales y combustibles, en la medida conveniente para mantener la técnica respectiva en condiciones eficientes
- Suministrar a la industria nacional de transformación y terminado, acero de alta calidad, a precios que se aproximen todo lo posible a los que rigen en los centros de producción extranjeros más importantes.
- Fomentar la instalación de plantas de transformación de elementos de acero que respondan a las exigencias del más alto grado de perfección técnica
- Asegurar la evolución y ulterior afianzamiento de la industria siderúrgica argentina.

La misma ley establece que el Plan se desarrollará sobre la base de *los yacimientos de hierro en explotación presente y futuro; los establecimientos industriales en la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina, cuya constitución se aprobaba por esta ley, y cuyo objeto principal era la producción de arrabio y la elaboración de acero en productos laminados con destino a la industria nacional de*

¹⁶ Para ampliar sobre historia de la siderurgia en Argentina, ver Schneier, Graciela « Le Impact dans l'espace des localisations siderurgiques en Argentine ». These pour le Doctorat du 3ème cycle. Paris, Octobre 1976; Salvador San Martín, "El Plan Siderúrgico Nacional. Visiones y realidad", Boletín Informativo Techint, 254.

¹⁷ De Paula, Alberto "Desarrollo Minero y Metalúrgico" en De Paula, A, Martín, H. y Gutierrez, R (comp) "Los Ingenieros Militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)". Editorial Fabricaciones Militares. Buenos Aires, 1981. Capítulo VII.

transformación y terminados; las plantas productoras de hierro y acero y las de transformación y terminado de productos de acero, del Estado y de otras sociedades mixtas, así como las dependientes del capital.

A los efectos de la promoción, se establecía que las máquinas, accesorios y repuestos así como las materias primas, combustibles, materiales y productos que se importen con destino a las plantas siderúrgicas instaladas o que se instalen estarían eximidas del pago de derechos aduaneros y gozarían de consideración preferencial en el cambio.

Para el cumplimiento de la ley, se creaba SOMISA y se le asignaba a Fabricaciones Militares la responsabilidad de asesoramiento al Poder Ejecutivo en lo que concierne al Plan Siderúrgico. El asesoramiento se daba en **Política arancelaria; Política comercial y Medidas de orden técnico**¹⁸. En cuanto al carácter de organismo asesor, si a la DGFM le toca participar desde la formulación, la implementación y la ejecución del Plan Siderúrgico, podemos decir que solo una fuerte institucionalización y la estabilidad burocrática podían darle la capacidad de convertir sus recomendaciones en decisiones para gravitar en el curso del Plan. La relación entre el diseño institucional de las agencias públicas y las políticas públicas determinan el grado de eficacia¹⁹.

El rol del Estado consignado en la Ley Savio, destinado básicamente a la instalación de unidades integradas impulsaba al sector privado a participar del proceso sólo en forma asociada al sector público, desincentivando de alguna manera una estrategia individual con el establecimiento unidades siderúrgicas integradas. El objetivo de Savio era desalentar la producción de acero en pequeñas acerías y fomentar el desarrollo de la industria laminadora de capital privado. Se facilitaba a ese fin la importación de palanquilla hasta la puesta en marcha de SOMISA, que debía suministrar semielaborados a las plantas laminadoras a precios internacionales.

Los resultados de esta concepción fueron el incremento de la capacidad de las empresas laminadoras muy superior al de la producción de acero, con lo cual debieron importarse grandes cantidades de arrabio, chatarra y palanquilla²⁰. Además la productividad media del sector se incrementó, aunque no significó una acelerada tasa de crecimiento técnico²¹.

El Estado, encargado de llevar adelante SOMISA, en una época de disponibilidad de divisas, no proveyó a la empresa de recursos suficientes. Recién en 1952, el proyecto de la segunda unidad

¹⁸ Martín, María Haydée "Los grandes planes de Desarrollo" en De Paula, A, Martín, H. y Gutierrez, R (comp) "Los Ingenieros Militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)". Editorial Fabricaciones Militares. Buenos Aires, 1981. Capítulo X.

¹⁹ Kelman, Steven "La Política Pública en el Estado Moderno". GEL, Buenos Aires, 1992.

²⁰ op. cit.

²¹ Belini, Claudio "Política Industrial e industria siderúrgica en tiempos de Perón, 1946-1955". En Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, n° 28, Año 2004

siderúrgica se convirtió en una prioridad de la política oficial, cuando los empresarios siderúrgicos y metalúrgicos observaban en un contexto de escasez de divisas, las dificultades de importación.

3.2 El Plan Siderúrgico Nacional y la “batalla del acero” 1958-1962

Con la llegada de Frondizi a la presidencia de la nación, en 1958, se manifestaba la prioridad del proyecto industrialista. Las batallas del petróleo y la del acero encarnaban en ese orden las prioridades del desarrollismo²².

El 25 de julio de 1960, se inaugura finalmente SOMISA y bajo el lema “**Siderurgia: base de la transformación nacional**”, Frondizi daba cuenta del comienzo de una nueva etapa en el proceso de transformación estructural. Si bien explicaba que en el Plan de Desarrollo Económico impulsado su gobierno, debió haber comenzado por la siderurgia, el petróleo fue prioritario pues el autoabastecimiento en materia de combustibles líquidos era posible en el corto plazo, contribuyendo a aliviar “*el grave y urgente problema de la nivelación de la balanza comercial, crónicamente deficitaria*”. De todos modos, el crecimiento de YPF necesitaría para su desarrollo miles de toneladas de hierro y de acero en lingotes, caños, torres, máquinas, herramientas, y vehículos, que daría la industria siderúrgica.

El problema de la siderurgia argentina era identificado por Frondizi por el déficit de consumo de hierro y acero, significativamente más bajo que en otras naciones. El consumo de acero era considerado el índice más representativo del nivel de vida alcanzado por los habitantes de un país y representaba además el grado de efectividad de la defensa nacional. Lo cierto es que según los cálculos de la época, el consumo de hierro y acero por habitante era menor que el registrado antes del comienzo de la Primera Guerra Mundial, estimado en 150kg por habitante.

El déficit siderúrgico resultaba entonces de un bajo consumo, pero también impactaba la ausencia de un horizonte de incremento de la utilización del acero. La industrialización se ponía en jaque toda vez que la alternativa de mantener el consumo de acero en su bajo nivel llevaba al estancamiento de la producción y a la dependencia del exterior en todos los rubros económicos, inclusive en la provisión de elementos para la defensa nacional.²³

La concepción de Frondizi se contraponía a quienes, como Savio, sostenían que la posibilidad del desarrollo siderúrgico estaba dado por la disponibilidad de las materias primas para la producción del acero en el territorio. Se explicaba que el mineral de hierro podía ser importado fácilmente como lo hacían Italia, Japón y Estados Unidos. De hecho, sostenía que América Latina poseía el 20% de los yacimientos de hierro de todo el mundo y producía solamente el 0,6% del acero mundial. Sin

²² Frondizi, Arturo “Los objetivos nacionales”. Discurso pronunciado en la Comida Anual de la Asociación de la Prensa Extranjera, 16 de junio de 1961. Página 12.

²³ Frondizi, Arturo “Imperio del derecho y desarrollo”. 1961.

embargo aquí podríamos señalar que para realizar una importación constante, no es posible realizarlo con una balanza comercial crónicamente deficitaria.

Más allá de las divergencias conceptuales, estaba claro que la batalla del acero estaba ordenada a cumplir al menos uno de los objetivos primordiales del Plan Siderúrgico Nacional, la puesta en marcha de la Segunda Unidad Siderúrgica. La construcción de SOMISA reactivó al paralizado Plan Siderúrgico Nacional, que si bien mantenía el proyecto Zapla, ampliado con dos nuevos altos hornos, no constituyó en aquellos años, la base de la política pública siderúrgica.

Al entrar en funcionamiento SOMISA, su primer alto horno, se planeaba alcanzar una producción de 600.000 toneladas de lingotes por año. El plan era sumar tres altos hornos para alcanzar una producción de 2.000.000 de toneladas de lingotes de acero por año. Las inversiones en SOMISA totalizarían unos 500 millones de dólares, estimando un ahorro de divisas, con solo un horno, trabajando con mineral de hierro y carbón importado, de 60 millones de dólares por año. La producción de SOMISA, junto a la de Zapla para 1961 estaba calculada en 160.000 toneladas de lingotes, y la producción de diversas plantas privadas que ascendía a 240.000 de toneladas de lingotes, darían como resultado 2.400.000 toneladas de acero. Para alcanzar el abastecimiento calculado en 4.500.000 toneladas de lingotes, la producción restante debería ser de 2.100.000 toneladas de acero en lingotes.

Esta cifra solo podría ser alcanzada en el mediano plazo construyendo más plantas siderúrgicas, lo cual podría realizarse a través de los aportes del sector público y del sector privado. Respecto de los aportes del sector público, el plan estaba relacionado con la explotación de Sierra Grande. Para 1960 la DGFM ya había adjudicado a un consorcio de capitales argentinos, europeos y norteamericanos la exploración y explotación para la instalación de una acería.

El aporte de la actividad privada podía darse actuando dentro de SOMISA, para lo cual el Poder Ejecutivo debería realizar algunas modificaciones legales a tal efecto, y construyendo por cuenta propia nuevos altos hornos y acerías.

Para cumplir los objetivos de la batalla del acero, el gobierno de Frondizi modificó la ley 12.987, dándose lugar a la ley 15.801 cuyo objetivo era acelerar el Plan Siderúrgico Nacional y cumplir con el espíritu de la ley de promoción industrial²⁴.

De las modificaciones realizadas pueden destacarse: la apertura a los privados a la elaboración del acero; se habilita al sector público a participar de la industria de la transformación del acero, que antes solo estaba reservada al sector privado. De esta manera el Estado se aseguraba obtener la integración total de la Planta de SOMISA.

²⁴ Para ampliar sobre la Ley Ver "Ley 12987 (reformada por la ley 15.801). Estatutos Sociales". SOMISA, Buenos Aires, 1961.

Otros artículos fueron suprimidos como el n° 23 de la ley original, que establecía el compromiso del Estado de hacerse cargo por un lapso de 20 años desde el funcionamiento de SOMISA, del déficit (si existiera) entre los precios de venta y los precios de costo de los productos que elabore. La argumentación residía en que la política gubernamental era contraria a los subsidios a la producción e intervenciones “arbitrarias” del Estado. Con el artículo 24 derogado terminaba además la exigencia impuesta al sector privado de organizar instalaciones “que justifiquen técnica y económicamente la acción de estímulo y fomento que establecía la Ley”. Así, la entrega de material a los precios diferenciales así como las variadas medidas de fomento que eran esencia del plan quedaban suspendidas²⁵.

Hacia 1961, el PEN sancionó el **Decreto 5038/61** para promover las inversiones privadas en la actividad siderúrgica que completaba la modificación hecha por la Ley 15.801 abriendo el campo de la elaboración del acero a la industria privada. Se presentaron numerosos proyectos, entre ellos el de Siderca (acería), Acindar (alto horno y acería), Gurmendi (acería y laminación), Marathon (acería), Tamet (acería), Acería Bragado (acería), etc.”²⁶. Sin embargo, a la DGFM llegaron dos proyectos de plantas integradas: ACINDAR y Propulsora Siderúrgica.

El gobierno argumentaba en este decreto que no podría seguir tomando bajo su cargo exclusivo las crecientes y necesarias inversiones del sector para el cumplimiento de las metas de la política siderúrgica, lo cual rebasaba a SOMISA. El Estado se encargaría de incentivar la instalación o ampliación de unidades siderúrgicas integradas y semiintegradas. Las facilidades otorgadas a empresas nacionales que participaran de esta actividad estarían relacionadas con medidas de tipo impositivo y aduanero.

La nueva normativa dejaba avanzar al sector privado en la elaboración del acero, sin embargo, esto no representó que el Estado no siga reservándose una cuota de poder de decisión toda vez que debe estudiar y aprobar los proyectos en cuestión dentro del Plan Siderúrgico. En este sentido, otra observación es si la extensión de su rol empresarial en los procesos siderúrgicos era funcional al impulso activo al sector siderúrgico, o bien si con el tiempo, este diseño institucional podría transformarlo en un competidor del sector privado. El rol de participante y árbitro a la vez, planteará un escenario institucional particular para la canalización de demandas y el establecimiento de los acuerdos entre, y con los privados.

3.3 El Plan Siderúrgico, el CIS y la lógica de la acción sectorial

²⁵ “Aspectos de la Industria Siderúrgica Argentina” Instituto de Estudios Económicos. Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1970

²⁶ Rougier, M. op. cit.

Este trabajo tendrá como eje de análisis el comportamiento institucional del Centro de Industriales Siderúrgicos, analizado a la luz de las memorias de esta entidad. El objetivo es comprender la actividad de la institución y su relación con los poderes públicos, en torno al desarrollo del Plan Siderúrgico.

La hipótesis es que el Plan Siderúrgico Nacional no será el objeto relevante de las Memorias del CIS. Es decir, que no se evaluará directamente alcanzar sus objetivos, sino que la estrategia de la entidad será lograr acuerdos institucionales para los socios que establezcan mínimos de certidumbre para facilitar la previsibilidad en la operatoria empresarial o bien mejorar las perspectivas de rentabilidad sectorial.

La introducción teórica que hemos delineado al inicio del trabajo nos permitirá comprender en qué medida esta hipótesis muestra una profunda correlación con el diseño institucional que adquieren las políticas públicas en países inestables política y económicamente, es decir, donde entre otras consecuencias, las reglas del juego que guían el comportamiento de los actores, los empresarios y el CIS, cambian permanentemente. El escenario de incertidumbre origina distintas conceptualizaciones sobre la política pública en cuestión y sobre el rol del Estado.

Al estudiar las memorias del CIS, un importante eje de análisis es observar el índice que las mismas presentan. Una comparación entre los mismos, permite dar cuenta de la variación en el posicionamiento del ítem “Plan Siderúrgico”, en qué parte de las Memorias se encuentra, considerando que éstas se dividen en “**Actividades Específicas**”, que refieren al desempeño del sector siderúrgico evaluando los datos de **abastecimiento, la producción, el ahorro de divisas de la industria siderúrgica, la evolución de los precios de venta, Planes de Desarrollo y Actividad Técnica del CIS.**, e “**Introducción**”, relacionadas con la evaluación del marco económico y político que vive el país.

Esta agenda setting que muestra una disposición temática y jerarquizada de las temáticas, no será estática conforme el CIS vaya identificando de acuerdo a la coyuntura y sus intereses cuáles son los ítems más importantes. Así la sección de las “**actividades específicas**”, perderá su primer lugar en las memorias, y hacia 1962 en la sección de “**Introducción**” se incorporarán ítems específicos que hacen a la actividad siderúrgica, incluyendo la “**Evolución de la capacidad de producción de acero**” y la “**Situación de la industria siderúrgica nacional**”. El Plan Siderúrgico será incluido en este último ítem. Cabe destacar que en todas las memorias analizadas, esta política pública directriz del sector no ha conseguido un lugar exclusivo en la agenda. Veremos cuál es el efecto de este posicionamiento en el comportamiento del sector privado, si es que podemos correlacionar su desplazamiento relativo al desinterés por implementar esta política.

En la primera **Memoria del CIS 57-58** puede observarse la preeminencia de las “**Actividades Específicas**” y la ausencia de una “**Introducción**” sobre la situación de la economía y/o la política del país. Sin embargo, en las memorias que siguen, la “**Introducción**” estará dispuesta de forma anterior a las “**Actividades Específicas**” evidenciando que la prioridad para el CIS pasará por las primeras y no por las segundas. Puede decirse que si las condiciones macroeconómicas y políticas del país no son las adecuadas, los rubros que hacen a la actividad siderúrgica específicamente perderán peso ante la irresolución de importantes clivajes: **una adecuada protección aduanera, los problemas de compras estatales de bienes del exterior, la demanda de financiamiento al Estado, o bien un mayor estímulo a las exportaciones del sector.**

En la **Memoria del 58-59**, en la “**Introducción**” se realiza una reflexión particular sobre los resultados de la implementación del Plan de Estabilización. Sobre la reforma monetaria y cambiaría el impacto negativo de la imposición de un régimen de recargos a la importación de materias primas, por ser un freno "injusto" a las importaciones, especialmente para aquellos insumos necesarios a la industria siderúrgica, cuyo fin era fiscalista más que industrialista²⁷. A este régimen cambiario se le sumaban la **reorganización liberal del régimen bancario**, interpretado como una posible restricción del crédito interno²⁸, teniendo en cuenta que solo escasamente el crédito externo pudo reemplazarlo.

La **Memoria de 1959-1960**, avanza directamente con una evaluación negativa de la situación económica y se reclama al gobierno **sancionar la ley 14.781 de promoción industrial, un estudio integral del régimen de recargos a la materia prima, semielaborados y elaborados, promulgación del decreto sobre la promoción del desarrollo minero y siderúrgico del país.** A estas demandas se suma el reclamo por un **efectivo reajuste del presupuesto nacional** clave para la **reducción de las tasas impositivas** que faciliten la incorporación de capitales inactivos o ausentes y de una política crediticia que ponga en manos de la “industria sana” y básica del país los medios para fomentar la producción de bienes para el desarrollo. Advierte el CIS que dado este escenario, no solo se reducirá la producción sino que aumentará el desempleo con graves consecuencias sociales²⁹.

²⁷ Centro de Industriales Siderúrgicos, Memoria 58-59. página 7

²⁸ El problema crediticio es relevante no solo para el estudio del desempeño sectorial sino para abordar las estrategias de desarrollo. Al respecto puede consultarse Rougier, Marcelo “Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo. 1967-1976”. Editorial Universidad Nacional de Quilmas, Buenos Aires, 2004. El autor sostiene que “*Si bien en la etapa 1955 y 1966, se evidenciaron criterios más acordes a los “objetivos del desarrollo y las expresiones teóricas del momento, el Banco no fue capaz de transformarse en un activo promotor del desarrollo industrial, aún cuando en ocasiones sirvió para apoyar el reequipamiento industrial a través de la concesión de avales y la obtención de líneas de crédito en el extranjero*”. Página 97.

²⁹ Vale destacar que hacia 1958 la cantidad de personal empleado en la industria siderúrgica era de 18.167 personas, con lo cual el poder de presión de la industria conforme a su crecimiento será mayor en el poder político a medida que la crisis afecte fuertemente al sector y esto disminuya sus ventas y ganancias

La **Memoria de los años 61- 62**, presenta finalmente el agravamiento de las dificultades de la industria siderúrgica ante una marcada crisis económica, que la ha llevado a abrir “un compás de espera”, para reanudar los distintos proyectos siderúrgicos.

Esta diagramación institucional subordina las “**Actividades Específicas**”, o más bien, estas son consecuencia del contexto, con lo cual, la resolución o no de problemas, ya no dependerá del sector siderúrgico, sino más bien del gobierno y su capacidad de resolver las demandas del sector. El incremento de las cuestiones dentro de la **Introducción**, demuestran el crecimiento de las demandas del CIS a los poderes públicos, sobre todo al gobierno nacional, respecto a macro políticas que permiten un escenario propicio para la evolución del sector. Una mayor presión como veremos, no conduce a despejar problemas, sino a provocar conflictos acumulativos que desgastan por un lado, la relación del CIS con los poderes públicos, en particular con el Poder Ejecutivo Nacional, y por otro lado, la misma representatividad de la entidad respecto de sus asociados al no obtener resultados concretos. Así se daña la legitimidad del CIS, cuyos problemas específicos, se vuelven parte de los problemas generales del sector industrial e incluso del desempeño económico nacional, desplazando definitivamente el foco de atención en el sector siderúrgico, equiparando su importancia y las demandas con las de otros sectores industriales.

El incentivo selectivo o de optimalidad de grupo que inspira la acción colectiva, no tiene lugar porque los costos de transacción y negociación institucional son demasiado altos. Los beneficios obtenidos en un contexto de estancamiento económico, no son valorados para realizar sacrificios individuales a través de la representación sectorial.

En la **Memoria de los años 60-61**, se destaca la percepción de la relación entre el Estado y el sector siderúrgico desde el CIS: la entidad justifica sus gestiones ante los poderes públicos diciendo que *“todas las presentaciones que hemos formulado lo fueron con la honesta y firme convicción de que solicitábamos una medida justa y altamente beneficiosa para el más sano y aconsejable desarrollo de la industria siderúrgica; pero además con mira hacia un objetivo que excede los intereses particulares de un sector industrial y alcanza los generales y más elevados del país”*.³⁰ El CIS intentaba erigirse en un actor cuyas opiniones pesaban más allá de sus intereses particulares, mostrando su compromiso con la realidad nacional. Esto busca de alguna manera posicionar más políticamente sus reclamos, coincidente con su posicionamiento estratégico, dado también por su peso en el ahorro de divisas, issue de gran relevancia para la agenda del gobierno. El máximo ahorro de divisas del sector se da en 1961, con 44.223.112 millones de dólares, cifra superior al promedio de 30 millones de dólares registrados desde 1958.

La institución menciona además que los planteos realizados, son tan lógicos, que están apoyados por la Dirección General de Fabricaciones Militares, que es el organismo asesor del Poder Ejecutivo

Nacional para el cumplimiento del Plan Siderúrgico. De esta manera el CIS se escuda en un organismo técnico que parece enfrentarse en sus consideraciones al poder político sobre lo que necesita el sector privado.

En este escenario, el Plan Siderúrgico quedará desplazado a un ítem de menor importancia hasta tanto no se solucionen problemáticas que derivan del marco de su implementación.

Evolución sectorial o “Actividades Específicas”

a) Abastecimiento

En las primeras Memorias, el énfasis está puesto en el **abastecimiento de materias primas** para la producción siderúrgica. Consideramos que era el problema más importante porque su descripción estaba vinculada de forma permanente a los otros ítems, o más bien, éstos se enontraban dispuestos mayormente en función de éste. Lo mismo el accionar del CIS ante los poderes públicos, se relaciona esencialmente con este issue. Sin embargo, hacia el final del período, la prioridad se dio a lo que se denomina **“Balance de la situación del acero”** que refiere al consumo de acero en el país. De esta manera el CIS se fue acercando al el planteo desarrollista respecto al problema clave del sector siderúrgico.

A partir de 1958-59, con la liberalización cambiaria, la misma entidad califica de “sin sentido” reflexionar sobre el abastecimiento, por la facilidad de la entrada de productos importados que permiten tener las materias primas necesarias para al producción. Sin embargo se problematizará sobre: **la disminución de la capacidad de importación que las empresas podrán mantener a partir de un escenario de contracción de la demanda; el aumento de los costos de las materias primas por la devaluación y la suba de aranceles a la importación de estos materiales estratégicos.**

Si bien SOMISA desde su funcionamiento a partir de 1960 va a intentar mejorar el abastecimiento de los asociados al CIS de palanquilla, slabs y arrabio, el CIS solicitaba la **cooperación del gobierno**, para obtener facilidades, como por ejemplo créditos, en la importación directa de estos insumos esenciales, para no depender de SOMISA y realizar un cálculo racional en la organización de la producción³¹.

En síntesis para la entidad siderúrgica, las medidas tomadas por el gobierno de Frondizi desde fines de 1958, perjudicaron el abastecimiento, con el impacto directo en la organización de la producción, y llevaron a “un reajuste de precios y una terminante redistribución de los ingresos nacionales”³².

La reflexión que excede los límites de este trabajo, consiste en pensar que si el CIS valoraba el camino a la “verdad económica”, ante la coyuntura de reformas en su dirección, la respuesta

³⁰ Centro de Industriales Siderúrgicos, Memoria 60-61, página 11.

³¹ Respecto a los problemas de crédito y abastecimiento, los organismos del Estado mencionados que cooperan con los asociados al CIS, se mencionan al BCRA, las Secretarías de Industria y Comercio, la Secretaria de Finanzas, la DGFM, SOMISA. Sin embargo, no hay mención alguna al Banco de Crédito Industrial.

empresarial en los reclamos no era una aceptación contundente del “sacrificio” que implicaba alcanzarla. El contexto puede ser determinante de las actitudes de los actores, y esto puede ponderarse en vez de analizar desde una dimensión sectorial. Ésta se subordina a una lógica más profunda, que es la supervivencia egoísta del empresario individual. La diagramación de un “Estado desarrollista” no pareció incentivo suficiente para inspirar una lógica de acción colectiva y el afianzamiento de la mentada “conciencia siderúrgica”.

b) Producción

Entre 1958 y 1962 hay un aumento progresivo de la producción de acero y laminados terminados, pese a la *“descapitalización progresiva de las empresas por el continuado proceso inflacionario, pesadez financiera acarreada por mayores erogaciones del pago de los aumentos masivos de salarios, mantenimiento de niveles crediticios insuficientes, problemas laborales en empresas asociadas que perturbaron la organización de la producción, y que incidirán en una menor producción para 1958”*³³. Sin embargo, hacia 1962, la producción siderúrgica aumenta considerablemente, lo cual era resultado del impacto de la puesta en marcha de SOMISA, los efectos positivos de la nueva legislación siderúrgica que incentivó a la participación del sector privado y la experiencia empresarial de la crisis económica, que hace que el empresariado comience a desvincularse del mercado interno para elaborar estrategias de modernización vinculadas con la posibilidad de las exportaciones. Por esto, se reclama constantemente un regimen adecuado de “drawback”, que apunte a la exportación y a la provisión de materiales a las compañías locales que están autorizadas a abastecerse en el exterior. Respecto a las exportaciones siderúrgicas, su impulso contribuirá a desplazar muy gradualmente el problema de la capacidad de consumo interna, detectado como central para la administración frondicista.

c) Plan Siderúrgico Nacional

Los **Planes de Desarrollo**, ítem específico que para la institución da cuenta de la evolución del Plan Siderúrgico Nacional, variarán su posición dentro de la agenda institucional, pero nunca encontraron un lugar prioritario. Serán evaluados por el CIS, teniendo en cuenta su identificación del problema clave de la industria siderúrgica, en tanto con su implementación se alcancen los objetivos de un mayor abastecimiento de las materias primas para la producción de acero y derivados, posibilitando mejorar los volúmenes de producción.

En las **Memorias de 1957-1958 y 1958-1959** se muestran avances en SOMISA y en Altos Hornos Zapla. Sobre la primera se informa el avance de los trabajos en la planta de San Nicolás, efectuándose adjudicaciones por suministro de los equipos, materiales y servicios de los hornos Siemens Martin de la acería. Más allá de los datos técnicos se consigna que, aunque es relevante

³² Op. cit página 10

³³ Centro de Industriales Siderúrgicos, Memoria 1957-1958. Página 5.

para el desarrollo siderúrgico, no va a resolver el problema del autoabastecimiento de acero. Respecto a la segunda, y subrayando la importancia de la promoción del equilibrio en el desarrollo regional, se informa que se ha adjudicado la provisión en el exterior de la nueva planta de acería y laminación continuándose los trabajos correspondientes a la ampliación de los altos hornos.

Hasta 1960, la atención fue concentrada por el impulso de una nueva planta siderúrgica de capitales privados, cuyo objetivo era cubrir el déficit en la producción de acero. El sector privado daba cuenta de su interés en modificar su rol en el desarrollo siderúrgico. Un grupo de los asociados del CIS junto con otras firmas afines integraron CAPASA, Compañía Argentina de Productores de Acero. Las empresas presentes en el emprendimiento eran: SIAM Di Tella SA y SIAT SA, Santa Rosa SA, La Cantábrica SA, Acinfer SA, Acindar SA, Dalmine SAFTA y Tamet SA. Esta planta siderúrgica tendría capacidad para producir en 36 o 40 meses 500 toneladas y al año 1 millón de toneladas de acero, cantidad mínima para llevar la producción conjunta del país a una cifra cercana a las necesidades inmediatas. El objetivo era llevar a 1.700.000 toneladas la producción en 1960 y 2,500.000 toneladas para 1965. Sobre la ubicación de la nueva planta, la idea era instalarla en la zona de Puerto Madryn, ya que se poseía “un puerto magnífico, de aguas profundas y en sus proximidades existen yacimientos como los de Sierras Grandes, además de la posibilidad futura de contar con instalaciones hidroeléctricas”³⁴.

El sector privado intentaba mostrarse complementario con el sector público y consideraban su propuesta como el medio para llevar adelante la batalla del acero; pero ello solo se podía lograr si se contaba con el máximo aporte de las autoridades nacionales en la etapa de ejecución, especialmente a través de **apoyo financiero a través de Bancos oficiales, otorgamiento de garantías requeridas por el Export Import Bank u otros organismos internacionales de crédito y en todas las demás franquicias y facilidades**.³⁵ El compromiso de los industriales privados era constituir una sociedad anónima con capital inicial de 1,000 millones de pesos, suscripto por el grupo promotor y mediante una emisión pública a efectuarse al acordarse los lineamientos básicos del programa a ejecutarse.

Este proyecto privado desaparece de las memorias hacia 1960 y la acción colectiva será reemplazada por varios proyectos empresariales que se surgen con la modificación de la Ley Savio. En la **Memoria 60-61** aparece la inauguración del primer alto horno de SOMISA, el 25 de julio de 1960, pero el énfasis estaba puesto en el reconocimiento del CIS al gobierno por el establecimiento de un **regimen de promoción para la industria argentina**. El decreto 5038/61 es considerado por el CIS como la disposición gubernamental de mayores protecciones a favor del desenvolvimiento de la industria siderúrgica nacional.

La estrategia del CIS es la búsqueda de una máxima asignación de recursos institucionalizada a través de las políticas públicas siderúrgicas. Hasta el decreto mencionado, el CIS no conseguía

³⁴ Ingeniero José Negri (Tamet. SA), Conferencia de presentación del Proyecto CAPASA, en “Hacia la Gran Siderurgia Nacional”. Documento de Presidencia de la Nación, República Argentina. 1958.

hacer permanentes los beneficios públicos obtenidos a través de su presión. La institucionalización de los beneficios, provee de incertidumbre a los negocios empresariales.

La lógica distributiva que mencionamos al inicio de este trabajo con North, se pragmatiza aquí en un “comportamiento de máxima” para la negociación. El CIS mide su desempeño en términos de máximos y no de óptimos. Por ejemplo, en materia de compras gubernamentales en el exterior, el CIS marcaba la contradicción notoria entre la actitud de ciertos organismos y reparticiones públicas y la política económica trazada por el gobierno nacional. Si bien el CIS destaca las gestiones realizadas para cambiar la situación, el resultado era calificado de “fracaso” por no recibir respuesta alguna del Estado, que es el principal cliente de la industria nacional. La entidad exigía al gobierno nacional que *“proceda con la energía necesaria al distribuir recursos con que cuenta, haciéndolo en consonancia con las reales necesidades de aquellos servicios que por serle privativos, debe prestar obligatoriamente(...). Verá entonces como la industria nacional coadyuvará en el programa de desarrollo, aportando el impulso positivo de su inexplorada capacidad potencial”*³⁶.

La estrategia de máxima no acepta un posicionamiento particular del Estado, que marcábamos con O’Donnell y Oszlack. La problematización y priorización de las cuestiones, también pueden ser definidas por el Estado, que no se transforma en un eco que decide automáticamente a favor de las demandas. Más allá que estas provengan de un sector estratégico.

La querrela sobre la distribución de los recursos es típica de este tipo de matrices institucionales inestables, donde la relación entre sector público y sector privado no es de complementación, y quizás ni siquiera de competencia, sino de dependencia o “necesidad”. Se exige al sector público más allá de la racionalidad del “mercado de las decisiones políticas” en la asignación de recursos a favor del sector. Cuando el sector privado avanza sobre el Estado y exige del mismo prebendas para su subsistencia, el sector público puede jugar con esta situación, concediendo en algunas demandas, no respondiendo a otras. La percepción del sector siderúrgico era que al ser estratégico no era dependiente del sector público, sino más bien que éste tenía necesidad de ellos. Por eso la búsqueda de los máximos objetivos y la noción que toda decisión política que no esté a su favor, es “irracional”.

La estrategia de máxima termina condicionando los logros de mínima, quebrando cualquier equilibrio para una estrategia de negociación. En este esquema de relacionamiento no está presente el feedback entre el Estado y el sector privado; ambos realizan planteos, pero el Estado termina imponiendo efectos a través de un modelo de toma de decisión vertical sin búsqueda de mecanismos institucionales de consenso³⁷.

³⁵ Ingeniero José Negri (Tamet. SA), op. cit

³⁶ Centro de Industriales Siderúrgicos, Memoria 60-61

³⁷ Este tipo de toma de decisión en las políticas públicas se llama modelo top down. Este modelo de toma de decisión estaba lejos de construir el policy network que toda política pública necesita para alcanzar una mayor efectividad en su formulación e implementación. Es decir, una cosa es pretender que el Estado atienda las demandas y se problematizen

En la **Memoria del 1961-1962**, respecto a avances del Plan Siderúrgico, se mencionan importantes avances como el **completamiento de la conversión a bóveda básica de la casi totalidad de los hornos de las plantas ya existentes, utilizando inyección de oxígeno en los mismos**. Asimismo, **se completaron las instalaciones de la acería en Altos Hornos Zapla**, que sería puesta en marcha en 1962 con una capacidad de producción de 150 mil toneladas. También debe destacarse, la **puesta en marcha de Siderca- Siderurgia Campana SA**, elevando a 150.000 toneladas de lingotes de acero por año la capacidad de producción de esta empresa³⁸. Con estas obras, **la capacidad de producción de acero se elevaba a 1.600.000 toneladas de lingotes por año**. Para el CIS este incremento, se debía básicamente al régimen de promoción de la industria siderúrgica, el cual había dado lugar para el impulso de varios proyectos, de los cuáles 11 ya habían sido aprobados por las autoridades nacionales para su implementación. **La escasez del crédito, la crítica situación fiscal del Estado y la necesidad de compras en el exterior, no parecieron alterar esta vez las estrategias de las firmas empresariales**.

Frente al aumento de la capacidad de producción, el nuevo problema que introduce el CIS es la posibilidad que **la capacidad de producción anual no sea utilizada totalmente**.

4. Conclusión

El período desarrollista constituyó un escenario político institucional de avance muy importante para la industria siderúrgica. El Plan Siderúrgico, en su implementación y ejecución como política pública, mostró una dinámica muy positiva respecto de gobiernos anteriores. La construcción y puesta en marcha de SOMISA en 1960, objetivo específico de la ley 12.987 inspirada por el General Savio, es una muestra de ello.

El debate sobre la siderurgia, su incorporación en la agenda pública, su problematización y el tratamiento sobre los diversos issues que hacen al desempeño sectorial se dio de forma intensa no en los ámbitos público y privado. La batalla del acero fue postulada como una “solución” y no como obstáculo o bien como aquella industria “artificial” que debe ser emprendida solo en momentos de bonanza o con amplia disponibilidad de divisas. Incluso la dependencia de las materias primas que se necesitaban para llevar adelante la producción, no eran consideradas el problema esencial. El consumo entonces era el quid del planteo siderúrgico frondicista al cual el Centro de Industriales siderúrgico poco a poco se fue acercando, en su concepción de la problemática del sector. Otras demandas del sector privado hallaron, como el crédito, no hallaron resolución en el período. Las firmas que lograron el financiamiento externo, pudieron aprovechar las nuevas pautas del Plan Siderúrgico y el impulso institucional dado por el Estado Nacional.

para que sean políticas públicas, y otra con el mismo objetivo, es debatir, consensuar y disentir, realizando la dialéctica típica del policy network que implica interactuar con otros sectores y con el Estado, predominando la lógica del disenso.

³⁸ Al respecto se puede consultar “Situación de la siderurgia argentina”, Boletín Techint, nº117, Marzo de 1961. Sección “En la Economía”, Páginas 6 a 18.

El acercamiento de las concepciones, se fue profundizando al acentuarse la contracción de la demanda, que no incentivaba a mejorar la productividad ni realizar nuevas inversiones. Sin embargo, la situación introdujo al sector siderúrgico en un nuevo horizonte, las exportaciones. La creación del ALALC y el incentivo de la CEPAL a la instalación de plantas siderúrgicas integrales, contribuyeron a sugerir un horizonte económico desvinculado del mercado interno.

Los nuevos proyectos siderúrgicos, surgidos a la luz de la modificación del plan siderúrgico por la ley 12.987 y el decreto 5038/61, mostrarían un camino definitivo al protagonismo del sector privado en el sector.

En el período abarcado en este trabajo, la planificación no solo se institucionalizó, sino que el Estado conservó junto a Fabricaciones Militares su cuota de poder directriz de la política pública. De hecho, el desplazamiento de SOMISA hacia nuevos procesos siderúrgicos antes reservados a los privados, mostraba la preocupación por contribuir al aumento de la producción de acero para satisfacer la demanda interna. Con el tiempo, este posicionamiento de SOMISA generará en los privados una percepción de competencia, no complementariedad. Esto sucederá por algunos factores que se perfilan en estos años, que se relacionan con cuántas empresas del sector siderúrgico pueden realizar y lograr la aprobación de proyectos siderúrgicos de envergadura, y en qué medida éstas empresas competirán con SOMISA que tendrá privilegios en la asignación de recursos públicos o bien de materiales importados en coyunturas críticas. Por otro lado, aquellas empresas que no emprendieron proyectos de envergadura, quedaron marginadas del protagonismo sectorial a nivel político y siguieron atadas a la evolución del mercado interno. Asimismo, terminaron dependiendo del abastecimiento de SOMISA en el caso de las laminadoras exclusivas y no exclusivas tanto de materias primas como de acero.

En el caso de La Cantábrica por ejemplo “La idea de proveer tractores al mercado local, exitosa en el corto y mediano plazo, dado el fuerte déficit señalado y la dinámica del consumo local terminaría por retrasar –en términos relativos- a la empresa dentro del rubro siderúrgico, el que alcanzaría fuerte complejidad años después cuando otras empresas del sector se lanzaran a una carrera desenfrenada por posicionarse dentro de lo previsto por el Plan Siderúrgico del gobierno nacional. En otras palabras, al no ampliar su producción de acero, la firma quedó supeditada al abastecimiento de hierro por parte de proveedores locales, especialmente de SOMISA que comenzó a producir arrabio en junio de 1960, situación que al parecer sí fue avizorada por empresas como Acindar o Techint, que iniciaron tempranamente sus propios proyectos expansivos en ese rubro, aunque también se vieron demorados o jaqueados por los numerosos organismos oficiales participantes y en especial por la DGFM que controlaba las acerías estatales y pretendía incrementar su propia capacidad³⁹”

³⁹ Rougier, Marcelo “La Cantábrica SA: un largo y sinuoso camino hacia el final, 1902-1992”. Presentado en Seminario/Taller “La empresa de ayer y hoy. Nuevas Investigaciones y Debates”. Organizado por el Centro de

En cuanto al Plan Siderúrgico, como eje de relacionamiento entre el sector privado y el sector público, al evaluar las memorias del CIS el planteo institucional no puede decirse que excluía al Plan Siderúrgico de sus prioridades. Para su cumplimiento, teniendo en cuenta la priorización de la industria que el gobierno realizó, exigía medidas que hacían a un desarrollo integral para acompañar el incentivo público. Asimismo, creemos que las estrategias de máxima del sector obedecen a la ausencia de un escenario institucional e instituciones, en las cuáles se puedan realizar las demandas y se formulen las respuestas y políticas. Cabe destacar que el novedoso planteo desarrollista, no adecuó la estructura del Estado a los objetivos postulados. Por eso, la distribución de los recursos en un marco de crisis económica, impedía pensar en una política de asignación de los mismos que respondiera a los postulados del programa de gobierno.

Finalmente, si el análisis del Plan Siderúrgico como política pública es una herramienta suficiente para comprender el desempeño del sector privado, creemos que sí, porque una política pública tiene una autonomía, una problematización y desarrollo adecuado a su contextualización. Un enfoque alternativo para analizar las políticas públicas nos permite, aún en escenarios de incertidumbre, observar sus efectos en el sector privado, en la toma de decisión y el posicionamiento que este efectúa. Una lógica sectorial en este tipo de escenarios es más adecuada para lograr objetivos individuales, que la estrategia individualista empresarial, basada en relaciones particularistas, que aumentan los costos de transacción y dificultan toda planificación empresarial, cuya dinámica está sujeta a la incertidumbre en las reglas del juego.

5. Bibliografía

- Saiegh, S. y Tomassi, M. (comp) "La nueva economía política: racionalidad e instituciones", Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1998
- Belini, Claudio "Política Industrial e industria siderúrgica en tiempos de Perón, 1946-1955". En Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, nº 28, Año 2004.
- Dorfman Adolfo, "Cincuenta años de Industrialización en la Argentina (1930-1980)" Ediciones del Solar. Buenos Aires, 1982
- Easton, David, "Esquema para el análisis político", Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1969. El caso extremo moderno de esta teoría lo presenta Nozick, Robert en "Anarquía, Estado y Utopía", Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988.
- Kelman, Steven "La Política Pública en el Estado Moderno". GEL, Buenos Aires, 1992
- Martín, María Haydée "Los grandes planes de Desarrollo" en en De Paula, A, Martín, H. y Gutierrez, R (comp) "Los Ingenieros Militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)". Editorial Fabricaciones Militares. Buenos Aires, 1981. Capítulo X
- O'Donnell Guillermo y Oszlak, Oscar "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento CLACSO, nº 4, 1981
- O'Donnell, Guillermo "Estado y Alianzas en Argentina 1956-1976", Trabajo Presentado en el Simposium Estado y Desarrollo en América Latina, realizado en Cambridge, Inglaterra, Diciembre de 1976

- Rapoport, Mario y colab "Historia Económica, Política y Social de la Argentina". Ediciones Macchi. Buenos Aires, 2000
- Rougier Marcelo, "Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo. 1967-1976". Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2004
- Rougier, Marcelo "La Cantábrica SA: un largo y sinuoso camino hacia el final, 1902-1992". Presentado en Seminario/Taller "La empresa de ayer y hoy. Nuevas Investigaciones y Debates". Organizado por el Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEED), 13 y 14 de junio del 2005, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires
- Salvador San Martín, "El Plan Siderúrgico Nacional. Visiones y realidad", Boletín Informativo Techint, 254
- Schneier, Graciela « Le Impact dans l'espace des localisations siderurgiques en Argentine ». These pour le Doctorat du 3éme cycle. Paris, Octobre 1976
- Schvarzer Jorge, "De nuevo sobre la burguesía nacional", en Revista Realidad Económica, nº 201, 1º enero al 15 de febrero de 2004, Pág. 30 a 43.
- Schvarzer Jorge, "La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina". Editorial Planeta. Buenos Aires, 1996.
- Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP, España. Madrid. 1989.

Otras Publicaciones: Documentos y Discursos

- Ley 12.987 (reformada por la ley 15.801). Estatutos Sociales". SOMISA, Buenos Aires, 1961
- Ley 12.987 en Internet: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/12987.htm>
- Frondizi, Arturo "Imperio del derecho y desarrollo". 1961
- Frondizi Arturo, "Hacia la Gran Siderurgia Nacional". Documento de Presidencia de la Nación, República Argentina. 1958.
- Frondizi, Arturo "La Siderurgia. Base de la Transformación Económica Nacional". Presidencia de la Nación, 25 de Julio de 1960.
- Frondizi, Arturo "Los objetivos nacionales". Discurso pronunciado en la Comida Anual de la Asociación de la Prensa Extranjera, 16 de junio de 1961. Página 12.
- Frondizi, Arturo "Programa de Estabilización para la Economía Argentina". 29 de diciembre de 1958.
- "Anuario Estadístico 1960-1995", Editorial del Centro de Industriales Siderúrgicos
- "Aspectos de la Industria Siderúrgica Argentina" Instituto de Estudios Económicos. Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1970
- "Situación de la siderurgia argentina"., Boletín Techint, nº117, Marzo de 1961. Sección "En la Economía",
- Memorias del Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS) 1957-1962
- Revista La Siderurgia Argentina 76-77, Editorial del Centro de Industriales Siderúrgicos.