

**Siderurgia y desarrollo económico:
Sector público y privado en torno al Plan Siderúrgico 1958-1962,
¿relaciones de suma cero?***

*Romina Kasman***

Resumen

La relación entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de la construcción de las políticas para el desarrollo económico se puede analizar a través del estudio de las políticas públicas. El presente trabajo indaga en las relaciones que se establecen en torno al Plan Siderúrgico Nacional (PSN) entre el Estado -el gobierno nacional y diversas agencias, especialmente la Dirección General de Fabricaciones Militares- y la principal cámara empresarial representante del sector siderúrgico, el Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), durante el gobierno de Frondizi (1958-1962). En este marco, consideramos que el PSN no fue relevante en los documentos institucionales del CIS, llamados Memorias, porque sólo mostraban el tratamiento de esta política pública, no con el propósito de alcanzar los objetivos del plan. En cambio, la estrategia de negociación de la cámara siderúrgica apuntaba a obtener acuerdos institucionales con el gobierno para beneficio de cada uno de sus miembros para asegurar el establecimiento de un mínimo de certeza que facilite la gestión empresarial. En este sentido, observaremos la posibilidad de construir y evaluar el comportamiento institucional empresarial para hallar, si es posible, la configuración de una lógica de la acción colectiva en un escenario económico y político inestable.

Palabras clave: políticas públicas - Plan Nacional Siderúrgico - acción colectiva - Centro de Industriales Siderúrgicos

* Este trabajo es parte de un proyecto de tesis de maestría en historia económica y de las políticas económicas (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires). Agradezco al Dr. Marcelo Rougier por sus valiosos comentarios y sugerencias para la realización de este artículo y las apreciaciones y la revisión del trabajo de Graciela Pampin.

** Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

Abstract

The relationship between the State and the civil society in the ambit of policy decision making process aimed to obtain the economic development can be analyzed through the studies of public policies. The present article will work on the relationship established around the National Steel Plan (Plan Siderúrgico Nacional) between the State and its diverse agencies -the national government and the diverse agencies, specially the Dirección General de Fabricaciones Militares- and the main steel entrepreneurial chamber of the steel sector, the Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), during Frondizi administration (1958-1962). In this framework we consider that the mentioned Plan hadn't got a relevant place in the CIS institutional documents called "Memorias" because they only showed the treatment of this public policy having the purpose to not to achieve the objectives of the plan. Instead, the chamber negotiation strategies were aimed to obtain institutional agreements with government for each of its members to assure the establishing of a minimum amount of certainty, in order to facilitate the previsibility in the enterprises management. In this way, we will observe the possibility to build and evaluate an entrepreneurial institutional behaviour to find if it's possible to configure logic of collective action in political and economical unstable scenery.

Key words: public policy - National Steel Plan - collective action - Centro de Industriales Siderúrgicos

Introducción

La relación entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de la construcción de las políticas para el desarrollo económico se puede analizar a través del estudio de las políticas públicas. El presente trabajo indaga las relaciones que se establecen en torno al Plan Siderúrgico Nacional (PSN) entre el Estado -las autoridades nacionales y diversas agencias, especialmente la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFMM)- y la principal cámara empresarial representante del sector siderúrgico, el Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), durante el gobierno de Frondizi, entre 1958 y 1962.

Para ello analizamos el PSN basándonos en dos ejes: el primero, más general, busca estudiar la implementación del plan como política pública y observar cuál fue la dinámica del cumplimiento de los objetivos. Esta perspectiva intenta mostrar al Estado como un actor que toma una posición determinada frente a la política pública mencionada, impactando en su desarrollo y en el comportamiento del empresariado siderúrgico. El segundo eje, más particular, observa esta política pública como ámbito de relaciones entre el sector privado y el Estado.

Para aproximarnos a nuestro primer eje, analizamos las reformas legales que modificaron el PSN y su impacto en los roles respectivos del sector privado y público y, por tanto, en su relacionamiento. Si partimos de la premisa que las reformas legales y el replanteo de la política pública, junto a la construcción de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) constituyeron estrategias del Estado para el desarrollo siderúrgico, es necesario entonces abordar las estrategias del CIS hacia el sector público para adaptarse a los cambios en la política estatal y el posicionamiento de la industria siderúrgica en el

impulso al desarrollo industrial. Para el segundo eje mencionado examinamos las demandas y las propuestas que se plantean desde el CIS a través de las *Memorias*, estimadas como documentos institucionales a partir de los cuáles se pueden comprender la actividad de la institución y su relación con los poderes públicos en torno al desarrollo del plan.

En este marco, consideramos que el PSN no fue relevante en las *Memorias* del CIS; es decir, que en ellas no se evaluó directamente alcanzar los objetivos del plan sino que la estrategia de la entidad fue lograr acuerdos institucionales para los socios que establecieron mínimos de certidumbre para facilitar la previsibilidad en la operatoria empresarial o bien mejorar las perspectivas de rentabilidad sectorial. Observamos así que la posibilidad de evaluar un comportamiento institucional, es decir, de configurar una acción colectiva, se vuelve compleja en un escenario de incertidumbre.

La base teórica que sustenta la presente investigación 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. La lógica del relacionamiento entre los actores, basada en los cambios permanentes de las reglas de juego, impacta negativamente en la cooperación y en la configuración de una acción colectiva; el resultado es la obstaculización al desarrollo de la industria siderúrgica.

Marco teórico conceptual

Un enfoque para las políticas públicas

La implementación del PSN y sus consiguientes reformas legales durante el gobierno de Frondizi reposicionó al Estado frente al desarrollo de la industria siderúrgica y al sector privado. Esa implementación es entendida como una de las etapas más importantes en la construcción de las políticas públicas, ya que éstas son "todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer."¹ Por ser un proceso político continuo, las políticas públicas generan a su alrededor un debate profundo que plantea sus limitaciones en cuanto el proyecto a aplicar y los actores participantes y sus intereses en juego. Finalmente, una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder y legitimidad gubernamental y se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores. 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, conocida como desmembramientos del Estado. Incluso dentro del mismo Estado la diferenciación entre dependencias de los poderes, organismos y empresas presenta una complejidad adicional para observar desde donde parte la política pública. En el presente trabajo, estas diferenciaciones se observan entre la DGFM y las autoridades

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

nacionales de gobierno; por su parte, el CIS las explotó institucionalmente para lograr algunas de sus demandas en torno al Plan Siderúrgico.

Una de las formas de analizar las políticas públicas es el método procesal, que 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 evaluación. 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.

Por ende, 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 públicas. Al respecto, puede verse la conceptualización de O'Donnell de *alianzas defensivas y ofensivas*, que constituyen no sólo diferentes tipos de Estado y esquemas de dominación, sino que a partir de esta transformación permanente generan distintas políticas públicas. La incapacidad de sustentabilidad en el largo plazo por la ausencia de mayorías que sostengan los proyectos de país concluye en la generación de incertidumbre permanente cuyo resultado es el cambio continuo de reglas de juego que perjudica el desempeño económico en todos sus niveles.² El Estado es planteado como un actor más, postulándolo como un botín de disputa entre los diferentes factores de poder nacionales e internacionales que establecen distintos escenarios de puja, formales e informales.

Otra forma de analizar las políticas públicas proviene de la tradición anglosajona, que presenta una visión sistémica que configura *una sola vía*, dando mayor protagonismo a la sociedad civil que demanda frente a un Estado que sólo responde. El *feedback* se produce pero cada ámbito mantiene 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 accionar.³

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. Si bien el bagaje metodológico y teórico disponible en el estudio de las políticas estatales en América Latina es aún insuficiente existe un enfoque alternativo para analizar el proceso de construcción de la decisión pública, al cual llamaremos *enfoque conflictivo informal*. Creemos que una buena aproximación al mismo la constituye el enfoque de O'Donnell y Oszlak llamado *protomodelo verbal*. Desde esta visión, el análisis del proceso de elaboración de las políticas públicas debe partir de las condiciones estructurantes del mismo; por ejemplo, la dimensión temporal, que incluye un contexto socioeconómico y político histórico que da surgimiento a una forma determinada de las políticas públicas y que privilegia la problematización de unas sobre otras en la agenda gubernamental.⁴

² Guillermo O'DONNELL, "Estado y alianzas en Argentina 1956-1976", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, núm. 64, enero-marzo de 1977.

³ David EASTON, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

⁴ Guillermo O'DONNELL y Oscar OSZLAK, *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*, CEDES, Buenos Aires, Documento CLACSO, núm. 4, 1981.

Al analizar una política pública se debe 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 período señalado en este trabajo, sufrieron el fenómeno de acumulación, desbordando las instituciones, y finalmente se transformaron 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 para la resolución de las cuestiones planteadas en la agenda.

En este contexto debe imaginarse el impacto causado en los actores del sector público y privado hacedores de estrategias, más aún si tenemos en cuenta que su objetivo era maximizar sus resultados, aunque esto no significase buscar siempre el óptimo. En todo el proceso vital de las políticas públicas, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de una cuestión van tomando posición frente a ella. Estos comportamientos modifican las relaciones sociales y el universo de problemas que son considerables en la arena política en un momento específico.

El CIS v su comportamiento como cámara empresarial

La última arista teórica para completar nuestro análisis en torno al segundo objetivo planteado en el trabajo es el estudio del comportamiento institucional del CIS en relación con el sector público en torno al desenvolvimiento del PSN. Buscamos establecer el marco teórico que nos permita explicar porqué en contextos política y económicamente inestables se dificulta la acción colectiva y la cooperación para el relacionamiento dentro del sector privado y entre éste y el sector público.

Mancur Olson, desde la teoría del *public choice*, establece que los grupos (por ejemplo, de empresarios) actúan de acuerdo a sus intereses colectivos sólo en determinadas circunstancias; esto es, 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, la paradoja consiste en que, salvo circunstancias excepcionales, los grandes grupos compuestos por individuos racionales no actuarán en favor de los intereses colectivos. Entonces, el autor se pregunta cuál es la justificación del accionar colectivo. Las respuestas están relacionadas con el tipo de grupo al que se haga referencia: en el caso de los gobiernos, éstos 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 -positivos o negativos- que se aplican a los individuos según contribuyan o no a suministrar el bien colectivo.⁵

Existen circunstancias en las cuales la acción colectiva puede producirse sin incentivos selectivos, sobre todo cuando sólo unos cuantos individuos o empresas se benefician de esa acción. Por ejemplo, en un sector industrial compuesto por empresas de un determi-

⁵ Mancur OLSON, *La lógica de la acción colectiva*, New York, Schoken Books, 1968.

nado tamaño promedio, donde ninguna otra firma 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 sólo una parte del beneficio, seguirá siendo provechoso actuar de acuerdo al interés común.

Como los incentivos selectivos no explican todo el origen de acción colectiva, desde nuestro punto de vista el análisis del comportamiento de la burguesía en su dimensión histórica es una variable independiente que debe agregarse al análisis. Los objetivos de este trabajo no incluyen profundizar en ese proceso, pero es necesario citar el debate aún presente para mostrar una particularidad respecto de la organización y comportamiento empresarial industrial en Argentina.⁶

Robert Bates, crítico del enfoque de Olson, concluye que en los países subdesarrollados ni el mercado ni el escenario político institucional constituyen arenas de certidumbre; por lo tanto, la racionalidad del individuo se vuelve instrumental y presenta la aversión al riesgo porque de esa manera se asegura su subsistencia. De esta forma, se acentúan los comportamientos individualistas que dificultan la acción colectiva, que termina volviéndose una estrategia de tipo 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 un predador y la actividad política impone costos económicos a la sociedad.⁷ Bates critica 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. Otros teóricos utilizan el criterio de Pareto en forma normativa para ilustrar los costos sociales de la toma de una decisión política. Sin embargo, desde la perspectiva de Bates es difícil utilizar la optimalidad paretiana 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, sobre los cuáles los países en vías de desarrollo no tienen control.

Nuestra última escala teórica nos permitirá ver la capacidad explicativa de la economía institucional. Douglass 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 dichos costos y el mercado económico termina siendo una variable dependiente del mercado político.⁸

⁶ Para ampliar: Jorge SCHVARZER, "De nuevo sobre la burguesía nacional", *Realidad Económica*, Buenos Aires, núm. 201, febrero de 2004.

⁷ Robert BATES, "Un enfoque de economía política 'macro' para el estudio del desarrollo", Sebastián SAIEGH, Mariano TOMASSI (comp.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, pp. 63-97.

⁸ Douglass NORTH, "Una teoría política basada en los costos de transacción", Sebastián SAIEGH, Mariano TOMASSI (comp.), *La nueva economía...* cit., pp. 97-112.

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 fundamental, entonces, 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 disponibles en este conjunto institucional. Las restricciones institucionales junto con las restricciones tradicionales (ingreso, tecnología, etc.) definen las oportunidades de maximización de riqueza de los emprendedores o empresarios de las distintas organizaciones políticas y económicas. Si las restricciones derivan en que los mayores beneficios 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.

Para North, a medida que las organizaciones van capturando las oportunidades de desarrollar actividades que aumenten la productividad y sean positivas para la *performance* económica de sus miembros alteran las restricciones institucionales de forma de reforzar la dirección inicial de su esfuerzo, o la invierten para alterar las reglas formales. 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, aun cuando el autor lo acepta como excepciones. Para América Latina, el autor 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 lo tanto, se generan actividades e instituciones similares. Este aspecto tendrá especial interés en nuestro estudio a partir de la relación entre la asignación de recursos y la puja distributiva sectorial.

En definitiva, si las instituciones reflejan las sociedades y el tipo de dominación, la matriz institucional muestra sus propios costos de transacción e instituciones que les permitan alcanzar el desarrollo económico. Sólo si existen acuerdos sobre las reglas de juego en el relacionamiento entre los actores podrá consensuarse sobre la dirección que promueva el desarrollo económico. Por lo tanto, 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.

El Plan Siderúrgico Nacional

Las etapas en las que se divide el desarrollo siderúrgico argentino hasta la adopción del PSN en 1947 están marcadas fuertemente por el impacto en la estructura económica nacional de procesos internacionales como la Primera Guerra Mundial, la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. En las décadas del veinte y del treinta se creó la demanda nacional de acero y en la década del cuarenta se inició la expansión de la oferta siderúrgica. A partir del auge productivo y la rentabilidad que la industria siderúrgica experimentó durante la Segunda Guerra Mundial, se produjo un cambio en la concepción

en el sector privado y en las autoridades militares sobre la importancia de la industria siderúrgica; de esta manera, se evidenció su carácter estratégico y la necesidad de planificar su desarrollo a través de una fuerte intervención del Estado para el impulso sectorial.

Fabricaciones Militares y la Ley Savio

Las directivas básicas para la realización del PSN fueron establecidas a partir de la ley 12.987 de 1947, motorizada principalmente por el general Savio, de ahí que lleva su nombre: *Ley Savio*. El antecedente de esta legislación fue el decreto 12.709 de 1941 que creó la DGFM, a instancias también del general Savio, quien fuera presidente de la institución hasta su muerte en 1948. Este organismo de carácter autárquico emprendió la promoción industrial cuya base era la reactivación de la actividad minera, considerada prioritaria desde un inicio, de acuerdo a objetivos estratégicos y militares. En los primeros años, mientras se realizaban exploraciones minerales de todo tipo en el país, se recibieron informaciones sobre la existencia de yacimientos de hierro en Jujuy, sobre los que más tarde se levantó Altos Hornos Zapla.

El Plan Siderúrgico tenía cuatro finalidades generales:

- La producción de acero utilizando minerales y combustibles argentinos y extranjeros en la proporción que económicamente resultase más ventajosa para la conservación activa de las fuentes nacionales de minerales y combustibles.
- El suministro a la industria nacional de transformación y terminado de acero de alta calidad, a precios que se aproximasen todo lo posible a los que regían en los centros de producción extranjeros más importantes.
- El fomento a la instalación de plantas de transformación de elementos de acero que respondieran a las exigencias del más alto grado de perfección técnica.
- El reaseguro de la evolución y el afianzamiento de la industria siderúrgica argentina.

La ley establecía que el plan se desarrollaría sobre la base de tres ejes: los yacimientos de hierro en explotación; los establecimientos industriales de SOMISA, cuya constitución se aprobaba por esta ley, tenían como objeto principal la producción de arrabio y acero en productos laminados con destino a la industria nacional de transformación y terminados; las plantas productoras de hierro y acero y las de transformación y terminado de productos de acero, de propiedad del Estado y de otras sociedades mixtas, así como las de capital privado.

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 importaban con destino a las plantas siderúrgicas, estarían eximidas del pago de derechos aduaneros y gozarían de consideración preferencial en el cambio. Por su parte, la DGFM tenía la responsabilidad de asesorar al Poder Ejecutivo en lo concerniente al PSN en tres aspectos:

política arancelaria, política comercial y medidas de orden técnico.⁹

Como podemos observar, la DGFM participó en la formulación y en la implementación y ejecución del PSN. Desde ese momento, sólo una fuerte institucionalización y una estabilidad burocrática podían darle la capacidad de convertir sus recomendaciones en decisiones que gravitasen en el desarrollo del Plan Siderúrgico. En este sentido, la relación entre el diseño institucional de las agencias públicas y las políticas públicas en las cuales ellas tomaron parte determinaron el grado de eficacia de estas instituciones.

En la *Ley Savio* se le asignó al Estado el rol de la creación y el gerenciamiento de unidades integradas, como por ejemplo SOMISA. El Estado también impulsaba al sector privado a que, de forma asociada al sector público, participara en la implementación del PSN y del proceso de desarrollo de la industria siderúrgica en su conjunto. Se desincentivaba así al empresariado, tanto de forma individual como organizada, a lanzarse al establecimiento de unidades siderúrgicas integradas sin asociarse con el sector público. El objetivo perseguido por Savio era desalentar la producción de acero en pequeñas acerías para, en su lugar, fomentar el desarrollo de la industria laminadora de capital privado. Para el logro de ese fin se facilitó la importación de palanquilla hasta la puesta en marcha de SOMISA, que debía suministrar productos semielaborados a las plantas laminadoras a precios internacionales. Se estimuló así la industria de transformación del acero pero no se impulsó la instalación de plantas productoras de acero. Esta última actividad era considerada estratégica por los recursos que implicaba el proceso y, por tanto, como una prerrogativa del accionar del Estado.

En cuanto a los recursos, debe destacarse que, por un lado, el Estado era el único agente que por el monto del capital requerido para poner en marcha la instalación y operación de una planta siderúrgica estaba dispuesto a arriesgar la inversión inicial; por otro lado, los recursos minerales presentes en el país y la fabricación de aquellos insumos básicos para la producción del acero tenían entidad estratégico militar para las Fuerzas Armadas.

Los resultados de la *Ley Savio* fueron un incremento de la capacidad de las empresas laminadoras muy superior al de la producción de acero y el crecimiento en los volúmenes de importación de insumos hasta la puesta en marcha de SOMISA. También se elevó la productividad media del sector que, sin embargo, no implicó una acelerada tasa de crecimiento técnico.¹⁰ Por su parte, el gobierno argentino, que durante la posguerra tenía una cierta disponibilidad de divisas, no las utilizó para la instalación de SOMISA, que constituía una piedra basal en la implementación del PSN.

De esta manera, pueden vislumbrarse las diferencias entre los objetivos y prioridades del gobierno peronista respecto de la DGFM y el plan original de Savio. Recién en 1952,

⁹ María H. MARTÍN, "Los grandes planes de desarrollo", A. DE PAULA, H. MARTÍN, R. GUTIÉRREZ (comp.), *Los Ingenieros Militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)*, Buenos Aires, Fabricaciones Militares, 1981.

¹⁰ Claudio BELINI, "Política industrial e industria siderúrgica en tiempos de Perón, 1946-1955", *Ciclos*, núm. 28, segundo semestre de 2004.

cuando los empresarios siderúrgicos y metalúrgicos observaban, en un contexto de escasez de divisas, las dificultades de importación de los insumos básicos para la producción de laminados, el proyecto de la *segunda unidad siderúrgica* se convirtió en una prioridad de la política oficial.

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 manifestó la prioridad del proyecto industrialista. Las *batallas del petróleo y del acero* encarnaban, en ese orden, las prioridades del desarrollismo.¹¹

En julio de 1960, se inauguró finalmente SOMISA y bajo el lema *Siderurgia: base de la transformación nacional* Frondizi daba cuenta del comienzo de una nueva etapa en un proceso de transformación estructural de la economía argentina. Si bien explicaba que en el *Plan de Desarrollo Económico* impulsado por su gobierno se debía haber comenzado por la siderurgia, el petróleo había sido postulado como prioritario porque el autoabastecimiento de combustibles líquidos era posible en el corto plazo, contribuyendo a aliviar el problema de la balanza comercial, crónicamente deficitaria. Frondizi también justificaba esta jerarquización de objetivos porque aseguraba que el crecimiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) necesitaría miles de toneladas de hierro y acero en lingotes, caños, torres, máquinas, herramientas y vehículos que proveería la industria siderúrgica.

Para Frondizi, el problema de la siderurgia argentina se basaba en el déficit de consumo de hierro y acero, que era significativamente más bajo que en otras naciones latinoamericanas. El consumo de acero era considerado el índice más representativo del nivel de vida alcanzado por los habitantes de un país y daba cuenta además del grado de fortaleza de la defensa nacional. Según los cálculos de la época, el consumo de hierro y acero por habitante era menor que el registrado antes de 1914.

El diagnóstico sobre el déficit siderúrgico se relacionaba con un bajo consumo *per capita* pero también con la ausencia de un horizonte industrialista que incrementara las necesidades de 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.

La concepción de Frondizi se contraponía a quienes, como Savio, sostenían que la posibilidad del desarrollo siderúrgico estaba condicionada por la disponibilidad de las materias primas para la producción del acero en el territorio. El entonces presidente argentino explicaba que el mineral de hierro podía ser importado fácilmente como lo hacían Italia, Japón y Estados Unidos; de hecho, América Latina poseía el 20% de los yacimientos de hierro de todo el mundo y producía solamente el 0,6% del acero mundial. Desde esta perspectiva, el potencial del desarrollo siderúrgico no estaba limitado de manera alguna por la disponibilidad de las materias sino fundamentalmente por un desarrollo industrial insuficiente cuyo potencial de crecimiento en el corto plazo no

¹¹ Arturo FRONDIZI, *Los objetivos nacionales*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1961.

demandaba un aumento de la producción siderúrgica o bien la instalación de unidades siderúrgicas integradas. Sin embargo, una balanza comercial crónicamente deficitaria imponía dificultades para realizar importaciones constantes en el volumen requerido por la industria siderúrgica. Por tanto, la disponibilidad de materias primas y la evolución de sus precios en el mercado internacional tenían gran relevancia en la *performance* de la industria siderúrgica local.

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 PSN, la puesta en marcha de la *segunda unidad siderúrgica*. La construcción de SOMISA reactivó la implementación del PSN, que hasta ese momento había logrado tan sólo poner en funcionamiento Altos Hornos Zapla que, no obstante haber recibido dos nuevos altos hornos, no constituyó por aquellos años una base concreta de impulso a la política siderúrgica.

Al entrar en funcionamiento SOMISA (con un alto horno) se planificó alcanzar una producción de 600 mil toneladas de lingotes por año. El plan era sumar tres altos hornos para alcanzar una producción de 2 millones de toneladas de lingotes de acero por año. Esta cifra sólo podría ser alcanzada en el mediano plazo construyendo más plantas siderúrgicas a través de los aportes del sector público y privado. En 1960, la DGFM impulsó la explotación de Sierra Grande a través de un consorcio compuesto por capitales argentinos, europeos y norteamericanos.

El sector privado, por su parte, podría participar en SOMISA y también construyendo por cuenta propia nuevos altos hornos y acerías; para ello era necesario que se modificara la *Ley Savio*. Para cumplir los objetivos de la *batalla del acero*, durante el gobierno de Frondizi se aprobó la ley 15.801 (que reemplazaba la anterior), cuyo objetivo era disponer de los instrumentos legales y políticos para reactivar el PSN y cumplir con el *espíritu* de la ley de promoción industrial para el sector siderúrgico. De esta manera, el Estado se aseguraba obtener la integración total de la planta de SOMISA preparándola para la producción de aceros y laminados terminados.

El Estado también se desligó de solventar por veinte años el déficit (si existiera) entre los precios de venta y los de costo de los productos que elaborase SOMISA. La argumentación residió en que la política gubernamental era contraria a los subsidios a la producción e intervenciones arbitrarias del Estado. Además, se puso fin a la exigencia de que el sector privado organizara instalaciones "que justifiquen técnica y económicamente la acción de estímulo y fomento que establecía la Ley."¹² De esta manera, la entrega de material a precios diferenciales y las variadas medidas de fomento, que eran esencia de la *Ley Savio*, quedaron suspendidas.

En 1961, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el decreto 5038 para promover las inversiones privadas en la actividad siderúrgica, con lo que se complementaba 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 los de Siderca (acería),

¹² Instituto de Estudios Económicos, *Aspectos de la Industria Siderúrgica Argentina*, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1969.

Acindar (alto horno y acería), Gurmendi (acería y laminación), Marathon (acería), Tamet (acería), Acería Bragado (acería), etc.¹³ El gobierno argumentaba que no podía seguir siendo el único gran inversor del sector para el cumplimiento de las metas de la política siderúrgica; por lo tanto, el Estado se encargaría de incentivar la instalación o ampliación de unidades siderúrgicas integradas y semiintegradas y otorgaría facilidades a empresas nacionales con medidas impositivas y aduaneras.

La nueva normativa dejaba avanzar al sector privado en la elaboración del acero, pero esto no significaba que el Estado no continuara reservándose una cuota de poder de decisión, toda vez que debía estudiar y aprobar los proyectos de plantas siderúrgicas integradas y semiintegradas dentro del PSN. En este sentido, podemos preguntarnos si el avance del Estado empresario sobre los procesos siderúrgicos fue funcional al impulso del sector; o bien, si con el tiempo este nuevo diseño institucional lo transformó en un competidor directo del sector privado. El rol del Estado como participante y árbitro planteó un escenario institucional particular para la canalización de demandas y el establecimiento de los acuerdos con el sector privado y entre las empresas siderúrgicas entre sí.

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

Al estudiar las memorias del CIS, un importante eje de análisis es observar comparativamente los índices que presentan; ello permite dar cuenta de la variación en el posicionamiento del ítem *Plan Siderúrgico* en la organización de estos documentos. Las memorias se dividían en dos secciones: *Introducción*, relacionada con la evaluación del marco económico y político que vive el país, y *Actividades Específicas*, referida 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.

La cambiante jerarquización de las temáticas correspondió a los diagnósticos que el CIS fue realizando de la coyuntura. Así, la sección *Actividades Específicas* perdió su primer lugar en las memorias en 1959 y hacia 1962 en la sección *Introducción* se incorporaron directamente ítems específicos relacionados con la actividad siderúrgica, incluyendo la *Evolución de la capacidad de producción de aceto* y la *Situación de la industria siderúrgica nacional*, donde estaba contemplado el PSN. Por tanto, esta política pública directriz del sector no tuvo un lugar exclusivo en la agenda.

Resulta interesante observar cuál fue el efecto de este posicionamiento en el comportamiento del sector privado y la relación del desplazamiento relativo del PSN con el (des)interés por implementar esta política.

Hasta la *Memoria* del CIS de 1958 puede observarse la preeminencia de las *Actividades Específicas* y la ausencia de una *Introducción* sobre la situación de la economía y/o

¹³ Marcelo ROUGIER, "La Cantábrica SA: un largo y sinuoso camino hacia el final, 1902-1992", Seminario/Taller *La empresa de ayer y hoy. Nuevas Investigaciones y Debates*, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, FCE-UBA junio de 2005.

la política del país. Sin embargo, en las memorias que siguen, se incorporó la *Introducción*, que adquirió un papel predominante a medida que se deterioraba la situación política y económica del país y relegó las cuestiones productivas, tecnológicas y comerciales del sector. Si las condiciones macroeconómicas y políticas del país no eran las adecuadas, los rubros que hacían a la actividad siderúrgica perdían 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.

La *Memoria* de 1959 realizó en su *Introducción* una reflexión particular sobre los resultados de la implementación del Plan de Estabilización. Específicamente, se criticó la reforma monetaria y cambiaria y el impacto negativo de la imposición de un régimen de recargos a la importación de materias primas, especialmente para los insumos necesarios para la industria siderúrgica, cuyo fin fue más fiscal que industrial.¹⁴ A este régimen cambiario se le sumó la reorganización liberal del régimen bancario, que restringió el acceso al crédito interno, siendo reemplazado costosamente por el externo.¹⁵

La *Memoria* de 1960 realizó una evaluación negativa de la situación macroeconómica y reclamó al gobierno la reglamentación de la ley 14.781 de promoción industrial, un estudio integral del régimen de recargos a la materia prima y la promulgación del decreto sobre la promoción del desarrollo minero y siderúrgico. Además, presionó por un reajuste del presupuesto nacional que redujera el monto de las tasas impositivas, de modo que facilitasen la incorporación de capitales inactivos, y por 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. El CIS advierte que de persistir el contexto macroeconómico no sólo se reducirá la producción sino que aumentará el desempleo con graves consecuencias sociales.¹⁶

Finalmente, la *Memoria* de 1962 reflejó el agravamiento de las dificultades de la industria siderúrgica ante la marcada crisis económica que llevó a abrir "un compás de espera", para reanudar los distintos proyectos siderúrgicos.¹⁷

Este diseño institucional subordinó las *Actividades Específicas* a la resolución de problemas que no dependían específicamente del sector siderúrgico sino más bien de la política nacional y su capacidad de resolver las demandas del sector industrial. El incremento de las cuestiones dentro de la *Introducción* se reflejó en un aumento de las demandas del CIS a los poderes públicos, sobre todo al gobierno nacional, respecto a macro políticas que permitieran un escenario propicio para la evolución del sector. Esa mayor presión no conducía a despejar problemas sino a provocar conflictos acumulativos que desgastaban, por un lado, la relación del CIS con los poderes públicos (en particular con el Poder Ejecutivo Nacional), y, por otro, la representatividad de la entidad frente a sus asociados, al no obtener resultados concretos.

¹⁴ Centro de Industriales Siderúrgicos (en adelante: CIS), *Memoria y Balance (MyB)*, 1959.

¹⁵ Al respecto véase: Marcelo ROUGIER, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo. 1967-1976*, Buenos Aires, UNQu, 2004.

¹⁶ CIS, *MyB*, 1960.

¹⁷ CIS, *MyB*, 1962.

De esta manera, se veía dañada la legitimidad del CIS; sus problemas específicos se volvieron parte de los problemas generales del sector industrial e incluso del desempeño económico nacional, desplazaron definitivamente el foco de atención del sector siderúrgico y equipararon su importancia con la de otros sectores industriales.

El incentivo selectivo o de optimalidad de grupo que inspira la acción colectiva no tuvo lugar porque los costos de transacción y negociación institucional eran demasiado altos. Los beneficios obtenidos en un contexto de estancamiento económico no fueron valorados para realizar sacrificios individuales a través de la representación sectorial. Así, tal como planteamos en la introducción, los altos costos de transacción devinieron en la configuración de una matriz institucional que reproducía una lógica redistributiva de costos en vez de productiva. En este escenario, la lógica de la acción colectiva y la cooperación no tuvieron lugar, no sólo por la ausencia de incentivos selectivos sino fundamentalmente por la inestabilidad contextual que estimuló la aversión al riesgo que implica este tipo de comportamiento organizacional.

En la *Memoria* de 1961 se destacó la modalidad de la relación entre el Estado y el sector siderúrgico: el CIS justificó 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."¹⁸ La entidad intentaba erigirse en un actor cuyas opiniones pesaban más allá de sus intereses particulares, mostrando su compromiso con la realidad nacional. Esto buscó 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.

La institución mencionó además que los planteos realizados eran tan lógicos que estaban apoyados por la DGFM, organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional para el cumplimiento del Plan Siderúrgico. El CIS se escudaba en un organismo técnico que parecía enfrentarse en sus consideraciones al poder político sobre lo que necesitaba el sector privado. La relación entre el diseño institucional de la DGFM y su carácter de organismo asesor mostraba que ante contextos inestables disminuía su capacidad para llevar adelante el PSN, enfrentándose sus objetivos institucionales con las prioridades políticas de la coyuntura. En estas circunstancias, el organismo perdía eficacia y su poder de negociación se veía erosionado para alcanzar el cumplimiento del PSN en un contexto donde la puja sectorial por la asignación de recursos gubernamentales impedía la planificada implementación. En consecuencia, el Plan Siderúrgico quedó desplazado a un ítem de menor importancia en las memorias hasta tanto no se solucionasen problemáticas que derivaban del marco de su implementación.

¹⁸ CIS, *MyB*, 1961.

Evolución sectorial o Actividades Específicas

Abastecimiento

En las primeras memorias, el énfasis estuvo puesto en el abastecimiento de materias primas para la producción siderúrgica. Consideramos que éste fue el problema más importante porque su descripción estaba vinculada de forma permanente a los otros ítems. El accionar del CIS ante los poderes públicos se relacionó esencialmente con este *issue*. Sin embargo, hacia el final del período la prioridad se dio en el ítem *Balance de la situación del acero*, que refería al consumo de acero en el país. Así, el CIS se fue acercando al planteo desarrollista respecto al problema clave del sector siderúrgico.

A partir de 1959, con la liberalización cambiaria, la entidad calificó de *sin sentido* reflexionar sobre el abastecimiento, por la facilidad de la entrada de productos importados que permitía tener las materias primas necesarias para la producción. Sin embargo, se comenzó a problematizar sobre otros aspectos: la disminución de la capacidad de importación que las empresas podían mantener a partir de la contracción de la demanda, el aumento de los costos de las materias primas por la devaluación y la suba de aranceles a la importación.

Si bien SOMISA intentó mejorar el abastecimiento de insumos a los asociados al CIS, los empresarios solicitaban la cooperación del gobierno para obtener facilidades, como por ejemplo créditos para la importación directa de esos insumos (y así no depender de SOMISA), y realizar un cálculo racional en la organización de la producción.

En síntesis, para el CIS, a pesar de la puesta en marcha de SOMISA, las medidas tomadas por el gobierno de Frondizi perjudicaron el abastecimiento de materias primas con el consiguiente impacto en la organización de la producción.

Podríamos decir que si el CIS valoraba el camino a la "verdad económica" (refiriéndose así al Plan de Estabilización Económica) no estaba dispuesto a realizar el "sacrificio" que implicaba alcanzarla.¹⁹ En este sentido, el contexto fue determinante en las actitudes de los actores, lo cual puede ser ponderado para explicar la evolución del sector siderúrgico frente al análisis de una dimensión únicamente sectorial que se encuentra subordinada a una lógica más profunda, 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*.

Producción

Entre los años 1958 y 1962 hubo un incremento 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 in-

¹⁹ CIS, *MyB*, 1958.

suficientes, problemas laborales en empresas asociadas que perturbaron la organización de la producción.²⁰ En 1962, la producción siderúrgica aumentó exponencialmente por el impacto de la puesta en marcha de SOMISA, los efectos positivos de la nueva legislación siderúrgica que incentivó la participación del sector privado y la experiencia empresarial en la crisis económica, que hacía que el empresariado comience a desvincularse del mercado interno para elaborar estrategias de modernización vinculadas con las posibilidades que otorgaba el mercado externo a partir de la puesta en marcha del ALALC. Por esto, se reclamó constantemente un régimen adecuado de *drawback* que apuntase a la exportación y a la provisión de materiales de las compañías locales autorizadas a abastecerse en el exterior. Por su parte, las exportaciones siderúrgicas contribuyeron a relegar a un segundo plano el problema de la capacidad de consumo interno, detectado como central para la administración frondicista. El *déficit* siderúrgico ya no sería un obstáculo para el empresariado local en la planificación del aumento de la producción.

La desvinculación del mercado interno también se relacionaba con la posibilidad de obtener financiamiento externo, el cual estaba restringido a aquellas empresas con vínculos internacionales. La perspectiva del mercado externo y la obtención del crédito internacional eran condiciones *sine qua non* para planificar el aumento de la producción siderúrgica, generar mayor productividad y, eventualmente, instalar unidades integradas y semiintegradas.

Plan Siderúrgico Nacional

Planes de Desarrollo, ítem específico de las memorias para abordar la evolución del PSN, varió su posición dentro de la agenda institucional pero nunca encontró un lugar prioritario. Este fue evaluado por el CIS en tanto contribuyera o no a solucionar los problemas que la entidad identificaba como claves, por ejemplo, un mayor abastecimiento de materias primas para la producción de acero y derivados o el incremento de los volúmenes de producción. Es decir, el PSN se consideraba tan sólo un instrumento para el abordaje de las problemáticas siderúrgicas y no un fin en sí mismo. Por lo tanto, la acción del CIS se concentró en el reclamo particularizado de macro políticas y desplazó del eje de las negociaciones con el poder político la pugna por conseguir mejoras sectoriales. La ausencia de la prioridad del PSN en las negociaciones repercutió en la falta de una política específica para el sector, que de hecho estaba planteada en el propio plan.

Las *Memorias* de 1958 y 1959 destacaron los avances en SOMISA y en Altos Hornos Zapla. Respecto a la primera, se informó sobre el avance de los trabajos en la planta de San Nicolás y si bien se señaló su relevancia para el desarrollo siderúrgico se observó que no iba a resolver el problema del autoabastecimiento de acero. Respecto a la segunda, se subrayó su importancia en el equilibrio del desarrollo regional y se informó acerca de la ampliación de la planta.

²⁰ CIS, *MyB*, 1958.

Hasta 1960 la atención del CIS estuvo también concentrada en la creación 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 por modificar su rol en el desarrollo siderúrgico a partir de la modificación de la *Ley Savio*. Un grupo de los asociados junto con otras firmas afines integraron CAPASA, Compañía Argentina de Productores de Acero. Las empresas presentes en el emprendimiento eran SIAM, SIAT, Santa Rosa, La Cantábrica, Acinfer, Acindar, Dálmine y Tamet. El objetivo era incrementar la producción de acero total del país a 1,7 millones de toneladas para 1960 y 2,5 millones de toneladas para 1965. Esa nueva planta se instalaría en la zona de Puerto Madryn, ya que poseía "un puerto magnífico, de aguas profundas y en sus proximidades existen yacimientos como los de Sierra Grande, además de la posibilidad futura de contar con instalaciones hidroeléctricas."²¹

En este proyecto, el sector privado intentó mostrarse complementario del sector público y se consideró a sí mismo como el medio para llevar adelante la *batalla del acero*; al mismo tiempo, planteaba que este emprendimiento sólo 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 de bancos oficiales, el otorgamiento de garantías requeridas por el Eximbank u otros organismos internacionales de crédito. El compromiso de los industriales privados era constituir una sociedad anónima con capital inicial de 1.000 millones de pesos, suscriptos por el grupo promotor y mediante una emisión pública a efectuarse al acordarse los lineamientos básicos del programa.

Este proyecto privado desaparece de las memorias hacia 1960 y la acción colectiva del CIS fue reemplazada por varios proyectos empresariales que surgieron con la modificación de la *Ley Savio*. Si de acuerdo a Olson la organización de la acción colectiva estaba relacionada con la posibilidad de obtener incentivos selectivos para los individuos de acuerdo a la contribución de su accionar con el interés del grupo, no se comprende cómo el proyecto CAPASA pudo haber sido dejado de lado. Entonces, más allá de que la proporción costo-beneficio de la acción de interés común hubiera resultado favorable la pregunta que surge es si ese interés estaba claramente establecido y era compartido por los miembros del CIS.

En la *Memoria* de 1961 se mencionó la inauguración del primer alto horno de SOMISA; sin embargo, el énfasis estaba puesto en el reconocimiento del CIS al gobierno por el establecimiento de un régimen de promoción para la industria argentina. El decreto 5038 fue considerado por el CIS como la disposición gubernamental de mayores protecciones a favor del desenvolvimiento de la industria siderúrgica nacional.

Ahora bien, si el CIS había conseguido este importante objetivo colectivo, por qué razón las estrategias empresariales a partir de este momento se dispararon individualmente dejando de lado una lógica de actuación colectiva en el sector que hubiera podido trazar un desarrollo más armónico. La base del mismo hubiera estado en una organización colectiva, cuyo objetivo no consistiría en detener las estrategias empresariales sino más bien potenciarlas para cumplir con el interés común: la imple-

²¹ José NEGRI (Tamet SA), *Hacia la Gran Siderurgia Nacional*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1958.

mentación del PSN. Al no haber una coincidencia sobre el objetivo común y el modo de su implementación entre los mismos asociados, observamos que, aunque los poderes públicos atendieron los reclamos del CIS, esto no terminó fortaleciendo a la entidad ni al sector sino que devino en beneficios para aquellas empresas que productivamente pudieron absorberlos. En este sentido, predominó una lógica distributiva en vez de productiva; si la matriz institucional en la cual se producen las macro políticas es inestable, el comportamiento empresarial profundiza sus efectos en términos de incertidumbre y en los cambios permanentes de reglas de juego. Por ello, si bien la crisis económica jugó un papel importante a la hora de determinar las posibilidades de la acción colectiva, creemos que la organización sectorial fue lo suficientemente débil como para mantener los objetivos relacionados con la evolución sectorial, especialmente con la implementación del PSN. Estos cambios de objetivos impidieron la organización colectiva, lo cual a su vez dificultó la negociación con los poderes públicos.

La estrategia del CIS fue la búsqueda de una máxima asignación de recursos institucionalizada a través de las políticas públicas siderúrgicas. Hasta el decreto mencionado, el CIS no consiguió hacer permanentes los beneficios públicos obtenidos a través de su presión ante el Estado.

La lógica distributiva que plantea North se pragmatizó en un *comportamiento de máxima* para la negociación. El CIS midió 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 destacaba las gestiones realizadas para cambiar la situación, el resultado era calificado de *fracaso* por no recibir respuesta alguna del Estado, que era 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."²²

La estrategia de máxima no acepta que el Estado tenga un posicionamiento particular. La problematización y priorización de las cuestiones en torno a la industria siderúrgica también pueden ser definidas por el Estado que no se transforma en una caja de resonancia que decide automáticamente a favor de las demandas del sector privado, 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 en donde la relación entre el sector público y el privado no es de complementación, quizás ni siquiera de competencia, sino de dependencia o *necesidad*. El sector privado exige al sector público que se aparte de la racionalidad del *mercado de las decisiones políticas* en la asignación de recursos que, en teoría, debería guardar un equilibrio racional entre los distintos sectores de la economía. Esta lógica se acrecienta cuanto mayor es la escasez de recursos, por ejemplo, en contextos de crisis económicas. Cuando el sector privado avanza sobre el Estado y exige prebendas para su subsistencia,

²² CIS, *MyB*, 1961.

el sector público puede jugar con esta situación, concediendo en algunas demandas o 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 estuviera a su favor era considerada *irracional*.

La estrategia de máxima termina condicionando los logros de mínima, quebrando así 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 las políticas públicas a través de un modelo de toma de decisión vertical sin búsqueda de mecanismos institucionales de consenso.²³

El enfoque conflictivo informal resulta una herramienta útil para analizar las dimensiones económicas y políticas de relacionamiento entre el Estado y el sector privado, teniendo en cuenta que una política pública (por ejemplo, el PSN) está condicionada en sus diversas etapas por un contexto socio político y económico inestable. Las posiciones del Estado y de los actores privados frente a las políticas públicas no están despojadas de las características históricas del funcionamiento del sistema político y de la forma de la construcción de la decisión política; tampoco están desvinculadas de las distintas concepciones sobre qué políticas y objetivos deben priorizarse.

La incertidumbre redefine constantemente las perspectivas de los actores y el modo de llevar adelante sus estrategias de coyuntura para alcanzar sus objetivos; entonces, de forma permanente observamos una modalidad de conflicto informal como única instancia para postular y canalizar las demandas de los actores, porque permite redefinir constantemente el posicionamiento del sector privado y del sector público. Cuando las instancias de negociación son escasas, las resoluciones que se alcanzan son insatisfactorias y provocan el estancamiento o retraso progresivo en la implementación de las políticas públicas.

Esta situación llevó decididamente al incumplimiento de los objetivos trazados en el PSN porque como plan sectorial requería de la participación consensuada de los distintos actores involucrados. Este acuerdo fue difícil de lograr considerando que las partes concebían al conflicto como una forma de diálogo permanente y que sus demandas no terminarían de resolverse; por ello, preferían trazar desde el sector privado estrategias individuales inhibiendo la acción colectiva.

El logro de esa acción requería negociaciones prácticas -con objetivos de mínima- con los poderes públicos a través de la búsqueda de resultados concretos que permitieran apreciar que el costo de sacrificar una porción mayor de las ganancias valía la pena a cambio de obtener beneficios seguros; al parecer, se privilegió el conflicto permanente que aseguraba resultados individuales y el PSN fue evaluado como un medio más para desarrollar las estrategias empresariales individuales y no como un fin en sí mismo, resultado de la participación activa en la implementación de la política siderúrgica.

²³ Este tipo de toma de decisión en las políticas públicas se llama modelo *top down*; éste estaba lejos de construir el *policy neWork* que toda política pública necesita para alcanzar una mayor efectividad en su formulación e implementación.

La legitimidad y viabilidad de la acción colectiva empresarial, tal como sostiene Olson, pierden razón de ser cuando los resultados no son concretos ante la ausencia de incentivos selectivos a la organización grupal; por lo tanto, se prefiere una acción individual de máxima. De este modo, la acción colectiva se identifica necesariamente con negociaciones que tienden a buscar resultados de tipo *óptimos*. Entonces, los contextos inestables obligan a una adaptación constante, necesaria para la supervivencia de las empresas, y no provocan la organización de los actores sino más bien destruyen cualquier forma de acción colectiva.

Ahora bien, si el Estado definió al sector siderúrgico como estratégico y orientó fuertemente la política siderúrgica, podríamos pensar si era deseable que el sector privado participara de forma horizontal en el proceso de toma de decisión sectorial. El posicionamiento del Estado y la forma de construcción e implementación de la política pública obedeció no sólo a un contexto inestable sino a mantener el control sobre la planificación del plan siderúrgico; quizás el sector privado no parecía ser el mejor interlocutor con el cual negociar paso por paso. Se podría argumentar que la ausencia de respuestas de los poderes públicos ante los reclamos del CIS residió en la consideración de una inadecuada organización del sector siderúrgico para el cumplimiento de los objetivos del PSN. Las divergencias dentro del sector entre los distintos participantes en torno a los fines, medios y estrategias no constituían para el Estado la garantía suficiente de estar negociando con un actor que representase de forma homogénea los intereses sectoriales. Por lo tanto, la legitimidad del CIS puede verse cuestionada desde el Estado que, si bien dialogaba con esta cámara en una forma conflictiva, respondía escasamente de forma institucional a sus reclamos, con la excepción de aquellas demandas que para el Estado guardaban relación con sus objetivos. Así, a pesar del contexto inestable y al cambio permanente de objetivos y reglas de juego, el Estado procuró mantener su preponderancia en el desarrollo del sector siderúrgico.

La *Memoria* de 1962 destaca los progresos del Plan Siderúrgico basados en la modernización tecnológica de los hornos de las plantas existentes y en el desarrollo de la infraestructura de Altos Hornos Zapla, que sería puesta en marcha en ese mismo año con una capacidad de producción de 150 mil toneladas; también menciona la puesta en marcha de Siderca -Siderurgia Campana.²⁴

Estas obras permitieron que la capacidad de producción de acero se elevara a 1,6 millones de toneladas por año. Para el CIS, este incremento se debió fundamentalmente al régimen de promoción de la industria siderúrgica que impulsó varios proyectos, de los cuáles once 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 gubernamentales 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 imposibilidad de la absorción de la oferta en el mercado interno.

Esta problemática reemplazó a la concepción inicial que postuló el gobierno de Frondizi sobre cuál era el principal problema sectorial, identificado con el déficit del consumo siderúrgico. Estas perspectivas diferenciadas sobre las dificultades del sector

²⁴ Al respecto se puede consultar: "Situación de la siderurgia argentina", *Boletín Techint*, núm. 117, marzo de 1961.

siderúrgico fueron las que en definitiva obstaculizaron el desarrollo del PSN. Esta diferencia de objetivos también profundizó la modalidad conflictiva informal del relacionamiento entre el sector privado y el sector público e incidió en la negociación de las políticas siderúrgicas.

Conclusión

El período desarrollista constituyó un escenario político institucional de avance muy importante para la industria siderúrgica. El Plan Siderúrgico Nacional, en su implementación y ejecución como política pública, mostró una dinámica muy positiva respecto de los gobiernos anteriores en cuanto al cumplimiento de sus objetivos; la construcción y puesta en marcha de SOMISA en 1960 y el incremento de la producción de acero y del abastecimiento para la industria siderúrgica son 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 sólo en los ámbitos público y privado sino también en los medios de comunicación. La *batalla del acero* fue postulada como una solución para el desarrollo industrial en nuestro país y no como un obstáculo en donde la denominada industria *artificial* debía ser emprendida sólo en momentos de bonanza o con amplia disponibilidad de divisas; es más, la dependencia de las materias primas que se necesitaban para llevar adelante la producción no era considerada el problema esencial.

El eje del planteo siderúrgico durante la etapa inicial del gobierno frondicista fue el consumo de acero, al cual poco a poco se fue acercando el CIS. El acercamiento de las concepciones se profundizó al acentuarse la contracción de la demanda interna, que no incentivaba el mejoramiento de la productividad ni la realización de nuevas inversiones. Los reclamos realizados al Estado para poner fin a la crisis económica, que tenían un lugar cada vez más importante en las memorias institucionales del período, no recibieron respuesta concreta. Por lo tanto, el contexto que en un principio acercó los objetivos de las partes terminó provocando serias divergencias en cuanto a la identificación de las prioridades y problemáticas del sector siderúrgico y, por ende, para la implementación del PSN.

El proceso de alejamiento de las partes se cristalizó cuando el sector siderúrgico avizó un nuevo horizonte basado en la posibilidad de colocar su producción en el mercado externo. La creación del ALALC y el incentivo de la CEPAL a la instalación de plantas siderúrgicas integradas para la producción en escala contribuyeron a ese proceso.

Los nuevos proyectos siderúrgicos, surgidos a la luz de la modificación del PSN, mostraron un camino definitivo al protagonismo del sector privado; su fortalecimiento, a partir de un contexto político y económico inestable, llevó a una progresiva concentración en el sector, que se haría visible en una etapa posterior. En este escenario permanecieron y se destacaron aquellas empresas que lograron desarrollar unidades si-

derúrgicas integradas; para ello debieron contar con recursos económicos, financieros y productivos que no estaban decididamente disponibles en el mercado nacional. Las firmas que lograron financiamiento externo pudieron aprovechar las nuevas pautas del Plan Siderúrgico y el impulso institucional dado por el Estado.

El sector público contribuyó a generar este proceso de concentración sectorial, aunque difícilmente éste haya sido su objetivo inicial. La necesidad de fortalecer la posición del Estado en el proceso de toma de decisión fue la razón por la cual en todos los sectores imperó un estilo de relacionamiento conflictivo y sin generación de *feedback* para las demandas del sector privado que coadyuvó a la destrucción de la organización colectiva provocada por la concentración sectorial.

Esta situación se tradujo en el corto plazo en una menor capacidad organizacional restando poder a los planteos institucionales del CIS frente a los poderes públicos y se fortalecieron, en cambio, las estrategias particulares de las empresas. Creemos que en este marco no prevalecieron las estrategias de cooperación dentro del sector privado, así como tampoco entre éste y el sector público.

En el período analizado, la planificación del PSN no sólo 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, mostró la preocupación por contribuir al aumento de la producción de acero para satisfacer la demanda interna. Esto coincidió con el cambio de eje en la concepción frondicista acerca de la necesidad de aumentar la producción de acero que redundaría en un incremento del consumo.

El posicionamiento de SOMISA generó en los privados una percepción de competencia y no de complementariedad, debido, por un lado, a que sólo ciertas empresas lograron la aprobación de sus proyectos, y, por otro, a la competencia de esas firmas con la siderúrgica estatal por los privilegios en la asignación de recursos públicos o bien de materiales importados en coyunturas críticas; también, aquellas empresas que no emprendieron proyectos de envergadura quedaron marginadas del sector, siguieron atadas a la evolución del mercado interno y terminaron dependiendo del abastecimiento de SOMISA.²⁵

Finalmente, al evaluar las memorias del CIS, observamos que el PSN, como eje de relacionamiento entre el sector privado y el público, no estaba excluido del planteo institucional, aunque sí de sus prioridades. Al ser concebido como un medio, su cumplimiento exigía al gobierno medidas macro políticas que favorecieran al sector.

Las estrategias de máxima de los empresarios siderúrgicos obedecieron a la ausencia de un escenario institucional adecuado en el cual se canalizaran las demandas y se obtuvieran las respuestas. En este contexto, la aversión al riesgo de los empresarios provocó que se dificultase no sólo el relacionamiento con el Estado sino también cualquier tipo de organización y acción colectiva ante la ausencia de objetivos de mínima; su consecución hubiera servido para aumentar la legitimidad del CIS y de sus planteos permitiendo una lógica de cooperación mediante un comportamiento constructivo.

²⁵ Marcelo ROUGIER, cit.

El novedoso planteo desarrollista no adecuó la estructura del Estado a los objetivos postulados para el Plan Siderúrgico; esto es, en un marco de crisis económica la distribución de los recursos no respondió a los postulados del programa de gobierno. De todas formas, la ausencia de una organización sectorial que satisficiera al gobierno condicionó esa distribución acorde a la implementación del PSN.

Las políticas públicas nos permiten estudiar y comprender el desempeño del sector privado siderúrgico más allá de las condiciones contextuales. El continuo cambio de reglas de juego provocó una incertidumbre permanente como dato objetivo que cuestionó de forma constante la asignación sectorial de recursos dentro de la estructura productiva; pero también la debilidad de la organización sectorial fue clave para un deficiente aprovechamiento de los recursos económicos, políticos e institucionales que hubieran permitido un desarrollo armónico del sector siderúrgico.