

**Política industrial y empresa.
El fracaso de Propulsora como polo siderúrgico integrado,
1961-1976**

*Claudio Castro**

Resumen

La insuficiencia de la fabricación de acero fue uno de los problemas históricos de la industria argentina. Si bien su producción tuvo un crecimiento importante a partir de la segunda posguerra, el país pudo recién inaugurar el primer centro siderúrgico integrado en 1960 con la planta de SOMISA en San Nicolás. Por lo tanto, al ponerse en marcha, su producción ya estaba desbordada por nuevas demandas. Se hacía entonces necesario otro polo siderúrgico. El proyecto de Propulsora Siderúrgica formulado por Techint apuntaba a ello. En el contexto de la evolución del sector y de las políticas implementadas, se analizan los motivos que impidieron su concreción, los antecedentes de la empresa de la familia Rocca en la materia y sus logros como laminadora de aceros planos. La hipótesis es que la política corporativa de la Dirección General de Fabricaciones Militares tendía a rechazar todos los proyectos que pudieran debilitar la hegemonía de SOMISA, sin considerar sus consecuencias. No obstante, aunque sólo como laminadora, Propulsora consiguió aprendizajes en materia productiva, organizativa y de formación de personal, contribuyendo a la argentinización de sus cuadros gerenciales.

Palabras clave: industria siderúrgica - Propulsora Siderúrgica - Dirección General de Fabricaciones Militares - corporativismo

Abstract

One of the Argentine industry's historical problems was its lack of steel. Even though its production increased significantly as from the second post-war, it only managed to inaugurate its first integrated iron and steel making industry in 1960 with SOMISA in San Nicolás. Therefore, when it began to function, it was already overrun by new demands. Therefore, a new steel making pole became necessary and Techint's Propulsora Siderúrgica project aimed at that. The reasons that deterred its fulfil-

* Universidad Argentina de la Empresa - Universidad de Buenos Aires.

ment are analyzed in the context of the sector's evolution and the policies applied, as well as the Rocca family business experience in the matter and its achievements as a flat steel rolling mill. The hypothesis is that the corporative policy of the Dirección General de Fabricaciones Militares tended to reject all the projects that could weaken SOMISA. 'S hegemony, regardless of the consequences. Nonetheless, although only as a rolling mill, Propulsora gained knowledge in the areas of production, organization and staff training, contributing to the nationalization of Organización Techint's management.

Key words: siderurgical industry - Propulsora Siderúrgica - Dirección Nacional de Fabricaciones Militares - corporativism

Introducción

Desde el inicio mismo de la sustitución de importaciones en la década de 1930, la insuficiencia de la producción de acero resultó uno de los principales obstáculos en el camino de la industrialización y la autosuficiencia económica. Más allá de los emprendimientos que desde el sector público y privado se concretaron posteriormente hasta el fin del esquema sustitutivo, ninguno tuvo la magnitud suficiente para cubrir la distancia entre producción y consumo de acero.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el Plan Siderúrgico en el marco de la Ley Savio de 1947 se había constituido en la respuesta más decidida al problema. Entre otros, su principal objetivo era instalar una acería integrada que pudiera satisfacer las necesidades de la defensa nacional y de la industria local. Pero, como consecuencia de las dificultades del sector externo a partir de 1949, la instalación y puesta en marcha de SOMISA fue una realidad recién en 1960 bajo el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi. Semejante demora evidenciaba las dificultades del proceso económico argentino para superar sus problemas estructurales y procurarse una industria de base.

Si bien la planta de San Nicolás significaba un paso importante en la integración industrial, su demora hizo que estuviera desfasada en relación a los requerimientos siderúrgicos de la economía argentina. Por lo tanto, durante la década de 1960, aproximadamente la mitad de la demanda de acero seguía cubriéndose con importaciones, contribuyendo a desequilibrar la balanza comercial.

Ante esta situación, la instalación de otro polo siderúrgico que complementara al de San Nicolás se hacía necesaria para lograr la anhelada autosuficiencia. El proyecto de Propulsora Siderúrgica (PS) en la localidad de Ensenada, impulsado por la Organización Techint a partir de 1961, pretendía ocupar ese lugar. A diferencia del tardío emprendimiento de SOMISA, esta segunda planta siderúrgica integrada tenía el financiamiento cubierto en su mayor parte por el sector privado. Por otro lado, estaba respaldado por una organización que tenía experiencia en el sector del acero, como ya lo había demostrado con Dálmine-Safta y Siderca.¹ ¿Por qué no pudo concretarse el proyecto original, alcanzando sólo el tramo inicial consistente en una planta de lamina-

¹ Dálmine Safta era la empresa de Techint dedicada a la fabricación de tubos de acero para gas y petróleo. Había sido construida en Campana e inaugurada en 1954. Su éxito se evidenció en su crecimiento y también en su temprano desarrollo exportador. En 1963, Techint construyó en el mismo centro industrial de Campana una acería eléctrica para abastecer a Dálmine de la materia prima necesaria. Ambas empresas luego terminan fusionándose con el nombre definitivo de Siderca.

ción en frío, mientras la economía nacional tenía una sangría anual de 200 millones de dólares por importaciones de acero?

Este trabajo, entonces, pretende analizar el emprendimiento de PS que Rocca y Techint intentaron realizar durante los '60 y '70 con el objetivo de establecer un segundo polo siderúrgico integral. El mismo se realizará desde distintas perspectivas que se vinculan tanto con el contexto político y económico como a fenómenos internos de la empresa.

Con relación a las primeras, el análisis se vinculará con las políticas siderúrgicas y con el proceso de sustitución de importaciones. Se pretenderá descifrar las causas que condujeron a las autoridades siderúrgicas a su rechazo y a postergar la autosuficiencia en materia de acero. La historiografía ha destacado, no sin razón, el protagonismo de ciertos grupos dentro del ejército como promotores de la industria de base en el país.² Sin embargo, las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial demostraron que los intereses corporativos del sector militar podían también obrar en sentido contrario. Así lo evidenció el rechazo de PS como un centro siderúrgico integrado por parte de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), cuya prioridad fue favorecer a SOMISA y mantener el control estatal-militar sobre la producción de acero. Siguiendo a Rouquié, dicha actitud se explica en un contexto de pretorización del Estado y de militarización de la economía.³

Desde el punto de vista de la empresa, ello no impidió algunos logros que tuvieron efectos significativos. Se manifestaron tanto en la política de formación de personal que impulsó la argentinización de la firma y en su aporte a la sustitución de importaciones, como en una eficiencia productiva que es un rasgo poco habitual en la industria local. A su vez, cabe considerar también que el margen que la empresa tuvo todavía a mediados de los '70 para eslabonar hacia atrás la actividad siderúrgica parecería contradecir la imagen de un proceso sustitutivo de importaciones agotado y con pocas posibilidades de expansión.

Primero se analizará la evolución del sector siderúrgico y luego la inserción de las empresas de Techint en el mismo. Posteriormente, las políticas del Estado con relación al proyecto de PS. Después, sus características y su significado dentro de la evolución y las estrategias de la corporación. Por último, el desempeño de la empresa en sus primeros años en el plano productivo y comercial.

² Ver por ej.: Raúl LARRA, *Savio, el argentino que forjó el acero*, Buenos Aires, CEAL, 1992; Jorge SCHVARTZ, *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1996, pp. 178-181; María del Carmen ANGUIERA y Emilce TIRRE, *Las fábricas militares y la industria argentina en el periodo de entreguerras*, Buenos Aires, CEAL, 1995.

³ Se entiende por pretorización a la preponderancia de los sectores militares en la estructura del Estado. Ella se evidencia también con fuerza en el conjunto de empresas industriales y de servicios públicos de propiedad estatal, muchas de las cuales, como SOMISA o Altos Hornos Zapla, estaban directamente bajo jurisdicción militar. El sector privado de la economía no escapará tampoco a esta militarización de la sociedad argentina. Alain ROUQUIÉ, *Poder military sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, t. II, 1986, pp. 316-325. Como se verá en este trabajo, esta acción corporativa y burocrática que bloquea los intentos de integración siderúrgica privada se manifestó también con relación a Acindar. Philip MAXWELL, "Estrategia tecnológica óptima en un contexto económico difícil. La evolución de la planta siderúrgica de Acindar en Rosario, Argentina", *El Trimestre Económico*, México, 1978.

La evolución del sector siderúrgico

Aunque por diversos motivos, las décadas de 1920 y 1930 constituyeron dos etapas de altas tasas de crecimiento industrial. La primera, por los efectos de la expansión exportadora y la inversión extranjera; la segunda, por las consecuencias de la crisis de 1929 y la necesidad de comenzar un proceso de sustitución de importaciones. El mismo, sin embargo, puso en evidencia las carencias estructurales de la economía argentina. La falta de una base productiva que diera soporte a la expansión manufacturera y las limitaciones para importar plantearon al poco tiempo la necesidad que el Estado promoviera algún tipo de medida para aliviar dichos problemas. Así el presidente Ortiz mandaba al Congreso en 1938 un proyecto de fomento de las industrias siderúrgicas. Ante la falta de respuestas y el inicio de la Segunda Guerra en Europa, emitía un decreto prohibiendo la exportación de chatarra.

Un año antes, las preocupaciones de sectores de las fuerzas armadas por la vulnerabilidad que generaba la inexistencia de acero en materia de defensa nacional, conducía al Estado a la creación de la Fábrica Militar de Aceros.⁴ De allí saldrían lingotes y aceros laminados para material de guerra. Simultáneamente, un esfuerzo similar se hacía desde el sector privado. Una serie de plantas metalúrgicas, ante la oportunidad que les daba un mercado cautivo y la falta de insumos para producir, comenzaron a eslabonar la producción hacia atrás, ingresando en la etapa de producción de lingotes de acero y chapa laminada.⁵ La Segunda Guerra Mundial y la consiguiente profundización de las restricciones lo hacía imprescindible e inevitable. Entre la segunda mitad de los '30 y la primera de los '40, varias firmas locales incorporaban hornos Siemens Martín. Tamet, la empresa del grupo Tornquist, fue la primera pero su funcionamiento fue impedido hasta 1944 por la falta de un tren de laminación. La Cantábrica lo hacía en 1937 con cuatro unidades. En 1943 hacían lo mismo Santa Rosa y Gurmendi. Al año siguiente, la familia Acevedo fundaba Acindar en la ciudad de Rosario con un equipamiento consistente en un tren de laminación y un horno, ambos usados.⁶

Como consecuencia de las medidas de fomento aplicadas durante la guerra y la disponibilidad que tenía en esta coyuntura el mercado para los productores locales, entre 1943 y 1944 "se duplicó el número de hornos Siemens Martín, pasando de 11 a 22, mientras que la capacidad instalada se elevó de 129 toneladas en 1942 a 327 en 1944. La producción de lingotes de acero ascendió de 13.900 toneladas en 1942 a 144.460 en 1945."⁷

Ello, sin embargo, estaba lejos de cubrir las demandas del mercado local. Además, la guerra impedía la provisión de hornos y laminadores, por lo cual quedaba bloqueada la expansión del sector. La falta de insumos para el acero, como el mineral de hierro, condujo a un énfasis en la producción de laminados no planos sobre la de acero, generando un desequilibrio en el sector. La posibilidad de continuidad y expansión de-

⁴ Claudio BELINI, "Industria siderúrgica y política industrial", *XVIII Jornadas de Historia Económica*, Mendoza, 18, 19 y 20 de setiembre de 2002, pp. 3-4.

⁵ Jorge SCHVARZER, *La industria que supimos conseguir...* cit., p. 175.

⁶ *Ibid.*, pp. 175-176.

⁷ Claudio BELINI, "Industria siderúrgica..." cit., p. 4.

pendía en gran medida de la instalación de una acería integrada. Desde el sector militar, el general Savio había promovido durante la guerra un proyecto en que confluían el capital privado y el estatal. Consistía, por un lado, en una acería en la que el Estado tendría el 51% del capital; por otro, en una laminadora también mixta en la que la mayoría estaría en manos del grupo norteamericano Armco.⁸ Con algunas modificaciones, sobre todo con relación a la posibilidad de obtener la mayoría del capital por parte del sector privado, el proyecto fue aprobado por el Congreso en 1947, en el contexto del Plan Siderúrgico Nacional promovido por el gobierno peronista.

Sin embargo, la ejecución del proyecto fue demorada por el Congreso Nacional. Hubo que esperar el Segundo Plan Quinquenal de 1952 para que el proyecto de SOMISA adquiriera nuevo impulso. Su concreción sería realidad recién en 1960.

Por su parte, la industria laminadora recibió incentivos importantes, por sugerencias de Fabricaciones Militares. Su inclusión en el régimen de fomento industrial significó reforzar la restricción al ingreso de los laminados extranjeros. Paralelamente, se otorgaba un tipo de cambio subsidiado para la importación de los insumos para fundición y laminación. En un primer momento, los límites iban dirigidos a hierros redondos pero luego se extendieron a otros con el fin de diversificar la producción local. Para los empresarios nacionales significó mantener en épocas de paz las condiciones de protección y control iniciadas durante la guerra.

Las consecuencias fueron una expansión del sector de laminados que no tenía correlación con la fabricación de acero crudo y con la de arrabio. El desequilibrio existente exigió importar aceros semiterminados y enfrentar el problema permanente de la escasez de divisas. El desequilibrio se evidenciaba en una producción de laminados que lograba triplicarse en el período 1950/59, mientras la fabricación de arrabio y acero crudo no alcanzaba a duplicarse.⁹

La prioridad que en el Segundo Plan Quinquenal se daba al proyecto de SOMISA procuraba resolver dicho desequilibrio. Pero las políticas para obtener financiamiento no prosperaban y hacia el fin del gobierno peronista la planta estaba apenas en sus comienzos. Recién en 1956 se lograría un préstamo para encarar seriamente las obras y la compra de equipamiento. La demora en su ejecución impedía resolver uno de los problemas del aparato industrial. A la vez, la promesa de realización futura desincentivaba la iniciativa privada que veía en la futura empresa estatal a un competidor que terminaría saturando el mercado.

Con su inauguración en 1960, la Argentina lograba instalar su primer alto horno y consolidar la tendencia creciente de su producción siderúrgica. No obstante, su demora tuvo un costo elevado, pues en términos de producción comparativa la Argentina quedaba retrasada en el plano siderúrgico con relación a países de similar grado de desarrollo o aun menor. Además, tampoco alcanzaba para cubrir las necesidades del mercado interno. De esta manera, el déficit de la producción siderúrgica (Tabla 1 en el apéndice), aun con la inauguración de SOMISA, daba espacio para la participación de nuevos actores. Con-

⁸ Ibid., p. 8.

⁹ Oscar ALTAMIR, Horacio SANTAMARIA y Juan SOURROUILLE, "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", *Desarrollo Económico*, núm. 27, octubre-diciembre de 1967, p. 98. Aun así, la industria laminadora no lograba cubrir todas las necesidades del mercado local.

ciente de ello, el gobierno de Frondizi sancionaba una ley con la finalidad de crear un nuevo régimen para el sector: la ley 15.801 de 1961 que modificaba algunos aspectos del Plan Siderúrgico Nacional de 1947 -ley 12.897.¹⁰ Su propósito era lograr una producción en el corto plazo de cuatro millones de toneladas y evitar así que la importación de acero restara divisas para otros bienes esenciales.¹¹ Con la nueva normativa, Fabricaciones Militares seguía siendo el organismo de asesoramiento pero no de control del plan siderúrgico. También se le prohibía la inversión en plantas de capital mixto. Con relación a SOMISA se eliminaba la cláusula que le permitía aportar al financiamiento del plan mediante los excedentes obtenidos en la venta de laminados y se flexibilizaba la fijación de los precios de sus productos. Estas modificaciones no alteraban el espíritu original del plan de 1947.

El nuevo régimen permitió un aumento del 30% en la producción de acero proveniente del sector privado entre 1960 y 1963. Surgieron nuevos proyectos en empresas como Siderca (acería), Acindar (Alto Horno y acería), Gurmendi (acería y laminación), TAMET (acería), Aceros Bragado (acería). También en La Cantábrica y Santa Rosa, además de las estatales SOMISA y Altos Hornos Zapla. En este contexto, la Organización Techint presentaba su proyecto de Propulsora Siderúrgica, con la intención de levantar una nueva acería integrada que complementara a la de San Nicolás.¹²

Agostino Rocca, Techint y el acero en la Argentina

En el momento de la propuesta de PS, Techint resultaba un actor importante en el ámbito industrial y empresarial nacional. Había comenzado sus operaciones en 1946, el mismo año en que su fundador, Agostino Rocca, llegaba de Italia para instalarse en la Argentina. En el momento de lanzar el proyecto, la empresa ya contaba con realizaciones significativas en la producción industrial y en obras de ingeniería. Por otra parte, su presidente y fundador traía una vasta experiencia de Italia en el terreno siderúrgico. En los años '20, se había iniciado como ingeniero en la planta de tubos de acero de Dálmine en Bérgamo, Italia. Allí llegó a ser jefe de planta y adquirir un amplio conocimiento en materia técnica y organizativa gracias a visitas realizadas en plantas de Alemania y Estados Unidos. El aprendizaje allí obtenido redundó en beneficios al establecimiento italiano y le otorgaron a la vez prestigio y reconocimiento. La Banca Commerciale Italiane, inversora en el sector siderúrgico peninsular, lo contrataba también como asesor en materia técnica.¹³

¹⁰ Ibid., pp. 96-97.

¹¹ Mario RAPOPORT (y colaboradores), *Historia económica, política y social argentina*, Buenos Aires, Macchi, 2000, p. 555.

¹² Salvador SAN MARTÍN, "El Plan Siderúrgico Nacional. Visiones y realidad", *Boletín Informativo Techint*, núm. 254, setiembre-octubre de 1988, pp. 87-88.

¹³ En Italia se han realizado varios estudios sobre la trayectoria profesional de Agostino Rocca antes de su partida hacia América, entre otros: Franco BONELLI, Antonia CARPARELLI, e Martino POZZOBON, "La riforma siderurgica IRI", Franco BONELLI (curatore), *Acciaio per l'industrializzazione*.

La crisis de los '30 obligó al Estado italiano a auxiliar al sector y a la banca inversora, lo que condujo a una participación mayoritariamente estatal en la propiedad de las firmas que lo integraban. Como *manager* de Estado, Agostino Rocca gestionó con los años a las principales empresas del sector: la Dálmine, la Ansaldo (un astillero de Génova), la acería de Terni y la acería integral de Cornigliano, la cual serviría de modelo a la planta de Propulsora en Ensenada. Ocupó también cargos importantes en el IRI (Instituto de Reconstruzione Industrial) creado en la coyuntura de crisis para reformar las plantas del sector, y en Finsider.

Cumplidos los 50 años, había decidido, luego de la Segunda Guerra, iniciarse como empresario privado en América Latina. El encargo que Torcuato Di Tella, el fundador de SIAM, le había hecho para diseñar una fábrica de tubos de acero, lo había decidido a elegir la Argentina como base de operaciones de su empresa.

Las primeras actividades de Techint en la Argentina habían sido de carácter comercial, aprovechando los vínculos que Rocca tenía con las empresas italianas. Al poco tiempo, sin embargo, ganaba la licitación para la construcción del gasoducto Presidente Perón, primera gran obra de infraestructura de la firma. Ello le inducía a pensar que la autosuficiencia energética que proclamaba como objetivo el régimen peronista requeriría tubos de acero para el transporte de gas y petróleo. El gasoducto que había construido Techint se había realizado con caños importados por la misma firma de la Dálmine de Italia, empresa que había sido conducida por el propio Rocca. Por otra parte, el proyecto que había presentado para Torcuato Di Tella no había sido aceptado, optando para la futura SIAT por un modelo de planta presentado por una firma americana.

De esta manera, el fundador de Techint decidió instalar en la Argentina una réplica de la Dálmine de Bérgamo. Esta misma colaboraría con aporte de capital, asesoramiento y personal. Surgió así el proyecto de Dálmine-Safta en Campana, cuya puesta en marcha se logró en 1954. En adelante, la expansión de la producción de gas y petróleo de Gas del Estado e YPF le resultaría funcional a sus intereses. Sin embargo, en forma progresiva su producción logró colocarse también en las petroleras privadas. En 1957 iniciaba la exportación de tubos de acero, tendencia que se acentuaría en las décadas posteriores.¹⁴ El régimen de promoción de la industria siderúrgica de Frondizi la incentivó a construir una acería eléctrica anexa a la planta de Dálmine. La fusión de ambas bajo el nombre Dalmine-Siderca la convertiría en 1964 en la mayor acería privada del país (Tabla 2 en el apéndice).

Mediante ella, la Organización Techint intentaría realizar el proyecto de PS. En él, se repetiría la misma fórmula que con el centro industrial de Campana. Techint SAIC se-

Contributi allo studio del problema siderurgico italiano, Torino, Einaudi, 1982; Luigi OFFEDDU, *La sfida dell'acciaio*, Venecia, Marisilio Editori, 1984. Sobre su formación técnica y empresarial y su concepción en materia de desarrollo siderúrgico: Paride RUGAFIORI, "Agostino Rocca", Alberto MORTARA (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano Ciriec, Franco Angeli Editore, 1984; Carolina LUSSANA, "Argentina: Agostino Rocca e la nascita della Techint", Duccio BIGAZZI, Federico RAMPINI (a cura di), *Storie di imprenditori*, Bologna, Il Mulino, 1996.

¹⁴ Entre 1968 y 1974 exportó alrededor de un 30% de su producción. Ver: Dalmine-Siderca, *Memoria y Balance General 1975-76*, Buenos Aires, octubre de 1976.

ría encargada de la construcción de la planta y de parte del asesoramiento; el resto de la cuestión técnica sería aportada desde Italia, de donde vendría también parcialmente el capital. No obstante, la propiedad mayoritaria y el control quedarían en manos de la organización dirigida por Agostino Rocca.

El rechazo de Propulsora como acería integrada

El retardo de la inauguración de SOMISA hizo evidente que la economía nacional requeriría una segunda acería integrada. En tal sentido, Techint junto con otros usuarios de productos siderúrgicos proyectaron los emprendimientos de Capasa y Acerpa con el propósito de erigir una acería privada que proveyera de insumos a las plantas laminadoras. Los desacuerdos internos condujeron a su fracaso.

El afán de Frondizi por resolver los nudos gordianos de la economía argentina condujo a un nuevo régimen sobre la industria siderúrgica, materializado en la mencionada ley 15.801 y el decreto 5.038/61. Este último afirmaba que habiendo hecho ya el Estado importantes aportes para promover la producción siderúrgica pero no suficientes para cubrir la expansión de la demanda, "constituye una política general de gobierno no aumentar las inversiones estatales de tipo industrial o comercial mientras haya capitales privados interesados en realizarlas u otras fuentes de financiación disponibles."¹⁵ Sin salirse de la Ley Savio, la normativa sugería un mayor protagonismo del sector privado. El proyecto de Propulsora se presentaba en el marco de este nuevo régimen. De este modo, Rocca y su empresa procuraban realizar de manera individual los fracasados proyectos de Capasa y Acerpa. A la luz de lo que sucedió posteriormente, se verá que las orientaciones que se desprendían del nuevo instrumento legal estaban lejos de querer cumplirse por la autoridad de aplicación.

Sin imaginar el calvario burocrático a que sería sometida su propuesta, Rocca presentaba en octubre de 1961 ante la DGFm el plan para la creación de PS. Consistía en una acería integrada a levantar en la localidad bonaerense de Ensenada con una capacidad de 1.100.000 toneladas al año. El grupo siderúrgico italiano Finsider era uno de los soportes financieros del proyecto. También participaba un inversor norteamericano respaldado por Westinghouse, Koopers y Blow Knox que luego desistiría ante las demoras impuestas por las autoridades militares.¹⁶

Paralela a la propuesta de Techint, también se formuló la del grupo siderúrgico Acindar, que pretendía complementar su planta laminadora de Villa Constitución con una acería integrada que produjera 500.000 toneladas anuales, quedando aprobada por el decreto 9.474/61. La propuesta de Propulsora, en cambio, tuvo el visto bueno recién con el decreto 3.045/64. El cambio de autoridades y una objeción a la ubicación de la planta explican la tardanza. Con una lógica más militar que económica, los técnicos castrenses

¹⁵ El fragmento del decreto es extraído de: Organización Techint, *El caso Propulsora. Acero argentino: su autoabastecimiento*, Buenos Aires, junio de 1973, p. 26. (en adelante: *El caso Propulsora*)

¹⁶ *El caso Propulsora*, p. 27.

sostenían que la planta debía situarse en Puerto Madryn y poder aprovechar así los yacimientos de Sierra Grande.¹⁷

A partir de su aprobación, la propuesta de Propulsora tenía que compatibilizarse con la de Acindar y la de SOMISA que, quizás violando el espíritu del decreto de promoción siderúrgica, proyectaba también ampliarse. Así, el propósito inicial de producir 1.100.000 toneladas de palanquilla se cambió por otro dirigido también hacia laminados en frío, ya que, al menos en teoría, los déficit de palanquilla se verían reducidos sustancialmente.

La nueva propuesta ante la DGFM se realizó sólo unos meses después del decreto de aceptación, en octubre de 1964. Incluía instalaciones para laminar chapas en caliente y en frío por unas 330.000 toneladas y un alto horno para lograr 275.000 de palanquilla. La planta se inauguraría en el segundo semestre de 1968. También incluía una segunda etapa que aumentaría sustancialmente ambos volúmenes de producción.¹⁸

Los dos proyectos privados entrarían ahora en colisión en la medida que ambos necesitaban de organismos internacionales que no estarían dispuestos a financiar ambas iniciativas. A ello debía agregarse los avales de los bancos oficiales para poder acceder a los créditos.¹⁹ Un semanario de actualidad de la época, *Primera Plana*, interpretaba la disputa como "de una magnitud poco común en este país, porque se miden en decenas y hasta centenares de millones de dólares, debe ser interpretado el hecho sugestivo de que el expediente de aprobación del proyecto de Propulsora desapareciera virtualmente debajo de las narices del presidente Illia, cuando lo reclamó para la firma."²⁰

Sin embargo, Rocca no había escatimado una propuesta a Acindar para unificar los proyectos, como sucedería más adelante. La comunidad siderúrgica la daba como un hecho para el año 1964, la cual no parecería haber prosperado por falta de acuerdo sobre el emplazamiento del proyecto. Así lo sugería el semanario citado.²¹ Más allá de esto, Rocca era conciente que la competencia sería también del propio sector estatal, como ya se había evidenciado al tener que alterar la propuesta original de Propulsora. SOMISA tenía prioridad absoluta para ser apoyada por el gobierno sobre cualquier otro emprendimiento en el contexto del Plan Siderúrgico.²²

Entre las dos propuestas privadas finalmente sería aceptada la de Acindar, como lo había sugerido *Primera Plana* en el mes de mayo. Así lo comunicaba el Poder Ejecutivo

¹⁷ Esta era la opinión que recogía Armando Pío Martijena, ex funcionario de la DGFM y que orientaba la información siderúrgica del Boletín *Economic Survey*. Ver: "Acero: Guerra Fría entre dos colosos", *Primera Plana*, Buenos Aires, 28 de mayo de 1964, p. 49.

¹⁸ "Carta del Presidente a los señores accionistas de Propulsora Siderúrgica", *Propulsora Siderúrgica SAIC. Memoria y Balance al 30/6/64*, Buenos Aires, 1964.

¹⁹ "Acero: Guerra Fría..." cit., p. 50.

²⁰ *Ibid.*, pp. 47-48.

²¹ *Ibid.*, p. 50. Una entrevista personal del autor con Arnaldo Musich, un ejecutivo de Techint que fue secretario de Agostino Rocca en los '60, afirma que reiteradamente se había propuesto a la familia Acevedo, accionista mayoritaria de Acindar, la unificación de las propuestas.

²² "Carta del Presidente a los señores accionistas de Propulsora Siderúrgica", *Propulsora Siderúrgica SAIC. Memoria y Balance al 30/6/64*, Buenos Aires, 1964.

en diciembre de 1964. Nuevamente volvía a cambiarse el escenario siderúrgico, pues entre la ampliación de la planta estatal y la aceptación del proyecto de Acindar, no quedaba margen para otra acería integral. Por lo tanto, Propulsora debía volcarse, por lo menos en una primera etapa, a los productos planos. El decreto 1.106 de febrero de 1965 sugería nuevamente la readaptación del plan. La única salida era empezar con la laminación en frío, único producto cuya demanda superaba largamente a la oferta. Los otros objetivos debían postergarse para más adelante, cuando el mercado generara las condiciones que justificaran su realización. Según proyecciones, eso sucedería para 1972 para los laminados en caliente y en 1974 para el alto horno y la acería.²³ Para agravar la situación, el proyecto volvería a ser acorralado por el Estado al anunciar SOMISA en 1966 y sin consulta previa su intención de instalar un nuevo tren de laminación en frío que triplicaría la producción de laminados y cubriría el mercado hasta 1974.²⁴ Propulsora perdería así el único mercado disponible.

A esta altura, parecería que DGFM, organismo que controlaba SOMISA no estaba dispuesto a resignar ningún protagonismo. Sus propuestas, sin embargo, carentes de realismo en función de las restricciones financieras, obligaban permanentemente a cambiar los planes de PS. En el mismo año 1966, su modo de actuar es advertido por el ingeniero Emilio Llorens, asesor del Centro de Industriales Siderúrgicos. En su opinión, la DGFM era la "dueña" y "patrona" de la siderurgia, disponiendo de manera exclusiva y rigurosa del control del Plan mediante la aceptación o el rechazo de los proyectos industriales. Bajo esta perspectiva, la producción siderúrgica era una cuestión militar y, por lo tanto, bajo esa lógica debía ser orientada. Los intentos de trasladar el control al sector civil a través de la CONADE fracasaron.²⁵ Mientras tanto, ni los planes privados ni estatales lograban concreción alguna y el país debía realizar importaciones por unos 200 millones de dólares al año.

Al poco tiempo, en un nuevo movimiento pendular, el gobierno nacional estableció, mediante el decreto 1.296 de marzo de 1967, la creación de un centro siderúrgico en Ensenada. Para ello, PS debía adelantar la primera etapa de su proyecto, la laminación en frío, e incluir la infraestructura general para una futura planta integrada. Se estipulaban tres etapas: una primera de laminación en frío, que debía inaugurarse a fines de 1969, como después efectivamente ocurrió; una segunda de laminación en caliente hacia 1972; dos años después, la acería y el alto horno.²⁶ Nuevos impedimentos abortaron las dos últimas. A su vez, el decreto de 1967 generaba una reacción negativa del Centro de Laminadores Industriales Metalúrgicos Argentinos (CLIMA), que aglutinaba a los empresarios pequeños y medianos. Según la entidad, el proyecto otorgaba privilegios excepcionales, ya que en caso de que los laminados en caliente no pudieran ser provistos por SOMISA, PS podía importarlos libres de derechos aduaneros. Además, le otorgaría a la empresa de Techint un monopolio en la provisión de laminados en frío.²⁷ No obstante,

²³ *El caso Propulsora*, p. 29.

²⁴ "Siderurgia: Dilemas de Hierro", *Primera Plana*, núm. 201, 1 de noviembre de 1966.

²⁵ *Ibid.*, p. 58.

²⁶ *El caso Propulsora*, p. 30.

²⁷ Para una descripción de las críticas de los empresarios reunidos en CLIMA: Marcelo ROUGIER, *Estado, empresa y crédito en la Argentina. El Banco Nacional de Desarrollo, 1966-1976*, Tesis de Doctorado de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2002, pp. 177-182. Sin embargo, hay que aclarar que los

coherente con la línea corporativa de la DGFM, el decreto 1.296/67 también le imponía a Propulsora una serie de obligaciones con relación a SOMISA. Mientras no completara su integración total, debía comprarle a la planta estatal los aceros semiterminados. El abastecimiento de chapa laminada al mercado era prioridad de SOMISA, por lo cual la firma de la Organización Techint debía autolimitarse en su producción. Además, debía abastecer a SOMISA a un precio reducido de chapa extrafina necesaria para la producción de hojalata, para lo cual tenía que realizar inversiones adicionales. Por último, como garantía de cumplimiento, PS no podía distribuir dividendos hasta que no se integrara el 80% del capital necesario para realizar la última etapa.²⁸

Estos planes del año 1967, cuando todavía no había sido rechazada la propuesta de Acindar, generaron una reunión en el despacho del propio Comandante del Ejército, General Pistarini, a la cual asistieron los jefes de los Ministerios de Economía y Defensa. Un informe del general Aguilar Benitez, presidente de la DGFM, informaba allí cuales serían las consecuencias de los proyectos privados, no para solucionar el problema siderúrgico en la Argentina sino sobre los planes de SOMISA. Se dejaba trascender por parte de la cúpula militar que "la expansión del sector privado no debe significar una amputación de los planes del sector siderúrgico estatal."²⁹

En marzo de 1967 se iniciaban las obras de construcción en Ensenada, terminadas con relación a la primera etapa, para diciembre de 1969. Pero en el transcurso de dicho lapso los planes y nuevas metas seguirían en danza. A pesar de la continuación del pesado déficit siderúrgico, el gobierno nacional por intermedio de la DGFM terminaría en 1968 rechazando el plan de Acindar.³⁰ En función de estas nuevas circunstancias, la DGFM debía en cuatro meses diseñar un nuevo plan que permitiera mantener el objetivo de alcanzar los 4 millones de toneladas para 1974. Propulsora, en una carta del 26 de setiembre de 1968 al organismo militar, sugirió el adelantamiento de la tercera en un año.

mismos también aprovechaban los beneficios del fomento al sector siderúrgico, ya que importaban su insumo principal, la palanquilla, y sus márgenes entre el costo de ésta y el producto final que elaboraban, hierro redondo para la construcción, a pesar de ser de elaboración más sencilla, era mayor que el que tendría PS entre los laminados en caliente y los laminados en frío que terminarían fabricando. Es de destacar también que es posible que estos empresarios vean en Propulsora, una vez que ésta terminara de integrar su planta, un futuro proveedor local y monopólico de su insumo principal: la palanquilla. Este tipo de reacción negativa de productores de bienes finales ante los productores de insumos que intentan eslabonar la producción hacia atrás es una constante de los procesos de sustitución de importaciones en América Latina. Dicha contradicción ha sido analizada en: Albert HIRS- CHMAN, "The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, issue 1, february, 1968, pp. 17-19.

Por otra parte, cuando finalmente se inauguró la planta a fines de diciembre de 1969, la continua devaluación de la moneda y los precios máximos impuestos por los sucesivos gobiernos hicieron que las importaciones de los laminados en caliente le generaran pérdidas a la empresa.

²⁸ "Memoria correspondiente al sexto ejercicio social clausurado el 30/6/67", *Propulsora Siderúrgica. Memoria y Balance General al 30/6/67*, Buenos Aires, 1967. En cuanto a los beneficios, Propulsora recibía los estipulados en el decreto de promoción del régimen siderúrgico de 1961 y un aporte del Estado a su capital social del 25% con la finalidad de otorgar igualdad de tratamiento con el proyecto de acería integrada de Acindar. Para una interpretación que considera excesivos los beneficios recibidos del Estado y SOMISA, ver: Marcelo ROUGIER, *Estado, empresa y crédito...* cit., pp. 180-182.

²⁹ "Tendencias", *Primera Plana*, Buenos Aires, núm. 231, 30 de mayo de 1967, p. 25.

³⁰ Sobre los motivos de dicho rechazo: Marcelo ROUGIER, *Estado, empresa y crédito...* cit., pp. 181-183.

La respuesta a la nueva situación fue el decreto 8.052/68, que estipulaba una ampliación de la capacidad de SOMISA de 2 a 2,8 millones de toneladas, permitiendo además a Propulsora un aumento de su escala de producción para llevarla, a partir de 1974, de 2 a 2,5 millones. La planta estatal iba a ser teóricamente la que sustituyera a la producción de Acindar, no aceptando el adelantamiento de la integración para la planta de Ensenada. El plan siderúrgico iba a estar sustentado en el futuro en dos plantas integradas de gran escala.

Posteriormente, en una carta del 5 de enero de 1970 de la DGFM a Propulsora, con la planta de laminación ya en funcionamiento, se le sugería que en su proyecto integrado reuniera a otros empresarios del sector. El año anterior, el organismo estatal había formulado una invitación similar a Acindar, instándola a participar en algunos de los planes de acería integrada. El nuevo capítulo de esta comedia de enredos siderúrgicos implicaba ahora un emprendimiento de gran escala en el que participarían el Estado y las dos principales siderúrgicas privadas. Para ello se hicieron nuevamente reuniones, estudios de mercado y factibilidad, viajes conjuntos a Estados Unidos en búsqueda de financiamiento, estudios técnicos e importantes gastos. El emprendimiento se denominaría "Acerar" y consistió en un proyecto técnico de siete tomos que no tuvo respuesta de las autoridades. Tampoco hubo una convocatoria a las empresas participantes para explicar la situación y sugerir los cambios que permitieran su realización. Cabe aclarar, nuevamente, que la propuesta articulada por Techint y Acindar era la consecuencia de un pedido hecho por la misma DGFM.³¹

El intento de integrar Propulsora quedaba otra vez en el aire. Las formulaciones que había hecho el gobierno en 1971 a través de sus llamadas *Políticas Nacionales* sobre el papel preponderante que el Estado debía tener en materia siderúrgica condujeron a la asamblea de accionistas a invitar a las autoridades a incrementar su participación en el capital social de la firma. La propuesta de la DGFM no satisfizo a los accionistas en la medida que su patrimonio, según la metodología de valuación del organismo estatal, hubiera quedado reducido a cero.

El año 1971 significó un ablandamiento del gobierno militar a través de las directivas de la Junta de Comandantes, las cuales instaban a los directivos de Propulsora a continuar con el proyecto de la integración de la planta de Ensenada. Para ello lograría en 1972 cerrar un acuerdo con Finsider de Italia, uno de los grupos siderúrgicos más importantes de Europa. El mismo se comprometía a un aporte de capital para realizar el proyecto. Se firmaría así una carta de intención conjunta con el Ministerio de Defensa que estipulaba para 1975 la fase de integración final. Además del aporte financiero, la empresa italiana daría su conocimiento técnico y experiencia en el diseño del proyecto y en la gestión operativa. No obstante, la mayoría del capital accionario quedaría en manos argentinas. Pero el cambio de jefatura en el Ministerio de Defensa traía una nueva frustración: una vuelta atrás en la aceptación de la carta de intención. La argumentación era una exigencia de inversiones de parte de SOMISA para llevar a cabo el acuerdo que el Estado no podría cumplir. El cálculo de las mismas estaba sobreestimado. Se rechazaba además la adopción de medidas complementarias para Propulsora, en virtud de la vigencia de un régimen de promoción ya existente para el sector. Sin embargo, la carta de intención se encuadraba en sus pedidos en las medidas que las propias autoridades habían reconocido

³¹ *El caso Propulsora*, pp. 35-36.

previamente necesarias, a pesar de no estar contempladas en el régimen promocional. También se criticaron otras facilidades que, en cambio, estaban estipuladas en el marco legal promocional y fueron concedidas a otras empresas como Aluar y Papel Prensa.³²

En 1973, se aprobaba el decreto 193, con el cual SOMISA implementaría un plan de emergencia para sustituir el de Propulsora con Finsider que implicaba postergar el nuevo alto horno y realizar una inversión de más de 200 millones de dólares que tendrían como resultado aumentar la producción en 1 millón de toneladas anuales. Al consistir en la elaboración de acero en base a chatarra, exigía un gasto adicional de 40 millones de dólares, no necesario en el programa del centro siderúrgico de Ensenada. Además, el desembolso que se exigía del Estado era menor.

Mientras tanto, la fecha para presentar un proyecto de integración, tal cual lo estipulaba el decreto 6.340/71, vencía el 30 de junio de 1972. Nuevas tratativas de Agostino Rocca ante la DGFM condujeron a la presentación de un nuevo proyecto sin salirse de los plazos establecidos. Preveía una escala mayor para compatibilizar con la que lograría SOMISA y en función de atender la creciente demanda del mercado. El Poder Ejecutivo volvió a rechazarlo.

El nuevo marco político resultante a partir de 1973, con la instalación de un gobierno constitucional, implicó un nuevo decreto de promoción para el sector, el 619/74, complementado con el 1.345/74, disponiendo para el Estado la mayoría del capital social en las futuras plantas integradas. Con tal motivo, se llamaría a un concurso internacional para seleccionar al accionista de minoría en una planta que tendría una capacidad de 2,5 a 3 millones de toneladas de acero. El requisito para participar en la licitación era ser un productor de más de tres millones de toneladas de acero, con lo cual PS y Techint quedaban sin posibilidades. Sin embargo, una de las empresas que habían sido *partner* de Techint en el emprendimiento de integración, Finsider, fue una de las concursantes junto a Thyssen. La empresa italiana había estado interesada en la colaboración de la empresa de Rocca, por lo tanto ésta le entregó a las autoridades estatales una carta que fue anexada a la propuesta de Fin- sider. La misma, sin embargo, no fue abierta luego de 60 días, con lo cual su validez se consideraría vencida.³³ En 1975, cercano a los 80 años, Agostino Rocca renunciaba de manera indeclinable a la presidencia de Propulsora.

En síntesis, entre 1961 y 1974, Techint a través de Propulsora presentó numerosos proyectos para la realización de una acería integrada. El original de 1961 que preveía sólo producción de palanquilla, luego otro que la combinaba con laminación en frío y en caliente, después uno que consistía en etapas, empezando con la laminación en frío en 1969 para luego complementar la integración. Otro de integración conjunto con Acindar y otro con Finsider. El rechazo a todas las propuestas de integración, mientras la economía nacional sufría una sangría de divisas por importaciones de acero, resulta al menos pa-

³² Para un descargo al rechazo de la carta de intención: *El caso Propulsora*, pp. 41-44.

³³ "Mensaje de Agustín Rocca a los accionistas de Propulsora Siderúrgica, reunidos en Asamblea General Ordinaria el 10 de diciembre de 1974", *Propulsora Siderúrgica SAIC. Memoria y Balance General al 30/6/74*, p. 11.

radójico. A veces el pretexto era la realización de otros emprendimientos, que tampoco terminaban en concreción alguna. SOMISA postulaba a su vez proyectos de expansión que se demoraban infinitamente y que bloqueaban las otras iniciativas. Su segundo alto horno era inaugurado recién en 1974, pero su producción ya era reducida para una economía que, aun con dificultades, venía en crecimiento constante desde 1964.

PS se inauguraba a fines de diciembre de 1969 como una planta de laminación en frío. Su primer año de producción, sin embargo, también debió padecer los obstáculos impuestos por el organismo militar, ya que antes de su puesta en funcionamiento importó, aun contra las advertencias de los directivos de Propulsora, una cantidad de laminados que terminaban saturando el mercado.

La planta de Ensenada no logró convertirse nunca en un centro siderúrgico integrado. Los obstáculos que puso la DGFM para ello no se alineaban con la letra y el espíritu de los regímenes de promoción siderúrgica de 1947 y 1961. ¿Qué explicaba la conducta del organismo estatal? Como ya se dijo, posiblemente su concepción militar de la siderurgia le sugería la inconveniencia de la intervención de otro actor importante en el sector. Ello podía implicar en su óptica cierta pérdida de control y algún tipo de riesgo o perjuicio para la planta de San Nicolás que estaba bajo su órbita. Su visión corporativa era además coherente con una etapa histórica en que las Fuerzas Armadas tenían una gravitación creciente en la estructura estatal. El complejo militar industrial, resultante de la ideología de autarquía económica de importantes sectores castrenses, condujo a que el mismo controlara mayoritaria- mente insumos y materiales básicos para el desarrollo industrial. Su cabeza visible, la DGFM, evidencia la militarización de la economía y la sociedad argentinas.³⁴

Características del proyecto de Propulsora Siderúrgica

El modelo a ciclo integral

La cuestión de la siderurgia a ciclo integral, vital para el despegue italiano en la segunda posguerra, es el modelo que Agostino Rocca quería aplicar para Propulsora. ¿Cómo llegó a concebir dicho modelo? Convertido por fuerza de las circunstancias durante los '30 en un funcionario de la siderurgia estatal italiana, proponía una reforma que terminara con sus ineficiencias y los *complejos de inferioridad*, según sus palabras. Influidor por las ideas de Oscar Sinigaglia, un jefe suyo en el Iri, la propuesta consistía en establecer plantas siderúrgicas basadas en una producción *a ciclo integral*. Esto significaba una fabricación de acero que debía tener como punto de partida los insumos minerales, no la chatarra, cara y difícil de conseguir. Para ello, la ubicación geográfica de la planta resultaba estratégica. Por un lado, para obtener la materia prima importada en forma accesible y económica, debía situarse a orillas del mar. Por otro, coincidir con el epicentro de la zona de mayor consumo siderúrgico por parte del sector industrial. El otro requisito

³⁴ Por militarización de la economía se entiende la creciente influencia de los sectores castrenses sobre la actividad productiva estatal y privada. Para una ampliación de este concepto como de la injerencia del complejo industrial-militar sobre la economía argentina: Alain ROUQUIE, *Poder militar y sociedad política...* cit., t. II, pp. 321-325.

consistía en una producción no menor a 500.000 toneladas, escala que le permitiría operar con eficiencia.

Dicha propuesta se ponía en un punto intermedio entre los que buscaban un rígido proteccionismo que aumentaba la ineficiencia y los que proponían una política abierta al mercado internacional y hacían vulnerable al sector siderúrgico peninsular a la competencia europea y norteamericana.³⁵

No obstante, el futuro fundador de Techint presentaba en 1936 la idea y al poco tiempo se traducía en el proyecto del centro siderúrgico de Cornigliano. Su construcción comenzaba en 1938 y resultaba un éxito tecnológico y económico.³⁶ La siderurgia italiana en la segunda posguerra iba a desarrollarse por ese camino cuya consecuencia sería convertir a Italia en un referente mundial del sector. El proyecto de Propulsora Siderúrgica, a la que Rocca denominaba la *Cornigliano argentina*, consistía justamente en la aplicación de esa concepción siderúrgica.³⁷ Para el fundador de Techint, su desarrollo convertiría a la Argentina en un país siderúrgico.

Al igual que la planta italiana, Propulsora debía instalarse en un lugar con acceso marítimo directo y situarse en el interior de un área en el que se encuentre el principal mercado consumidor de acero. La localidad bonaerense de Ensenada poseía ambos requisitos. Al estar en la costa del Río de la Plata, podía comunicarse rápidamente con el mar, por donde vendrían los insumos. Ello explica la construcción de un puerto de aguas profundas. Además, estaba próxima a los 50 o 60 grandes consumidores de productos siderúrgicos. Por otro lado, los grandes centros urbanos de Buenos Aires y La Plata, muy próximos a la planta, permitían una oferta de mano de obra abundante y calificada.

³⁵ Para la cuestión de la siderurgia a ciclo integral: Franco BONELLI, Antonia CARPARELLI, e Martino POZZOBON, "La riforma siderurgica..." cit. También: Paride RUGAFIORI, "Agostino Rocca" cit., pp. 389394.

³⁶ Oscar Sinigaglia afirmaba sobre el proyecto de Cornigliano: "La instalación de Cornigliano ha sido enteramente proyectada, preparada y construida bajo la inmediata dirección del ingeniero Rocca. Luminarias extranjeras de la siderurgia han declarado unánimemente que la 'misma constituye no sólo uno de los más perfectos establecimientos de Europa, sino, desde el punto de vista económico-industrial, quizás el más interesante y brillante negocio'." Escrito fechado en Roma el 15 de abril de 1946, en Dionisio PETRIELLA, *Agustín Rocca en treinta años de recuerdos*, Asociación Dante Alighieri, Buenos Aires, 1988, p. 24. Sin embargo, cabe aclarar que aunque se inició la construcción a fines de los '30, la coyuntura de la Segunda Guerra impidió su continuación. Su inauguración fue luego de finalizado el conflicto y bajo la dirección del citado Sinigaglia.

³⁷ El proyecto previo de Dálmine-Safta con el objetivo de construir caños de acero sin costura obedecía también a parámetros semejantes. Instalada en Campana a orillas de un puerto con aguas profundas y rápido acceso al mar, de donde provendrían los insumos para la elaboración de los caños. Al principio serían lingotes de acero pero luego se buscaría completar el proceso construyendo en el mismo predio la acería de Siderca. De ahí en adelante, al igual que en la planta de Cornigliano, la importación sería sólo de los minerales que no se obtenían en el país.

El Personal y la construcción de la planta

La planta de Propulsora tuvo con relación al personal una importancia significativa para Techint tanto por evidenciar un cambio generacional como por la argentinización de la organización. Si bien había sido Agustino el que había promovido el proyecto de Propulsora, su gestión ya no estaría en sus manos y en cuestiones importantes pesarían las decisiones de su hijo Roberto: "Recuerdo que en un primer momento, para Propulsora, o sea para una fábrica que requería incorporar mil personas, habíamos pensado en recurrir también a operadores de planta internacionales. Después prevaleció la opinión de Roberto Rocca que sostenía: acá tenemos que partir de cero, esta gente la tenemos que encontrar y formar nosotros. Una decisión importante, cuyas consecuencias fueron decisivas para la historia de todo el grupo. Nació así el acuerdo con la Finsider para la formación en Italia de 100 cuadros, que darían origen al grupo dirigente de la tercera generación: desde Tizado a Valsecchi, desde Cossavella a Cameo, también mi hijo Carlos. Se llamó "el clan de Novi", porque hicieron el curso en Novi Ligure".³⁸

En Novi Ligure sería la planta gemela de Propulsora donde se formarían entre seis y dieciocho meses en cargos de distinto nivel que involucraban desde jefes departamentales hasta operarios especializados en actividades diversas como supervisión, seguridad, planeamiento, etc. También hubo un proceso de formación local en la propia empresa por un total de 36.000 horas hombre con instructores formados en la empresa en colaboración con el CONET y con la Associazione Nazionale dei Centri Iri per la Formazione e Addestramento Professionale de Italia.³⁹

Aunque fracasados, los intentos de integración de Propulsora fueron coherentes con las políticas que Techint como grupo empresario aplicó en el plano productivo, intentando incorporar a la producción insumos que necesitaba para la construcción de infraestructura. En este sentido, la empresa funcionaba siempre como un mecanismo alternativo de asignación al mercado. La política de recursos humanos de Propulsora se orientaba en la misma dirección. La necesidad de abundante mano de obra calificada hacía preferible la internalización del mercado de trabajo, capacitando al personal, otorgando salarios altos y una carrera profesional a largo plazo.⁴⁰ Uno de esos jóvenes que se iniciaban en Propulsora y que sería posteriormente un cuadro gerencial con importantes responsabilidades en diversas empresas de la Organización, ratificaba treinta años después y en el momento de su retiro el éxito de esa política de recursos humanos: "Yo creo que esta filosofía de Roberto Rocca de traer jóvenes profesionales y hacerlos desarrollar toda su carrera dentro del grupo, nos da una identidad que no se lograría trayendo gente de afuera con una carrera ya hecha en otro lado. Es decir, la filosofía de que todos nuestros directivos hayan crecido en el Grupo es una de las fuerzas que tenemos y que no aban-

³⁸ Salvador SAN MARTÍN, "El Plan Siderúrgico Nacional..." cit., p. 21.

³⁹ *Propulsora Siderúrgica SAIC. Memoria correspondiente al octavo ejercicio social terminado el 30/6/69*, pp. 21-22.

⁴⁰ Para una visión que considera a la empresa como un mecanismo de asignación alternativo al mercado: Julio SEGURA, "Visiones analíticas de la empresa: evolución y nuevos enfoques de viejos problemas", Pablo ACEÑA y Francisco COMIN (comp.), *La empresa en la historia de España*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 46-47.

donaría, y por lo tanto no soy muy partidario de salir al mercado a buscar gente para cargos gerenciales."⁴¹

Los primeros años de la empresa

La planta de Ensenada quedaba inaugurada en la última semana de diciembre de 1969 como productora de laminados en frío.⁴² Inmediatamente comenzaba a padecer las consecuencias de la acción unilateral de la DGFM. A pesar de las advertencias que había recibido de la dirigencia de Propulsora, el organismo estatal decidía importar, por estimaciones de escasez, una cantidad de chapa laminada en frío que terminaría saturando el mercado.⁴³ Por otro lado, el precio que SOMISA le imponía a la chapa laminada en frío era inferior al internacional y la protección tarifaria todavía no era razonable para hacer viable la producción local.⁴⁴ Ello hacía que su producción de 27.700 toneladas realizada durante los cuatro primeros meses quedara casi en su totalidad en stock.⁴⁵ Las previsiones que hizo prudentemente la firma le evitaron daños financieros mayores. Pero la situación de apremio le obligó a reducir la producción desde abril hasta julio y así desperdiciar capacidad instalada.

Como lo sugiere la Tabla 3 en el apéndice, el alivio parcial de la situación se lograría con una obligada salida exportadora. Ella generaría una reducción de las existencias pero no era una solución satisfactoria en cuanto a los resultados económicos. Las trabas a las exportaciones, resultantes de la insuficiente reducción de impuestos y del *draw back* fijado por las autoridades, limitarían también los ingresos provenientes de dicha actividad. Sin embargo, el segundo semestre encontraría a la firma con órdenes de compras cercanas a las 50.000 toneladas provenientes fundamentalmente de Estados Unidos. A pesar de las pérdidas, el panorama se mostraba alentador. La salida exportadora demostraba que Propulsora generaba, al poco tiempo de haberse iniciado, un producto que cumplía con los estándares internacionales en cuanto a calidad.

El optimismo que se insinuaba sobre el segundo semestre del '70 se corroboraba con los resultados técnicos obtenidos a lo largo de todo el ejercicio 70/71. La planta alcanzaba en el último trimestre, a sólo quince meses de su inauguración, su potencialidad máxima,

⁴¹ Cosavella formó parte posteriormente de Siderca, SIAT y TAMSAd de México.

⁴² El costo de la planta de laminación en frío fue de aproximadamente 100 millones de dólares. Según la empresa, el 76,2% fue aportado por accionistas privados. El resto fue un aporte del Estado a través del Banco Industrial. Hubo también avales del Estado para garantizar las adquisiciones de equipamiento del exterior. Siempre según la firma, el Estado asumió un riesgo de inversión de 9,3 millones de dólares, suscribiendo acciones privilegiadas que garantizaban un dividendo aun cuando los resultados no autorizaran a remunerar al capital ordinario. *El caso Propulsora*. Para un detalle minucioso de la ingeniería financiera con relación a Propulsora, poniendo énfasis en la intervención del Banco Industrial: Marcelo ROUGIER, *Estado, empresa y crédito...* cit., pp. 183-187.

⁴³ "Está momentáneamente saturada la plaza de chapa laminada en frío", *Economic Survey*, núm. 1.222, Buenos Aires, 17 de febrero de 1970, p. 11.

⁴⁴ Para el caso del precio impuesto por SOMISA a la chapa laminada y la advertencia de Propulsora aun antes de su inauguración: "Inesperadas dificultades en la puesta en marcha de Propulsora Siderúrgica", *Economic Survey*, núm. 1.210, 18 de noviembre de 1969.

⁴⁵ "La producción de chapa laminada en frío", *Economic Survey*, núm. 1.235, 26 de mayo de 1970, p. 13.

equivalente a 30.000 toneladas mensuales. Ninguna planta había logrado hasta ese momento tan alto coeficiente de rendimiento en ese lapso. El alto grado de aceptación de su chapa laminada le permitía la colocación de casi la totalidad de su producción, cuyo destino era en partes iguales el mercado interno y la exportación. No obstante, las diferencias de cambio por los procesos devaluatorios le generaron pérdidas por segundo año consecutivo.⁴⁶

La mejora de los resultados productivos (Tabla 4 en el apéndice) continuó en los ejercicios siguientes, con una participación ya mayoritaria del mercado interno.

En 1972, PS ya cubría el 48,2% del mercado interno junto al 70,4% del exigente mercado automotor. Un volumen de alrededor de 80.000 toneladas iría solamente destinado a ese sector y sus industrias auxiliares. Otros destinos en orden de importancia fueron las empresas vinculadas a galvanización, tubos y caños, artefactos para el hogar y tambores. Las exportaciones estuvieron destinadas fundamentalmente a Estados Unidos y Brasil.⁴⁷

El ejercicio 1973/74 significaba un aumento de la producción de 12,4% con relación al ejercicio anterior, consecuencia de la mejora en la productividad, logrando contrapesar los conflictos gremiales que paralizaron la planta durante 37 días. Las ventas se expandían un 18%, dedicando a exportaciones el 7,9%. No obstante, el aumento de su insumo principal, la chapa laminada en caliente, generaba pérdidas por 2,1% de las ventas totales.⁴⁸

Los dos ejercicios siguientes, correspondientes a los períodos 1974/75 y 1975/76, se desarrollaron en circunstancias políticas y económicas dramáticas. La conflictividad laboral, el ausentismo y el trabajo a reglamento, según la óptica de la empresa, explicaban un bajón productivo del 21,5% con relación al balance anterior. Semejante fenómeno no le impidió obtener su primer ejercicio con ganancias, que representaron un módico 2,5% de las ventas. El futuro, sin embargo, se continuaba viendo con optimismo, ya que se realizaron inversiones para optimizar el proceso productivo y alcanzar las 700.000 toneladas anuales.⁴⁹

Consideraciones finales

En este trabajo hemos analizado el caso de PS en distintas dimensiones. Por un lado, con relación a su fracaso de convertirse, como pretendía originalmente, en una planta siderúrgica integral. Allí se relacionó al emprendimiento con las políticas y las intenciones del organismo que tenía el control de las políticas siderúrgicas: la DGFm. Por otro lado, en una dimensión *micro*, se analizaron cuestiones vinculadas a la estrategia de formación del personal y los resultados productivos de la empresa.

⁴⁶ *Propulsora Siderúrgica SAIC. Memoria y Balance General 1970/71*, p. 13.

⁴⁷ *Propulsora Siderúrgica SAIC. Memoria correspondiente al 30/6/72*.

⁴⁸ *Propulsora Siderúrgica SAIC. Memoria correspondiente al 30/6/74*.

⁴⁹ *Propulsora Siderúrgica SAIC. Memoria correspondiente al 30/6/75*.

Su imposibilidad de integrar todas las fases de la producción siderúrgica se debió fundamentalmente a un marco regulatorio que, como afirman Bisang y Chidiak, estaba "sesgado hacia la idea del control estatal/militar."⁵⁰ Ello significó no respetar el espíritu del Plan Siderúrgico ideado por Savio en 1947 ni por sus modificaciones en 1961 que procuraban dar una iniciativa más importante al sector privado. De alguna manera, la prioridad que establecieron los militares con relación a SOMISA y su intento de mantenerla hegemónica en el sector no sólo bloquearon o retardaron la emergencia de nuevas iniciativas sino que mantuvieron al mercado siderúrgico con una elevada proporción de demanda insatisfecha. En la conceptualización de Evans, la DGFM supo mantener la autonomía de objetivos con relación a los actores económicos, pero su manejo de la política siderúrgica no estuvo enraizado, esto es, no contempló los intereses de la sociedad civil, y por lo tanto, careció "de la capacidad para confiar en la implementación privada descentralizada."⁵¹

Es posible considerar que, como sostiene Schvarzer, en función de su retardo, la del acero "si se trataba de una batalla, ya había sido perdida" desde el mismo momento en que se inauguró SOMISA.⁵² Sin embargo, ello no era un resultado definitivo. Al poco tiempo, nuevos emprendimientos del sector privado intentaron llenar el hueco productivo dejado por la planta de San Nicolás. La concreción del proyecto de PS en Ensenada en sus términos originales durante los '60 o inicios de los '70 no hubiera significado "ganar" la batalla pero quizás sí obtener un digno empate. Lo mismo si se hubiera adelantado el proyecto de Acindar en Villa Constitución.

Cabe afirmar también que el fracaso del proyecto original de PS no impidió algunos triunfos parciales. Su realización como una planta de chapa laminada en frío no dejó de ser un aporte a la integración, aunque parcial, de la industria nacional. Sus productos dieron un insumo importante para apoyar a los sectores dinámicos de la industria de los primeros años de los '70. Por otro lado, la sustitución de chapa laminada importada generó, sólo en los dos primeros años, un ahorro de más de cien millones de dólares.

Desde el punto de vista *micro*, la experiencia de PS y su estrategia de formar personal joven en una planta italiana que sirvió como modelo fue una escuela de aprendizaje de futuros cuadros ejecutivos para las diversas empresas de la Organización Techint en general, conformando así la tercera generación de directivos que en su mayoría fueron argentinos. A juzgar por lo que es hoy Techint, no puede dudarse que condujeron exitosamente, al igual que sus antecesores, los destinos del Grupo. Así mismo, el desempeño inicial de Propulsora fue más que satisfactorio, a pesar de los problemas y los obstáculos en que se vio involucrada. El alto grado de automatización la convirtió en una planta de última generación cuya calidad se evidenció en la aceptación internacional de

⁵⁰ Roberto BISANG y Martina CHIDIAC, "La industria siderúrgica", Daniel CHUDNOVSKY, Fernando PORTA, Andrés LÓPEZ y Martina CHIDIAC, *Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*, Buenos Aires, Alianza, 1996, p. 463. Estas afirmaciones son consistentes con los decretos de implementación de los planes siderúrgicos en la década de los '60 y '70, pero no con las leyes matrices de 1946 y 1961, bajo los gobiernos de Perón y Frondizi respectivamente.

⁵¹ Peter EVANS, "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 140, enero-marzo de 1996.

⁵² Jorge SCHVARZER, *La industria que supimos conseguir...* cit., p. 208.

sus productos. Su eficiencia también se tradujo en lograr en tiempo record la plena capacidad de régimen.

Por último, cabe reflexionar sobre las expectativas de la empresa y deducir así cual era la perspectiva con que evaluaba en la primera mitad de los 70 al modelo sustitutivo de importaciones. Su insistencia en integrar la planta contra tantos rechazos y problemas impuestos desde el poder, las inversiones realizadas para ello y las estimaciones futuras de consumo de acero contradicen la realidad de una estrategia económica agotada. Por el contrario, el crecimiento de la demanda de acero, variable clave para diagnosticar la vitalidad de una coyuntura económica, parecía que desbordaba todos los proyectos posibles de oferta. El cambio de orientación económica a partir de 1976, con la consiguiente apertura económica y recesión, redujo drásticamente el consumo. En este nuevo y dramático contexto, la Argentina lograba tristemente la autosuficiencia siderúrgica. Ahora sí, los emprendimientos como el que originariamente planteaba PS resultaban irracionales en un marco de continuo achicamiento. Para ella como para Siderca, las dos plantas siderúrgicas de la Organización Techint, la exportación fue la única opción para poder sobrevivir y continuar el proceso de expansión. El propósito de Agostino Rocca de forjar un centro siderúrgico integrado para su empresa se alcanzó finalmente en el contexto privatizador de la década de los '90, cuando un consorcio de empresas liderado por PS adquirió una SOMISA endeudada y atrasada tecnológicamente. Con ello, la planta siderúrgica de Ensenada ya no tenía necesidad de producir su propia palanquilla. El monopolio estatal había dado lugar a uno privado.

APÉNDICE

Tabla 1

Producción nacional, importación y consumo aparente de productos siderúrgicos en términos de acero bruto (en miles de toneladas)

Años	Producción Nacional	Importación	Consumo aparente	Porcentaje
1958	276	1925	2201	87,46
1959	244	1691	1935	87,39
1960	301	1574	1857	84,30
1961	475	1631	2095	77,85
1962	659	1086	1738	62,48
1963	915	608	1379	44,08
1964	1273	1099	2207	49,79
1965	1375	1327	2651	50,05
1966	1288	876	2078	42,15
1967	1351	1038	2259	45,94

Fuente: Salvador SAN MARTÍN, "El Plan Siderúrgico Nacional. Visiones y Realidad", *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, núm. 254, Setiembre-Octubre de 1988, p. 84.

Tabla 2

Capacidad instalada para la producción de aceros (1964)

Empresa	Acero en lingotes (toneladas)	Productos Semiterminados	Productos Terminados
SOMISA (estatal)	630.000	560.000	475.000
Siderca	150.000		
La Cantábrica	76.000	30.000	120.000
Acindar	60.000	90.000	300.000
TAMET	60.000	55.000	100.000
Santa Rosa	55.000	70.000	100.000
Vulcano	11.000		10.000
RICAS	11.000		100.000
Gurmendi			60.000

Fuente: "Acero: guerra fría entre dos colosos", *Primera Plana*, 26 de mayo de 1964.

Tabla 3
Exportación de Propulsora Siderúrgica en el primer semestre de 1970

País de destino	Cantidades (toneladas)
Italia	10.680
Venezuela	140
Uruguay	615
Estados Unidos	2.178
Total	13.613

Fuente: *Propulsora Siderúrgica SAIC, Memoria correspondiente al 30/6/70*, p. 16.

Tabla 4
Producción y ventas de Propulsora Siderúrgica (1971-1974)

	Ejercicio 1971/72	Ejercicio 1972/73	Ejercicio 1973/74
Ventas mercado Interno (toneladas)	317.394	368.593	425.810
Exportaciones (toneladas)	61.871	23.288	36.889
Producción total (toneladas)	378.001	415.146	466.918

Fuente: "Memoria correspondiente al décimo tercer ejercicio social terminado el 30 de junio de 1974", *Propulsora Siderúrgica SAIC, Memoria y Balance General 1973/74*, p. 12.

Tabla 5
Estimaciones de consumo de acero dadas por la DGFM para 1975-1980
(en miles de toneladas)

Hipótesis de crecimiento anual	Año 1975	Año 1977	Año 1979	Año 1980
Al 8%	4.887	5.700	6.648	7.180
Al 10%	5.359	6.484	7.845	8.630
Al 12%	5.863	7.355	9.227	10.334

Fuente: Dirección General de Fabricaciones Militares. Salvador SAN MARTÍN, "El Plan Siderúrgico Nacional... cit., p. 90.