

Política industrial e industria siderúrgica en tiempos de Perón, 1946-1955*

Claudio Belini**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el gobierno peronista se propuso como objetivo promover la industrialización sobre la base de la expansión del mercado interno. Esta orientación se apoyaba en los diagnósticos sombríos que las autoridades públicas elaboraron acerca de las perspectivas abiertas por la inminente reanudación del comercio internacional. Por un lado, se pensaba que luego del período inmediato de la posguerra, las exportaciones de productos primarios hallarían dificultades para su colocación. Por el otro, se temía que la reanudación de las importaciones provocaría efectos negativos sobre el sector industrial y la ocupación obrera. Estas perspectivas condujeron al gobierno peronista a diseñar y aplicar una política destinada a proteger y promover el crecimiento industrial.

El objetivo de este artículo es analizar las características y el impacto de la política sectorial sobre la producción y laminación de acero. Si bien la producción de laminados surgió como consecuencia de las condiciones económicas creadas

* Una primera versión del trabajo fue presentada en las XVIII Jornadas de Historia Económica. Agradezco los comentarios allí recibidos así como los realizados por Hilda Sabato y Juan Carlos Korol. Finalizada esta investigación recibí sugerencias de Bernardo Duggan, a quien agradezco el haberme facilitado la consulta del capítulo correspondiente de su tesis "Iron and steel production in Argentina, c.1920-1952", LSE, University of London, 1999. Finalmente, deseo señalar que esta investigación contó con el apoyo de la Fundación Antorchas.

** Becario del CONICET en el Programa de Estudios de Historia Económica y Social Argentina del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, Facultad de Filosofía y Letras, U.B.A.

por la Segunda Guerra Mundial, a partir de 1946 la política industrial asumió como meta el fomento de la industria. Este objetivo, cuya mayor ambición era construir una planta siderúrgica integrada, no fue alcanzado durante el período peronista. Este estudio pone énfasis en el análisis de los instrumentos de la política industrial utilizados para tal fin así como factores exógenos que condicionaron su impacto y el desempeño del sector.

1. Características de la tecnología siderúrgica:

Desde mediados del siglo XIX, la industria siderúrgica moderna se organizó en tres etapas productivas diferenciadas (reducción, refinación y laminación), que podían ser encaradas por distintas unidades productivas. La primera de ellas consistía en la producción de arrabio. Por entonces, el sistema más generalizado de reducción era el alto horno, donde el mineral de hierro era sometido a la combustión alimentada con coque. Otros métodos, como el horno a carbón vegetal o el eléctrico, eran de uso limitado porque implicaban una alta demanda de esos combustibles.

La segunda etapa consistente en la producción de acero se realizaba a finales del siglo XIX en hornos Siemens Martin. A diferencia del convertidor Bessemer, que había revolucionado la industria a partir de 1850, el horno Siemens Martin permitió el empleo de hierro de bajo grado y chatarra. A la vez, posibilitó un uso más intensivo del combustible.

La tercera etapa que involucraba la transformación del acero en productos semiterminados se realizaba en trenes de desbaste. Esta operación requería el calentamiento previo de los lingotes de acero, obteniéndose planchones y palanquilla. Finalmente, éstos eran sometidos a una nueva elaboración para la obtención de productos planos (chapas) y no planos (barras, alambón, tubos sin costura, perfiles pesados y rieles) respectivamente.

Aunque estas tres etapas podían realizarse separadamente, el modelo productivo dominante se basó en la organización de grandes unidades de producción que las integraban. Ello ofrecía importantes economías de escala y menores costos de producción resultantes de la reducción de los tiempos muertos, el ahorro de combustible y el aprovechamiento de subproductos obtenidos en las primeras fases.¹

Sin embargo, este modelo impuso fuertes condicionantes al desarrollo del sector en los países periféricos. Por un lado, la presencia de mercados pequeños y diversificados constituía una barrera para aprovechar las economías de escala. Por el otro, la implantación de la industria exigía grandes inversiones, cuya amortización requería largos plazos, lo que la hacía poco atractiva para la inversión privada. Además, la importación de equipos significaba grandes erogaciones de divi-

1. Para un análisis de la tecnología siderúrgica véase CEPAL, *Estudio sobre la Tecnología en la Siderurgia Latinoamericana*. Buenos Aires, 1976.

sas. Este último factor se convirtió en un escollo importante cuando se vio acompañado de una caída de los precios de los productos de exportación tradicionales.

2. Origen de la Industria

La desarticulación de la división internacional de trabajo provocada por el estallido de la Primera Guerra Mundial dio lugar a una serie de querrelas internas sobre los límites impuestos a la economía argentina por la especialización agroexportadora. En ese debate la ausencia de una industria siderúrgica era levantada por distintos actores sociales y políticos como un signo de debilidad e incluso de decadencia económica.²

En la historiografía conviven diferentes interpretaciones sobre las causas de ese atraso. Para autores enrolados en el marxismo, el estructuralismo y el pensamiento cepalista de los años sesenta la política librecambista y la estrecha asociación económica con Gran Bretaña desestimuló la búsqueda de fuentes de carbón y hierro, favoreciendo las importaciones.³ En contraposición, autores inspirados en la teoría neoclásica han argumentado que la falta de yacimientos minerales de hierro constituyó el factor principal para explicar la inviabilidad de la industria en el primer tercio del siglo XX. Según esta perspectiva, lejos de perjudicar el crecimiento económico, la política librecambista habría redundado en una más eficiente asignación de los recursos y en tasas de crecimiento más altas de las que habrían resultado de políticas autarquizantes.⁴

En consecuencia, no existe acuerdo sobre el peso de estos factores en el retardo de la industria local. La interpretación neoclásica, que pone el acento en la ausencia de recursos minerales, hace necesario recordar que la disponibilidad de hierro y carbón no fue una barrera infranqueable para países como Japón e Italia. Más importante aún es que naciones como Chile y Brasil que disponían de recursos naturales e incluso exportaban mineral de hierro, no lograron desarrollar una industria siderúrgica hasta la década de 1940.⁵

2. Leopoldo Lugones, "Informe Confidencial" en *El Payador*, Caracas, 1979; Luis García Mata y Juan Eugenio Maggi. *Posibilidades para el desarrollo de la Gran Siderurgia en la Argentina*. Buenos Aires, 1942. Desde una perspectiva comunista Ernesto Guidici, *Imperialismo Inglés y Liberación Nacional*. Buenos Aires, 1940.

3. Ricardo Ortiz. *Historia Económica de la Argentina*. Raigal, 1955; Adolfo Dorfman, *Historia de la Industria Argentina*. Hyspamérica, 1986. Roberto Cortés Conde "Problemas de Crecimiento Industrial, 1870-1914" en Torcuato Di Tella y otros. *Argentina, sociedad de masas*. Buenos Aires, Eudeba, 1965.

4. Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires, Amorrortu, 1983 y Lucio Geller, "El crecimiento industrial argentino anterior a 1914 y la teoría del bien primario exportable" en Marcos Giménez Zapiola (compilador). *El régimen oligárquico*. Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

5. Para Brasil véase Wilson Suzigan. *Industria Brasileira. Origem e Desenvolvimento*. S.P., 1986.

Durante la primera mitad del siglo XX la Argentina se abasteció mediante las importaciones. En efecto, si bien desde finales del siglo XIX se instalaron empresas laminadoras, la primera de las cuales fundada por Juan Pinoges poseía un horno Siemens Martin de seis toneladas de capacidad, la producción local fue reducida, especialmente por la ausencia de protección aduanera.

De esta manera, como se observa en el cuadro 1, el consumo fluctuó de acuerdo a las posibilidades de la oferta mundial y la demanda interna. La Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión provocaron caídas abruptas, que sólo se revirtieron con la normalización del comercio internacional y la expansión interna. Con todo, los niveles máximos de consumo registrados durante la fase de expansión ferroviaria y urbana de principios de siglo no se reiteraron.

Sólo a mediados de la década de 1930 el estado asumió como problema la inexistencia de una industria local. Haciéndose eco de las demandas de la Unión Industrial y de sectores castrenses, en julio de 1936, el gobierno de Justo creó una comisión para el estudio de un plan de fomento de la industria "en todas sus fases".⁶ Esta comisión, integrada por representantes ministeriales y empresarios,

Cuadro 1

Consumo argentino de acero, 1900-1955
-Promedios quinquenales en toneladas-

Período	Consumo Global	Consumo por habitante
1900-04	322.000	67
1905-09	894.800	157
1910-14	1.036.200	143
1915-19	251.200	30
1920-24	709.600	75
1925-29	1.282.200	117
1930-34	732.000	59
1935-39	934.000	69
1940-44	290.000	20
1945-49	999.000	62
1950-54	966.000	54
1955	1.650.000	86

Fuente: C.E.P.A.L., El Desarrollo Económico de la Argentina, Santiago de Chile, 1958.

6. Decreto 86.404 en *Anales de la Unión Industrial Argentina*, año XLIX, n° 811, julio de 1936, pp. 24-27.

elaboró un primer informe a principios de 1937 donde reclamó modificaciones aduaneras, exenciones para la introducción de maquinarias y la prohibición de exportar chatarra.⁷ Incluidas en un proyecto de ley, estas demandas fueron remitidas al Congreso en agosto de 1938 pero quedaron estancadas en la cámara baja. En mayo de 1939, Ortiz reiteró la necesidad de fomentar al sector, aunque advirtió que no se proponía sustituir la corriente importadora.⁸ Finalmente, poco después del inicio de la Segunda Guerra Mundial, Ortiz decretó la prohibición de exportar chatarra.⁹ A esta medida se agregaron otras introducidas por la cámara baja en la ley de presupuesto de 1939, que buscaban alentar la industria laminadora mediante la exención aduanera durante cinco años para importar maquinarias y la supresión del adicional del 10 % sobre la chatarra y el acero.

El estado también jugó un papel central en la instalación de la primera acería a través de la Fábrica Militar de Aceros de Valentín Alsina. Esta empresa, que fue resultado de las crecientes preocupaciones militares por la cuestión de la defensa nacional, debió afrontar diversas dificultades. En primer lugar, su financiamiento se realizó mediante la inversión de partidas del Ministerio de Guerra destinadas a otros fines. Por otra parte, su localización a orillas del Riachuelo dificultó la construcción por falta de energía eléctrica y por las dificultades del transporte fluvial de las materias primas. A estos inconvenientes, se sumaron las limitaciones originadas por la ausencia de mayor asesoramiento técnico que el ofrecido por los ingenieros militares. Pese a estas dificultades, en junio de 1937, la planta comenzó a producir lingotes de acero y un año después puso en marcha los trenes laminadores.¹⁰

La expansión de la producción nacional de acero se inició como respuesta a las condiciones creadas por la guerra. Bajo el doble estímulo de un mercado cautivo y, en menor medida, de medidas de fomento comenzaron a instalarse nuevas plantas, algunas de las cuales eran antiguas empresas metalúrgicas afectadas por la caída de las importaciones de acero. A Talleres Vulcano (ex Juan Pinoges) y la Fábrica Militar, se sumaron La Cantábrica en 1940, Torres y Citati en 1942, Tamet, Rosati y Cristóforo en 1943, Acindar, la alemana Crefin y la francesa Santa Rosa en 1944. De esta manera, ese año el número de hornos alcanzó los 22, con una capacidad de 327 toneladas. Por su parte, la producción de lingotes de acero ascendió de 13.900 toneladas en 1939 a 144.000 en 1945.

Sin embargo, el crecimiento estaba siendo frenado por la escasez de materias primas e insumos que reducían el rendimiento de los hornos al incrementar las

7. *Argentina Fabril*, año LI, n° 832, abril de 1938, p. 17.

8. *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (en adelante *DSHCSN*), año 1938, tomo I, pp. 634-635; año 1939, tomo I, p. 36.

9. *Argentina Fabril*, año LII, n° 850, octubre de 1939, p. 58.

10. Eduardo Garimaldi. *Industria Siderúrgica Argentina. Antecedentes y comentarios*. Buenos Aires, 1947, pp. 20-34.

reparaciones y acortar las campañas.¹¹ En especial, era alarmante el incremento de la demanda de chatarra que había ascendido de 10.000 toneladas en 1938 a 160.000 en 1945 mientras que la oferta anual alcanzaba las 65.000. Estas dificultades patentizaban la fragilidad de las bases de la industria. Otros insumos como arrabio y ferroaleaciones si bien no escasearon, vieron incrementar sus precios. Dificultades adicionales provenían de la imposibilidad de renovar equipos. La elección de hornos Siemens Martin de reducida capacidad y rendimiento, consecuencia del crecimiento de la industria en un contexto del cese de la oferta mundial de maquinarias, explicaba el alto costo de fundición y la existencia de siete empresas para una producción de sólo 150.000 toneladas de lingotes de acero.¹²

La guerra también imposibilitó la importación de trenes laminadores nuevos y equipos generadores. De hecho, Tamet y Acindar debieron adquirirlos a empresas vinculadas de Brasil y Chile respectivamente, reacondicionándolos en Argentina. Por su parte, Crefin, Santa Rosa y Rosati y Cristóforo los construyeron en el país según diseños extranjeros. Como resultado de estas limitaciones sólo dos de las siete firmas tenían acoplados a sus trenes de desbaste y de laminación, trenes laminadores menores para la transformación de los perfiles intermedios. Ello condicionaba a la industria a producir hierro redondo destinado a la construcción, que era el tipo de mayor demanda en el mercado.

En conjunto, la producción de laminados ascendió desde 10.400 toneladas en 1939 a 110.400 en 1945. Aunque el rubro principal era la producción de hierro redondo, también se elaboraron otros tipos. Vulcano siguió especializándose en la producción de perfiles doble T, actividad que había encarado en 1908 gracias a la protección establecida en 1905 sobre perfiles de madera, cubriendo cerca del 50 % de la demanda interna.¹³ Tamet se especializó en la producción de hierro redondo para trafilación con el objeto de cubrir sus propias necesidades. Por su parte, la Fábrica Militar comenzó a laminar chapas convirtiéndose en la primera planta de América del Sur y la única que ofreció ese producto en el mercado local durante décadas.

A pesar de este impulso de la producción local, la demanda nacional no era cubierta. La producción de tirantes y flejes era muy reducida. Inclusive, la producción de hierro redondo, cuadrado y en planchuelas era menor al promedio de importaciones de 1935-1939 que alcanzó 193.700 toneladas.¹⁴

11. Banco Central de la República Argentina (en adelante BCRA), *Informe sobre el mercado local e industria nacional de laminados de hierro y acero*. Buenos Aires, 1945, p. 46.

12. En los Estados Unidos el horno Siemens Martin medio producía 110 toneladas, es decir un tercio de la capacidad instalada local. Véase Charles Parker. *El acero en acción*. Buenos Aires, 1946, p. 179.

13. Sólo representaba el 4 % del total de laminados fabricados. BCRA, *op. cit.*, p. 22.

14. Debe tenerse en cuenta que 1937 fue un año irregular de importaciones como consecuencia de las expectativas sobre el inicio de la guerra en Europa.

Las limitaciones que afrontaba la industria eran bien conocidas por los propios empresarios y las autoridades castrenses, quienes comenzaron a planificar políticas tendientes a brindar una base más sólida al sector. En 1941, Fabricaciones Militares inició la construcción del primer alto horno destinado a la producción de arrabio a partir de los yacimientos de hierro ubicados en Jujuy. Tres años más tarde, una empresa sueca se convirtió en la adjudicataria de la planta cuya construcción finalizó en septiembre de 1945.¹⁵ El proyecto tenía como objetivo iniciar la explotación de los yacimientos locales en reducido volumen a fin de poder contar con un suministro mínimo en caso de un corte abrupto de las importaciones. Si bien durante la guerra las importaciones no habían decrecido, se había modificado su origen, acentuándose la dependencia con respecto al Brasil considerado por los militares argentinos como el principal rival militar. La producción de arrabio alcanzó las 15.000 toneladas en 1946 pero la demanda ascendía entonces a 60.000. Además, el arrabio de Zapla no era apto para el uso en hornos Siemens Martin por su alto contenido en fósforo.¹⁶

En realidad, el afianzamiento de la industria sólo podría provenir de la instalación de una planta integrada. En septiembre de 1944, Fabricaciones Militares lanzó una licitación para la presentación de propuestas a fin de constituir una sociedad mixta entre el estado y el capital privado. Aunque se presentaron seis ofrecimientos, sólo uno constituía una propuesta realizable. Se trataba de la auspiciada por las tres principales firmas metalúrgicas argentinas, a las que se sumaban una empresa importadora y la subsidiaria local de Armco. Según este proyecto se construiría una acería con una capacidad de producción de 300.000 toneladas, ampliable progresivamente a las 800.000. La planta utilizaría en forma predominante materias primas de importación, dejando los recursos locales para épocas de dificultades en el aprovisionamiento externo. El capital de la empresa totalizaría cien millones de pesos de los cuales el diez por ciento sería suscripto por el capital privado.¹⁷

Las otras presentaciones no eran más que propuestas de adhesión para cuando la acería estuviera completada. De esta forma, los industriales siderúrgicos se resguardaban de los efectos que la implantación de esta planta produciría sobre sus empresas, obligándolas a reorientar la producción debido a la imposibilidad de competir por los mayores costos de producción de las pequeñas acerías.

Ante el resultado de la licitación el general Savio, presidente de Fabricaciones Militares, solicitó a los empresarios de la propuesta ganadora la integración en su proyecto del resto de las firmas del sector, e incluso de las pequeñas plantas relaminadoras. El acuerdo se alcanzó un año después y, en enero de 1946, el proyec-

15. Ministerio de Guerra. *Dirección General de Fabricaciones Militares, 1941-1945*. Buenos Aires, 1945, s/p.

16. Secretaría de Industria y Comercio. *Informe n° 18. Arrabio*. Buenos Aires, 1948, p. 24.

17. Véase la reproducción de las propuestas en Manuel Savio. *Obras*. Buenos Aires, 1973, pp. 332-349.

to fue elevado al Poder Ejecutivo. El plan definitivo establecía la organización de una empresa mixta para la elaboración de 350.000 toneladas de productos semiterminados sobre la base de mineral de hierro y carbón de importación.¹⁸ El objetivo era producir insumos para la industria metalúrgica local a precios internacionales o superiores en un 5 %. Para ello se proponía que el estado subsidiara durante los doce años iniciales las diferencias entre el costo de producción y el precio de venta. A la vez, el plan otorgaba al capital privado un interés garantido del 4 %.

Adicionalmente, el plan preveía la organización de una segunda sociedad mixta con un capital de ochenta millones de pesos, que a diferencia de la primera sería controlada por Armco en un 51 % de su capital, reservándose el estado un mínimo del 10 %. El objetivo de esta empresa sería la elaboración de planchas y chapas.

Para Savio las ventajas del proyecto residían en que se obtendrían productos semiterminados a precios internacionales. Por otro lado, la participación estatal en la planta laminadora controlada por Armco le aseguraría un rendimiento que posibilitaría financiar parcialmente el subsidio otorgado a SOMISA.¹⁹ El 19 de enero de 1946 se firmó un acta de ratificación de compromisos y la realización de los estudios preliminares a cargo de Armco.

En el seno del gobierno militar el plan contó con la oposición del ministro de Agricultura Pedro Marotta, para quien el proyecto creaba una industria "antieconómica" que al depender de materias primas importadas sólo podría mantenerse con altos derechos aduaneros y subsidios estatales. Como en el caso de la azúcar, alegaba que éstos no podrían suspenderse en el futuro.²⁰ El ministro impugnó también el papel preponderante otorgado a Armco en la sociedad mixta laminadora ya que ésta absorbería la mitad de la producción de SOMISA, relegando así a las empresas locales. Finalmente, cuestionó el apuro militar por adjudicarle la realización de los trabajos preliminares ya que "si como todo parece indicarlo, el Congreso no es favorable a la creación de la Sociedad Anónima Mixta Siderurgia Argentina, se habrá perdido esta importante suma de dinero".

En febrero de 1946, Armco rehusó prolongar el ofrecimiento para la constitución de la sociedad mixta laminadora al establecerse que el plan sería sometido a consideración del Parlamento. Pese a estos inconvenientes, el plan recibió el respaldo del presidente Farrell. El 28 de febrero, cuatro días después de las elecciones que dieron el triunfo al coronel Perón, el gobierno propuso la consideración del proyecto por parte del Congreso electo.

18. La ubicación de la planta en San Nicolás respondía a la doble necesidad de reducir los gastos de transporte de las materias primas y la cercanía al cordón industrial bonaerense, principal mercado consumidor.

19. Savio calculaba los beneficios de la empresa laminadora por encima del 8 % anual. "Conceptos Fundamentales de Orden Económico y Financiero", 17 de agosto de 1945, en M. Savio, *op. cit.*, pp. 219-229.

20. *Idem*, p. 207.

En resumen, a finales de la Segunda Guerra Mundial el estado estaba involucrado en el fomento e instalación de la industria siderúrgica a través de la producción directa de arrabio, el estímulo con medidas de liberación aduanera de la industria laminadora e incluso la producción directa para satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas a través de la Fábrica Militar de Aceros, y la construcción de un acuerdo entre estado, capitalistas locales y extranjeros para la organización de una acería integrada.

El acuerdo logrado para la constitución de SOMISA significaba el triunfo de los sectores nacionalistas que habían propiciado el desarrollo de la industria siderúrgica, así como de los intereses de algunas grandes empresas metalúrgicas locales que se resguardaban del incremento de los costos que la producción local de acero podía acarrear. El proyecto de Fabricaciones Militares se fundamentaba en la existencia de una alta demanda de productos de acero y en la posibilidad de importar las materias primas para su producción local, iniciando lentamente la explotación de los yacimientos de hierro y carbón. Era también expresión de la moderación con que aquellos sectores concebían la instalación de la industria. Ni los civiles nacionalistas ni los militares entendían que el proyecto debía excluir al capital privado, inclusive extranjero, ni que la industria se mantendría no competitiva en el futuro.²¹

3. La política peronista en los años del Primer Plan Quinquenal

3.1. El proyecto SOMISA

En octubre de 1946 el gobierno peronista presentó su plan. En él se asumía la necesidad de proteger a las "industrias artificiales" al sostenerse que la política industrial auspiciaba aquellas que aún dependiendo de materias primas importadas, como la metalurgia, producían "artículos de imprescindible necesidad tanto del consumo privado como la defensa".²² Entre los objetivos se estableció la elevación de la producción de acero hasta las 315.000 toneladas en 1951. Esta meta se alcanzaría mediante la concreción del Plan Siderúrgico. Este plan auspiciaba también el fomento y estímulo a la industria laminadora.

21. Luis García Matta y Juan Maggi, *op. cit.*, p. 11-24. Véase también el proyecto de ley presentado al Congreso en *DSHCSN*, año 1946, tomo III, pp. 481-484. Para la evolución de los proyectos militares desde las posturas autarquizantes durante la guerra hasta las que ponían el acento sobre consideraciones de costo y competitividad, véase Marta Panaia y Ricardo Lesser, "Las Estrategias Militares frente al Proceso de industrialización, 1943-1947" en Marta Panaia, Ricardo Lesser y Pedro Skupch. *Estudios sobre los orígenes del peronismo II*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.

22. Presidencia de la Nación. *Plan de Gobierno 1947-1951*. Buenos Aires, pp. 357-359.

El proyecto SOMISA constituía la piedra angular del Plan Siderúrgico. Aunque durante la guerra se había iniciado la producción de acero y laminados, sólo la puesta en marcha de una acería integrada, en ausencia de algún tipo de acuerdo regional de complementariedad, podía brindar bases sólidas a la industria laminadora. El proyecto de ley respectivo recibió tratamiento legislativo en la cámara alta a finales de 1946 gracias al interés demostrado por el Ministerio de Guerra. En la Cámara de Diputados fue objeto de un extenso y acalorado debate en donde no faltó la colaboración entre los bloques mayoritarios. Mediante un acuerdo de las bancadas peronista y radical se introdujeron cambios fundamentales en el mismo que limitaron la participación accionaria de Armco, Tamet y Siam al 2 % del total cada una, e incluso abolieron la posibilidad de que el capital privado nacional controlase en el futuro más del 49 % del capital accionario de la empresa.²³ El capital social autorizado quedó constituido por 8.000 acciones "A", de 10.000 pesos cada una correspondiente al aporte estatal, y 2.000 acciones "B" de 10.000 pesos correspondiente al aporte privado. Las acciones "A" tenían diez votos cada una, las restantes sólo 1 voto. También se limitó la garantía del 4 % de interés anual fijo, otorgado originalmente a las empresas firmantes del acta de enero de 1946, a las primeras 2.000 acciones "B" que suscribiera el capital privado y a la primera serie de 10 millones de pesos en caso de ampliación del capital. En conjunto, las reformas introducidas fortalecieron el dominio estatal sobre la empresa mixta.

Por otra parte, la ley confirió al Instituto Argentino de Promoción del Intercambio amplia autoridad sobre la financiación, las importaciones y contrataciones que demandaría la instalación de SOMISA, fortaleciendo la influencia de Miguel Miranda.

Durante 1947 se dieron los pasos iniciales de la organización de la empresa. En julio tuvo lugar la constitución de la misma y la suscripción de la primera serie de acciones estatales por 16 millones de pesos. Al mes siguiente, fueron suscriptas acciones por parte del capital privado por unos dos millones de pesos, un 20 % del total de su aporte en el capital social autorizado.²⁴ Por último en diciembre, se realizó la primera suscripción pública con la intervención del Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias. Debido a la fuerte demanda debieron prorratearse las acciones.²⁵

A fines de 1947, un episodio reveló las adversidades que comenzaban a enfrentar los planes de Fabricaciones Militares. Una licitación oficial para otorgar la

23. Un análisis del debate puede verse en Claudio Belini, "Parlamento, Partidos Políticos y Política Industrial en Argentina, 1946-1955" en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 23, 1er. semestre de 2001, pp. 90-95. La ARBED-Terres Rouges de Luxemburgo y Westinghouse de los Estados Unidos participaban en el capital de Tamet y Siam respectivamente.

24. *La Reforma Comercial*, año XLVIII, n° 705, agosto de 1947, p. 25.

25. *La Reforma Comercial*, año XLVIII, n° 714, mayo de 1948, p. 26.

construcción de una planta laminadora, como la propuesta por el malogrado contrato con Armco, provocó una crisis política cuando el ejército impugnó la decisión de Miranda de otorgar el proyecto a la propuesta más costosa realizada por una empresa desconocida. Poco después, el descubrimiento de un desfalco millonario obligó a Perón a apartar a Miranda de los planes militares.²⁶ Finalmente, en enero de 1948, el gobierno autorizó a Fabricaciones Militares a construir la planta.²⁷

Mientras tanto, el proyecto SOMISA avanzaba lentamente. En marzo de 1948, Armco presentó al directorio dos planes de trabajos, entre los cuales éste eligió el que implicaba el incremento de la capacidad de producción hasta medio millón de toneladas, previéndose su ampliación hasta un millón. Esta decisión, junto con la inflación acumulada desde 1944, significó la modificación de los costos de la obra, lo que obligó al gobierno a remitir un proyecto de ley para autorizar el incremento del capital de la empresa. Más importante aun, el proyecto oficial intentó modificar la ley constitutiva al devolver al capital privado la posibilidad de controlar el 90 % del capital de la empresa después de sus primeros cinco años de existencia. El objetivo era reforzar la participación futura del capital privado, lo que se justificaba según el gobierno por la mayor eficiencia y celo de su impulso.²⁸ Aunque el proyecto fue considerado y recibió despacho por las comisiones respectivas en 1949 no logró tratamiento parlamentario, lo que puso de manifiesto la renuencia de la bancada peronista para modificar las bases de la empresa.²⁹

El deterioro de las reservas de divisas durante 1949 planteó al gobierno la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento. En junio, el Consejo Económico Nacional había autorizado a Fabricaciones Militares a iniciar tratativas con el Eximbank. Por entonces, el Ministerio de Defensa entendía que la financiación externa era la única solución viable y el propio presidente Perón se había pronunciado a su favor.³⁰ Pero, aparentemente, el régimen no estaba dispuesto a ofrecer la garantía del Banco Central. En 1950, se realizaron presentaciones oficiales ante el Eximbank y el Departamento de estado para obtener un crédito de 52 millones de dólares para financiar la construcción de la planta laminadora. En forma paralela, el gobierno inició negociaciones con el Banco de París y de los Países Bajos. En este caso, el crédito cubriría el ochenta por ciento de las inversiones totales al 4,9 % de interés y se amortizaría en cinco años, una vez pues-

26. Robert Potash. *El Ejército y la política en la Argentina*. Buenos Aires, Hyspamérica, 1985, Vol. II, p. 97.

27. DGFM, *Memoria Anual*, año 1948. Buenos Aires, 1949, p. 55.

28. *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación* (en adelante DSHCDN), año 1948, tomo II, pp. 807-808.

29. Dado que se incluían en él ampliaciones para el presupuesto de Fabricaciones Militares, la totalidad de los planes militares se vieron afectados por la escasez de recursos.

30. "Memorando Asunto Plan Siderúrgico". *Archivo de la Secretaria Técnica de la Presidencia*. Legajo 631, Archivo General de la Nación.

ta en marcha la planta o a más tardar a los tres años y medio de firmado el contrato. En ambos casos se preveía que los acreedores exigirían la garantía del Banco Central. Para el gobierno la propuesta europea no tenía plazos de amortización adecuados, mientras que la provisión de los equipos se realizaría sin licitaciones lo que no garantizaba ni la mejor calidad y ni el mejor precio.

En cualquier caso, se requería el incremento del capital de So.Mi.S.A.. Por ello, en septiembre de 1950, el Poder Ejecutivo insistió mediante la inclusión del tema en otro proyecto, pero eliminando el artículo que permitiría el control privado. En esta oportunidad el proyecto, que otorgaba al Ejecutivo amplias atribuciones para el incremento del capital y la emisión de las acciones, fue rápidamente considerado y aprobado por ambas cámaras.³¹ Sin embargo, la empresa no recibió nuevos aportes estatales durante 1951. Sólo a mediados de 1952, se le acordaron sesenta millones de pesos. La falta de financiamiento y la escasez de divisas permitieron realizar exclusivamente las obras que no requerían dólares. De esta manera, ese año se completaron el ramal ferroviario y el barrio residencial, mientras que se iniciaron los trabajos del puerto. En cuanto al crédito externo las negociaciones con el Eximbank y la banca europea no fructificaron.

Por otra parte, la construcción de la planta laminadora a cargo de Fabricaciones Militares tampoco avanzó. En 1950, el anuncio de la venta de una planta laminadora de chapas en Estados Unidos, que había sido encargada por una empresa checoslovaca, reactivó el proyecto. Pero aunque el coronel Castiñeiras, representante de Fabricaciones Militares en Washington, recomendó su adquisición, la respuesta de Buenos Aires no llegó.³²

En suma, hacia 1952 el gobierno no había logrado casi ninguno de los objetivos planteados en el Plan Siderúrgico. Luego de la sanción de la ley, la construcción de SOMISA había quedado en manos de estado. La organización de la empresa coincidió con el período de mayor disponibilidad de divisas. La ausencia de interés se expresó crudamente en los escasos recursos económicos que el estado le otorgó al proyecto. En síntesis, el gobierno no le concedió la prioridad que los militares creían indispensable.

Como consecuencia de las dilaciones oficiales (y como veremos de la política de estímulo a la elaboración de laminados) la producción de acero se estancó (véase cuadro 2). Algo similar ocurrió con la de arrabio. En este caso, sin embargo, no se trataba sustituir importaciones si no resguardar los yacimientos de hierro para una situación de emergencia. Con este propósito Fabricaciones Militares había elaborado en 1946 planes de ampliación pero hacia 1949 la evaporación de las divisas los aplazó.³³ A esto se sumó el intento fallido de contratar a una firma extranjera para la dirección técnica de la obra y las dificultades para la importación de material refractario. Estas dificultades condujeron a Fabricaciones

31. *DSHCDN*, año 1950, tomo IV, pp. 3.188-3.191 y pp. 3.467-3.469. Véase también *DSHCSN*, año 1950, tomo II, p. 1.760.

32. Pedro Castiñeiras, *Esto lo hicieron los argentinos*. Buenos Aires, 1972, pp. 53-55.

33. D.G.F.M., *Memoria Anual*. Año 1949. Buenos Aires, 1950, p. 12.

Cuadro 2

Producción de arrabio, acero y laminados, 1946-1955
-en toneladas-

Año	arrabio	acero	laminados
1946	12.300	133.000	126.200
1947	15.700	125.200	152.200
1948	17.300	122.300	162.600
1949	18.500	124.700	212.600
1950	17.800	130.200	264.000
1951	19.000	131.500	296.500
1952	31.700	126.400	294.500
1953	36.300	174.300	274.600
1954	39.500	186.100	526.000
1955	35.000	217.600	658.800

Fuente: elaboración propia sobre la base de Conade, *Diagnóstico y Proyecciones de la Industria Siderúrgica*. Buenos Aires, 1966.

Referencia: * no incluye acero moldeado en hornos eléctricos.

Militares a encarar la construcción del segundo alto horno bajo la dirección de sus ingenieros, siendo inaugurado en abril de 1951. Si bien ello permitió duplicar la capacidad de producción hasta las 40.000 toneladas, la producción efectiva no superó las 19.000.

3.2. La industria laminadora

Mientras la construcción de SOMISA se vio postergada, la política hacia la industria laminadora fue más exitosa. En agosto de 1945, un grupo de empresarios había propuesto a la Secretaría de Industria la aplicación de un régimen de licencias de importación a fin de proteger la industria. De acuerdo a lo establecido en el régimen de industrias de interés nacional, sancionado en julio de 1944, se iniciaron estudios a fin de establecer si la industria merecía protección. La Dirección de Economía y Política Industrial recabó la opinión de los empresarios metalúrgicos, el Centro de Importadores y los ministerios militares. Los empresarios laminadores, que a la vez fabricaban artículos metalúrgicos, señalaron que la protección debía limitarse a los tipos de laminados que se elaboran localmente a fin de no encarecer los costos del conjunto de la industria metalúrgica.³⁴ Por su parte, el Centro de Importadores expresó su disconformidad con cualquier medida de pro-

34. Secretaría de Industria y Comercio, *Hierro Laminado sin Trabajar*, Informe n° 6. Buenos Aires, 1947, p. 28.

tección al entender que la misma tendría efectos negativos sobre la industria local y que la producción nacional de laminados no estaba amenazada por la competencia externa debido a los planes de reconstrucción europeos y a las huelgas que paralizaban la producción norteamericana. Inclusive, el Centro señaló que las laminadoras no tenían dificultades para colocar su producción, lo que hacían con retrasos.³⁵ En contraposición, los ministerios militares se mostraron favorables a la protección. Aun cuando señalaron que por la escasa fiscalización técnica y la falta de homogeneidad el acero laminado local no era apto para otros usos que la elaboración de hormigón armado consideraban que la industria merecía el apoyo estatal.

El informe final de la Secretaría fue favorable. Consideró que la industria encuadraba dentro de los criterios establecidos en el decreto 14.630, al abastecer el mercado interno y servir a la defensa nacional.³⁶ Con este apoyo la elaboración de hierro redondo fue declarada de "interés nacional" en marzo de 1947.³⁷ Dado que los derechos vigentes eran reducidos, a excepción de los aplicados a los perfiles doble T que totalizaban el 42 % sobre el aforo, la Secretaría de Industria consideró que la elevación de los mismos (que por decreto 14.630 no podía superar el 50 % de los valores establecidos en la tarifa) no ofrecía una protección suficiente por lo que optó por el otorgamiento de permisos previos de importación y la fijación de cuotas durante 2 años. En forma adicional, el Banco Central estableció un tipo de cambio preferencial para la importación de lingotes para fundición y laminación.³⁸ Pocos meses después, la ley 12.987, creadora de SoMiSA, le otorgó al sector prioridad en la asignación de divisas para la importación de materias primas y maquinarias.

Tan pronto como se inició la implementación de la política comenzaron a manifestarse las primeras dificultades. El otorgamiento de permisos previos y cuotas de importación significaba que la Secretaría debía calcular la producción nacional y fijar de acuerdo a ella cuotas a fin de abastecer el mercado interno. Dado que la demanda variaba considerablemente de acuerdo a los planes oficiales de obras públicas, la expansión de la construcción y el crecimiento industrial, resultaba difícil apreciar las necesidades de importación. Estimada la demanda local en doscientas mil toneladas, la Secretaría se abocó durante 1947 a garantizar el aprovisionamiento de la industria metalúrgica y frenar las importaciones que sumadas a la producción local superaran ese monto. En marzo de 1948, se autorizó la importación de los tipos de laminados que la industria local no podía abastecer y se creó un mecanismo de enlace entre los empresarios laminadores,

35. Centro de Importadores, *Memoria y Balances Generales*. Buenos Aires, 1947, p. 27.

36. Secretaría de Industria y Comercio, *Hierro Laminado sin Trabajar*, Informe n° 6. Buenos Aires, 1947, pp. 97-98.

37. Decreto 5.387 en *Anales de Legislación Argentina* (en adelante ALA), año 1947, p. 550.

38. BCRA, *Régimen de Cambios para las importaciones*. Buenos Aires, enero de 1947.

el estado y los consumidores.³⁹ Esta comisión, presidida por el subsecretario de Industria e integrada por representantes de la Sección Siderurgia de la Cámara de la Industria Metalúrgica, el Centro de Laminadores, el Centro de Importadores y los consumidores, permitía un contacto más fluido entre las partes, potenciando la construcción de acuerdos para el mejor desempeño de la política.

El establecimiento de cuotas de importación tuvo sus efectos inmediatos. A partir del segundo semestre de 1947, las importaciones se frenaron y para 1948 descendieron, en el caso del hierro redondo, a niveles ligeramente superiores a los de 1942 (véase cuadro 3). Dado el stock formado en 1947 y el incremento de la producción local, la demanda nacional fue satisfecha. Sin embargo, las expectativas de los industriales no se cumplieron. En efecto, durante 1948 los empresarios habían evaluado que la producción alcanzaría casi las 250.000 toneladas gracias a las ampliaciones realizadas. Por su parte, la Secretaría consideraba ese pronóstico muy optimista. Estimando una producción de 170.000 toneladas, en julio autorizó nuevas importaciones. Estas previsiones resultaron más realistas ya que la producción fue menor aún que la prevista por la Secretaría (véase cuadro 4). Por desgracia para la industria metalúrgica la medida llegó tarde ya que la restricción de divisas y el descenso de la oferta internacional impidieron satisfacer la demanda.⁴⁰

Cuadro 3

Importación de laminados por tipo, 1946-1955
-en miles de toneladas -

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Hierro redondo, cuadrado y en planchuelas	76,9	95,6	22,0	107,1	81,9	51,9	49,4	1,8	2,0	2,3
Hierro en chapas	101,7	160,0	197,1	147,4	130,9	274,7	67,2	83,2	324,4	295,2
Flejes y chapa rayada	29,5	37,4	37,2	33,1	51,4	54,6	11,1	1,3	7,1	1,6
Hierro en Perfiles	35,9	58,5	54,8	49,4	78,3	103,7	11,3	6,3	42,5	31,3
Tirantes de hierro	7,8	14,8	49,9	34,3	15,7	18,7	3,3	6,0	4,8	6,6
Total	249,0	366,3	360,7	371,3	358,2	503,6	142,3	98,6	380,6	337

Fuente: *idem*.

39. Centro de Importadores, *Memoria y Balances Generales*. Buenos Aires, 1949, p. 21.

40. *Idem*, 1948, p. 27.

Cuadro 4

Producción de laminados por tipo, 1946-1955
-en miles de toneladas -

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Redondo	70,0	90,6	105,0	141,8	181,8	176,3	153,3	102,8	199,1	230,3
Secciones varias	8,1	8,8	5,3	3,9	6,7	11,1	10,5	13,1	13,1	17,3
Planchuela	18,5	20,6	26,5	29,4	37,2	41,2	44,3	37,6	53,7	75,1
Alambrón	10,7	9,7	9,6	19,6	15,6	43,5	54,0	52,5	126,9	161,8
Flejes	1,8	3,1	3,0	2,9	3,9	5,7	6,8	32,1	66,8	62,8
Perfiles livianos	8,1	8,0	3,5	4,7	7,8	6,0	10,6	14,9	30,2	50,4
Perfiles pesados	7,4	7,4	8,1	7,4	8,1	10,2	11,6	15,5	23,8	19,5
Chapas	1,2	3,6	1,3	2,5	2,5	2,1	3,1	5,7	4,3	4,7
Tubos sin costura	-	-	-	-	-	-	-	-	7,0	33,3
Llantas	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6	3,3
Total	126,2	152,2	162,6	212,6	264,0	296,5	294,5	274,6	526,0	658,8

Fuente: *idem*.

El episodio reveló los límites de la política oficial; sobre todo la imposibilidad de hacer cálculos de abastecimiento del mercado sobre la base de cuotas de importación cuya concreción no dependía de la Secretaría. La experiencia también cuestionaba el sistema de cuotas que al mantener el control de los importadores habituales y autorizar sólo la importación de pequeños volúmenes, desincentivaba al importador acentuando la escasez. Por ello, a principios de 1949 se optó reemplazar el sistema de cuotas por el de licencias de importación otorgadas a partir de la existencia de operaciones en firme.⁴¹

En marzo de 1949, cumplido el período establecido para la protección de la industria, la Secretaría evaluó su desempeño. En julio extendió por tres años la aplicación de permisos previos y cuotas de importación para planchuela, hierro redondo y cuadrado en barras. Si bien esto significaba que la Secretaría no estaba dispuesta a emplear otros instrumentos que los aplicados desde 1947 y que ella misma consideraba limitados, el decreto no significó una mera prolongación del régimen ya que lo hacía extensivo a otros laminados con el objetivo de diversificar la producción, concentrada hasta entonces en la elaboración de hierro redon-

41. *Idem*, 1949, p. 22.

do.⁴² El efecto inmediato fue la reducción de las importaciones que descendieron progresivamente hasta cifras insignificantes a mediados de la década de 1950.

La política oficial era más efectiva para comprimir las importaciones que para incrementar la producción, a la que afectaba indirectamente. Así, la producción de hierro redondo creció en 1950 un 28 % con respecto del año anterior pero luego comenzó una reducción que alcanzó en 1953 un 44% con respecto al año 1950. Sin embargo, entre 1946 y 1951 la producción local de laminados se incrementó casi un 135 %.

Este crecimiento fue posible gracias a las nuevas inversiones que fueron estimuladas por la protección y los tipos de cambio preferenciales. En 1946 varias empresas iniciaron planes de expansión. En Rosario, Acindar reemplazó un motor a vapor de 450 HP que accionaba su tren de laminación por uno eléctrico de 1.200 HP e inició la construcción de un horno de 30 toneladas por colada. Paralelamente, encaró la construcción de la planta de Villa Constitución para la que adquirió una usina Westinghouse de 5.000 kw, un tren laminador automático Morgan de alto rendimiento con una capacidad de 250.000 toneladas anuales, un equipo de trefilación de 60.000 toneladas para la fabricación de alambres de todo tipo y una planta de electrogalvanización de alambre de 30.000 toneladas. Por su parte, Santa Rosa instaló un horno de 30 toneladas, que comenzó a funcionar en 1948, y encaró la modernización de su planta. A principios de la década de 1950, mediante créditos del Banco Industrial y un incremento del capital, adquirió un tren de laminación de una capacidad de 60.000 toneladas de alambro común y especial que comenzaría a funcionar en el primer semestre de 1953 y un equipo eléctrico de 3.600 HP.⁴³

Otra firma, Rosati y Cristóforo incrementó sus inversiones en activo fijo, concentradas fundamentalmente en maquinarias, de 1,5 millones de pesos en 1944 a 4 millones en 1948. Adquirió un establecimiento en Ciudadela que destinó a construcciones mecánicas, mientras que en las plantas de Buenos Aires concentró sus tres hornos de 2,5, 3 y 12 toneladas.⁴⁴ En Arrecifes comenzó la instalación de un tren de laminación en caliente y en frío de 10.000 toneladas que preveía poner en marcha a mediados de 1953.⁴⁵

A estas grandes empresas se sumaban numerosos establecimientos relaminadores, cuya perdurabilidad había sido juzgada precaria en 1947. Entonces producían en conjunto 30.000 toneladas, mientras que para 1951 elaboraban unas 83.000

42. Decreto 17.649 del 27 de julio de 1949 en A.L.A., año 1949, p. 815. Por el artículo 3 se sometía estos productos a cuotas "cuando así lo exija la situación del mercado interno y de la industria nacional".

43. *Camoatí*, año XIV, n° 158, julio de 1953, p. 198.

44. *Camoatí*, año VIII, n° 97, mayo de 1948, pp. 180-181.

45. Ministerio de Industria y Comercio. *Hierro Laminado sin Trabajar*. Buenos Aires, 1952, p. 21.

gracias a ampliaciones de consideración y el establecimiento de cuotas de importación.⁴⁶

Otras empresas tuvieron una política de inversiones más conservadora. Por ejemplo, Tamet tenía en 1954 los mismos equipos laminadores de 1943 aunque había establecido una planta en La Noria para la producción de alambre de alta resistencia en 1951. Por su parte, La Cantábrica no instaló nuevos hornos ni amplió su capacidad de laminación de manera que en 1951 su producción era sólo superior en 5.000 toneladas a la de 1946. Sólo en 1953, la empresa comenzó a modernizar sus trenes laminadores en Haedo.⁴⁷

En conjunto, la política oficial fue muy favorable a estas empresas que se beneficiaron con la prolongación de las condiciones creadas por la guerra gracias al control de las importaciones, el otorgamiento de tipos de cambio preferenciales para la adquisición de maquinarias y materias primas, y créditos de corto y largo plazo a menudo a tasas de interés reales negativas por parte del Banco Industrial.⁴⁸

Sin embargo, a fines de la década de 1940 la propia estrategia económica oficial impuso severos límites a la expansión industrial. El deterioro de las reservas de divisas, notorio ya en 1948, postergó los planes de importación de maquinaria. Así, Acindar debió contraer créditos con bancos norteamericanos a fin de poder finalizar su planta de Villa Constitución, cuyo montaje se retardó 18 meses por las trabas impuestas por el Banco Central para el pago de dólares. Otras firmas que no habían encarado su expansión entre 1946 y 1948 se vieron también perjudicadas cuando lo intentaron después de 1949. La Cantábrica, que en 1951 había acordado la instalación de un nuevo tren de laminación continua con la United States Steel y la American Steel and Wire, debió suspender sus proyectos hasta 1953. En forma adicional, el agotamiento de las divisas impulsó a los industriales a inmovilizar grandes capitales en materias primas que se pensaba pronto escasearían. La Cantábrica cuadruplicó su activo circulante en 1948-1949. Tamet incrementó el rubro materias primas un 120 % en un año. Para 1949 las materias primas y los productos elaborados constituían el 50 % del activo fijo y circulante.⁴⁹

Las dificultades provocadas por el aplazamiento de los planes de expansión y la reducción de divisas se transmitían a la industria metalúrgica a través de la escasez de insumos básicos. De hecho, a comienzos de la década de 1950 éste, y no la competencia de productos importados, constituía el principal problema del sector.⁵⁰

46. *Idem*, p. 22.

47. *Camoatí*, año XIV, n° 162, noviembre de 1953, p. 318.

48. Marcelo Rougier, *La Política Crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo*. Buenos Aires, 2001.

49. *Camoatí*, año VIII, n° 96, mayo de 1948, p. 184, y año IX, n° 109, junio de 1949, p. 182.

50. Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas. *Memoria del Consejo Directivo. Año 1950*. Buenos Aires, 1951, p. 13.

4. *El Segundo Plan Quinquenal: un intento de coordinación e integración industrial:*

Impulsado por la crisis del sector externo y el estancamiento de la producción industrial desde 1949, en 1952 el gobierno peronista propició la profundización de la industrialización mediante el Segundo Plan Quinquenal. Éste le otorgó a la industria siderúrgica el primer lugar en la jerarquía establecida como base para la política industrial.⁵¹ Entre los objetivos que debían alcanzarse en 1957 se estableció que la producción de arrabio se incrementaría hasta 640.000 toneladas, la producción de acero prepararía a poco más de un millón, mientras que la elaboración de laminados rondaría esa cifra. El papel del estado sería primordial ya que se preveía que tanto a través de SOMISA como de Fabricaciones Militares se lograrían buena parte de estas metas.⁵²

Durante los años de la segunda presidencia la implementación de la política sectorial estableció por primera vez una relación entre la protección acordada a las empresas laminadoras y el objetivo de crear una acería integrada. En efecto, hasta entonces ambas políticas se habían mantenido aisladas e incluso habían sido administradas por dos agencias diferentes como la Secretaría de Industria y Fabricaciones Militares. Esta situación se modificó en 1952.

En realidad, la política sectorial aplicada desde 1953 surgió de una iniciativa de los propios industriales afectados por la escasez de laminados. El 15 de enero la Cámara de Industriales Metalúrgicos presentó un proyecto consensuado entre los industriales metalúrgicos y siderúrgicos a fin de lograr la financiación de las obras de SOMISA. Básicamente consistía en reducir las importaciones de productos laminados mediante la utilización de la capacidad instalada de las empresas laminadoras que se había ampliado en los años de la posguerra y, gracias al ahorro de divisas que la sustitución de importaciones provocaría, financiar las obras de la acería de San Nicolás. Mientras se reducían las importaciones de laminados, debía asegurarse a las empresas laminadoras el abastecimiento de arrabio, chatarra y acero importado. Los industriales calculaban que las divisas necesarias para la importación de las materias primas e insumos demandaría unos 12,9 millones de dólares, cifra notoriamente menor que los 26 millones que implicaría la importación de laminados. En suma, se ahorrarían 13,1 millones de dólares anuales, monto que consideraban superior a las necesidades de divisas de SOMISA, calculadas con demasiado optimismo en 8 millones de dólares anuales.⁵³

51. Presidencia de la Nación, *2do. Plan Quinquenal*. Buenos Aires, 1953, p. 293.

52. La producción de arrabio estaría en manos de ambas entidades. En cuanto al acero SoMiSA produciría medio millón mientras que en Zapla Fabricaciones Militares iniciaría la producción hasta alcanzar las 40.000 toneladas. En lo que respecta a la producción de laminados, SoMiSa debía elaborar 500.000 toneladas. Ídem.

53. *Metallurgia*, año XVIII, enero febrero de 1953, pp. 5-7.

La propuesta significaba poner en manos de SOMISA y de su comisión de compras integrada por representantes oficiales y empresariales, las importaciones de arrabio y palanquilla; y en manos de los industriales e importadores tradicionales, las de artículos de acero, con lo que se buscaba reforzar el control de los mismos sobre el mercado interno.

Un mes después, se firmó un acta entre las partes por la que se creó una Comisión Coordinadora y Asesora en la Secretaría de Defensa, que comenzó a funcionar seis días después, cuya función era vigilar el cumplimiento del plan, coordinar la acción de los ministerios y asesorar al de Industria en la fijación de los volúmenes de producción de cada firma. Esta última tarea resultaría de las declaraciones juradas que las firmas laminadoras debían entregar con sus planes de producción. Sobre la base de los mismos y de las expectativas de demanda del mercado interno, el Ministerio de Industria debía emitir los certificados de necesidad a fin de importar aquellos productos que la industria no podía fabricar en calidad o cantidad. Así la importación de materias primas y semielaborados quedaría en manos de los propios consumidores o de importadores reconocidos lo que constituía una vieja aspiración del Centro de Importadores.

Paralelamente, una comisión de compras de SOMISA monopolizaba la importación, por su intermedio o por el IAPI, de palanquilla y arrabio, y la distribuía a los consumidores internos. Fabricaciones Militares y el IAPI hacían lo propio con la chatarra nacional y extranjera. Dado que existían notorias diferencias de costos entre la producción nacional y extranjera de arrabio y palanquilla, se ideó un sistema de compensación por el cual se establecían promedios de costos de ambos productos, otorgándose subsidios a los consumidores de palanquilla y arrabio nacional que se financiaban con la diferencia de precio del producto importado por SOMISA y el promedio ponderado pagado por los consumidores locales. De esta manera se igualaba los costos de las materias primas y productos semielaborados.⁵⁴

La implementación del nuevo régimen provocó una drástica reducción de las importaciones de laminados, con la excepción de chapas cuya elaboración sólo había sido encarada por la Fábrica Militar de Aceros. Como se observa en el cuadro 3, la producción de laminados se elevó en 1955 poco más de un 123 % con respecto a 1952. Paralelamente se diversificó: la producción de hierro redondo, que venía siendo estimulada desde 1947, se incrementó un 50 %, la de planchuela casi un 70 %, la de alambión 200 % y la de flejes un 800 %. De esta forma los empresarios laminadores consiguieron incrementar el uso de la capacidad instalada que hacia 1955 alcanzaba el millón de toneladas.⁵⁵ Gracias a la reactivación de la economía en el último trimestre de 1953 y al mejoramiento en el abastecimiento de materias primas e insumos, la producción y las ventas se incrementaron en forma

54. *Finanzas*, n° 217-218, agosto septiembre de 1954, p. 70.

55. CEPAL. *El Desarrollo Económico de la Argentina*. Santiago de Chile, 1958, p. 13.

notable. Así, por ejemplo, Acindar, la empresa líder entre las laminadoras, incrementó sus ventas un 80 % en 1954.⁵⁶

Pero la industria laminadora todavía se hallaba lejos de satisfacer la demanda que se acrecentó con la reactivación económica y la mejora del sector externo. En 1955 la industria laminadora abasteció el 44 % del consumo, porcentaje similar al de 1953. Pero el consumo, medido en toneladas de acero en lingotes, ascendió un 137 % en el mismo período (véase cuadro 5).

Un caso interesante de la diversificación de la producción que pone en evidencia los alcances de la política industrial como la relación del gobierno con los industriales, fue el de los tubos sin costura. El proyecto se remontaba a la inmediata posguerra cuando Torcuato Di Tella se había interesado en iniciar su fabricación que encontraría un importante mercado en las obras proyectadas por YPF y Gas del Estado. Para fines de 1945, Di Tella había comenzado a negociar con sus socios norteamericanos los aspectos técnicos de la industria. Poco después conoció en Milán a Agustín Rocca, un ingeniero italiano vinculado a las firmas siderúrgicas más importantes de la península que había ocupado puestos de importancia bajo el régimen fascista.⁵⁷ Rocca convenció a Di Tella de la superioridad del proceso Mannesman Calmes para la fabricación de tubos sin costura. En agosto del año siguiente, Di Tella firmó un acuerdo con la firma Innocenti por medio del cual ésta proveería los planos y las maquinarias para el montaje de una planta en Buenos Aires. Aunque a fines de ese año se habían iniciado los trabajos para la instalación de la nueva empresa cuya inversión ascendería a 20 millones de pesos, a principios de 1947, Di Tella decidió romper el acuerdo al convencerse de las ventajas del proceso Yoder ofrecido por sus socios norteamericanos.⁵⁸

Cuadro 5

Producción y consumo aparente de laminados, 1946-1955
- en miles de toneladas de acero en lingotes -

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Producción laminados	168,2	202,8	216,7	283,3	351,9	395,2	392,5	366,0	701,1	878,1
Consumo aparente	794,3	1.454,8	1.749,3	1.385,3	1.441,2	1.503,7	945,7	829,4	1.640,5	1.969,7
Producción / consumo	21,1	13,9	12,3	20,4	24,4	26,2	41,5	44,1	42,7	44,5

Fuente: ídem.

56. *Finanzas*, n° 217-218, agosto-septiembre de 1954, p. 54.

57. Dionisio Petriella, *Agustín Rocca en treinta años de recuerdos*. Buenos Aires, 1988, p. 27.

58. Di Tella fundó la Sociedad Industrial Argentina de Tubos (SIAT). Dificultades técnicas y la falta de demanda de YPF y Gas del estado hicieron de la empresa una verdadera decepción. Véase Thomas Cochran y Rubén Reina. *Espíritu de empresa en la Argentina*. Buenos Aires, Emecé, 1965, pp. 225-226.

Fracasado el acuerdo con Di Tella, Rocca decidió la instalación de una empresa propia. El proyecto generó la oposición de los industriales locales que exigieron al gobierno que no autorizara la radicación a la par que afirmaban la posibilidad de utilizar caños con costura para los mismos fines.⁵⁹ Finalmente, el gobierno autorizó la radicación lo que provocó la airada protesta de los industriales. En agosto de 1948 se constituyó la empresa Dálmine Safta con un capital autorizado de 30 millones. Poco después, la firma solicitó acogerse a los beneficios del régimen de industrias de interés nacional. En su presentación, afirmó que los tubos sin costura eran especialmente aptos para el transporte de fluidos de alta presión, trabajo mecánico intenso y altas temperaturas de manera que no podían ser reemplazados por los tubos con costura de fabricación nacional. La empresa proyectaba alcanzar una producción máxima entre 50.000 y 80.000, lo que permitiría cubrir holgadamente la demanda interna que el informe oficial estimaba en torno de las 40.000 toneladas para 1958.⁶⁰ La planta se ubicaría en Campana donde la firma había adquirido terrenos a principios de 1948. Esta localización aseguraría a la industria el acceso a medios de transporte y el suministro de energía eléctrica gracias a las nuevas centrales eléctricas que se construían en la provincia. La inversión total se calculaba en 125 millones de pesos de los que 88 se destinarían a maquinarias y herramientas. La empresa preveía ocupar entre técnicos, empleados y obreros unas 1.150 personas.⁶¹

La resolución oficial del pedido se retardó cinco años. En ese lapso, las autoridades del Ministerio de Industria realizaron consultas entre los ministerios militares, Y.P.F. y Gas del Estado, los que sin excepción se mostraron favorables al proyecto. Finalmente, la industria de tubos sin costura fue declarada de "interés nacional" por decreto 21.773 en noviembre de 1953, otorgando como un único beneficio el establecimiento de cuotas de importación hasta 1958.⁶² La planta comenzó sus actividades parcialmente en 1954, alcanzando una producción de 7.000 toneladas para ascender a 33.000 en 1955, y 70.000 en 1958.⁶³

El éxito de la política oficial en propiciar una fuerte expansión de la producción de laminados no ocultó que el acuerdo entre representantes siderúrgicos y metalúrgicos era complicado. La fijación de cupos de importaciones era una tarea difícil ya que cálculos de producción optimistas podían derivar, como a finales de

59. *Metalurgia*, Año XIII, n° 98, julio de 1948, p. 8.

60. Ministerio de Industria y Comercio. *Caños de Acero sin costura*. Informe n° 31. Buenos Aires, s/f, p. 12.

61. *Idem*, pp. 12-13.

62. *Metalurgia*, año XIX, n° 157, noviembre de 1953, p. 39.

63. En 1957 comenzó a exportar. OECEI, *La Industrialización y el ahorro de divisas en la Argentina*. Buenos Aires, 1959, p. 124. Para 1954 Dálmine, con un capital de 120 millones, estaba integrada por Techint, el holding Santa María y Siam, que inicialmente se había opuesto a su instalación. Véase *Boletín de la Cámara de Comercio Argentino Alemana*, n° 35, 1954, p. 469.

la década de 1940, en situaciones de escasez que perjudicaban a los metalúrgicos. A ello se sumaban retrasos en la entrega de certificados de necesidad por parte del Ministerio de Industria, que eran imprescindibles para tramitar los permisos de importación ante el Banco Central. De hecho, durante 1953 el sistema pareció fracasar ante la escasez de materias primas para la industria laminadora.

El plan fue un fracaso en términos de su objetivo final que era la finalización de la planta de San Nicolás. En enero de 1953 se había afirmado que la construcción de la planta finalizaría durante 1955. Pero en septiembre de ese año las obras principales no se habían iniciado. Durante 1953 comenzó la construcción de la planta de coque y la fábrica de subproductos, cuya construcción se había contratado con la alemana Otto y Cía. en mayo de 1952. También se reactivó el interés por adquirir la planta laminadora checoslovaca. La iniciativa provino nuevamente de Fabricaciones Militares que la gestionó ante los secretarios de Guerra Sosa Molina y Asuntos Económicos Gómez Morales. En noviembre de 1953 se firmó un acuerdo con Checoslovaquia para adquirir la planta a cambio de una deuda comercial y la exportación de materias primas hasta totalizar 12,5 millones de dólares. Pero el Departamento de Estado negó la autorización, poniendo la planta en venta pública en marzo de 1954. Entonces el gobierno argentino la compró en 9 millones.⁶⁴

En realidad, el retraso del proyecto So.Mi.S.A. fue producto de las dificultades para conseguir financiamiento. A principios de 1954, se adjudicó la construcción y el montaje del primer alto horno a Arthur Mc Kee a fin de que esta pudiese tramitar la financiación de la operación con el Eximbank.⁶⁵ A fines de julio, visitó el país el vicepresidente de esa entidad, quien si bien manifestó confianza en las perspectivas de la operación señaló que la escasez de divisas imponía la necesidad de un orden de prelación para el financiamiento del resto de la acería cuyo monto ascendía a 100 millones.

En forma paralela, el gobierno analizaba operaciones de financiación a través de un acuerdo triangular con Perú y Alemania Occidental por unos 125 millones de dólares o por medio del Credit Lyonnais francés.⁶⁶ Por fin, luego de la visita del presidente del Eximbank y del secretario de estado Henry Holland se intensificaron las conversaciones. El 10 de marzo de 1955 se informó que esa entidad concedería un préstamo a SOMISA por 60 millones de dólares para adquirir equipos y materiales en Estados Unidos. El crédito, al 5 % de interés anual, tenía un plazo de 22 años iniciándose el reembolso en 1960. Según cálculos del Eximbank la

64. La siguiente oferta fue de un millón seiscientos mil. *The Review of the River Plate*. May 11, 1954, p.27.

65. DGFM, *Memoria Anual. Año 1953*. Buenos Aires, 1954, pp. 67-68.

66. *Boletín de la Cámara de Comercio Argentino Alemana*, n° 34, 1954, pp. 410-411.

planta entraría en funcionamiento en 1958.⁶⁷ Paralelamente, el gobierno aceleró las negociaciones en Alemania Occidental y Francia, pero la principal dificultad estribaba en que el régimen peronista proponía plazos superiores a los diez años y el inicio de los pagos a partir de 1959.⁶⁸

El acuerdo final con el Eximbank, que debía firmarse el 22 septiembre de 1955, fue postergado por el derrocamiento de Perón. El monto de la operación patentiza el fracaso de la financiación por medio de políticas de ahorro de divisas como la aplicada desde 1953.

El otro objetivo central, el incremento de la producción de arrabio hasta las 640.000 toneladas tampoco fue alcanzado. Aunque en gran medida el incremento de la producción de arrabio se alcanzaría con la finalización de SoMiSA, el gobierno había planificado la construcción de dos altos hornos adicionales en Zapla a fin de elevar la capacidad de producción desde las 40.000 toneladas a 180.000. En 1953 se iniciaron una serie de obras, especialmente la construcción de una central térmica de 15.000 kw de potencia iniciales, pero recién en septiembre de 1955 el gobierno otorgó a Fabricaciones Militares los créditos necesarios para financiar las obras y permisos de cambio por 15 millones de dólares.⁶⁹ Así en 1955 la producción de arrabio fue de sólo 35.000 toneladas.

5. *Algunas consideraciones finales:*

Surgida al amparo de la reducción de las importaciones y la elevación del precio de los productos en el mercado interno como consecuencia de la guerra, la industria siderúrgica no logro avanzar hacia una mayor integración. En 1946 la política industrial peronista asumió como objetivo la creación de una acería integrada y la expansión de la industria laminadora. Sin embargo, la implementación de la política no tuvo los resultados esperados.

El Plan Siderúrgico recibió en el parlamento modificaciones sustanciales que limitaron la participación del capital privado nacional y extranjero, otorgándole al estado el establecimiento de una acería integrada. Sin embargo, en los años iniciales del gobierno peronista, que coincidieron con los de mayor disponibilidad de divisas, So.Mi.S.A. no recibió los recursos necesarios. La euforia económica desalentó al gobierno a asumir costosos proyectos cuyos frutos se evidenciarían en el

67. Ídem, n° 40, 1955, p. 149. El acuerdo suponía un cambio en la política de Eisenhower hacia América Latina basada en el estímulo a la inversión extranjera privada y no en ayuda directa. La discusión que el caso generó entre las agencias del gobierno norteamericano es analizada por Mario Rapoport y Claudio Spiguel, *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina*. Buenos Aires, GEL, 1994, pp. 202-203.

68. *Boletín de la Cámara de Comercio Argentino Alemana*, n° 41, 1955, p. 206.

69. *La Reforma Comercial*, año LIV, n° 769, septiembre de 1955, p. 6.

largo plazo. El control de Miranda sobre la política económica marginó el proyecto, que perdió un importante defensor con la muerte del general Savio a mediados de 1948. Sólo a finales de la década de 1940 el régimen inició la búsqueda de fuentes de financiamiento externas. La negativa peronista a ofrecer la garantía del Banco Central y las difíciles relaciones del gobierno peronista con los círculos oficiales y comerciales de Estados Unidos impidieron que las negociaciones fructificaran. A partir de 1952, el proyecto SoMiSA se convirtió en una prioridad de la política oficial.

En forma paralela, las firmas privadas participantes de la empresa mixta, todas ellas dedicadas a la laminación y transformación del acero, se beneficiaron con la política aplicada por la Secretaría de Industria que se basó en cuotas de importación y tipos de cambio preferenciales para la importación de maquinarias e insumos. Paradójicamente, estas ventajas sumadas al atraso del tipo de cambio a partir de 1949, desalentaron al capital privado a propiciar la implantación de la industria siderúrgica en la medida en que podría acarrear el incremento de los costos de producción y la reducción de los beneficios. De esta manera, la desarticulación de la política sectorial y el escaso interés oficial por So.Mi.S.A., fortalecieron los obstáculos para la profundización de la industrialización.

A comienzos de la década de 1950 la escasez de divisas, que se expresaba en dificultades crecientes para el suministro de importaciones, convenció a los empresarios siderúrgicos y metalúrgicos sobre la necesidad de poner en marcha la acería integrada ya que en ese contexto constituía la única forma de incrementar la oferta interna de acero para laminación y transformación. Este diagnóstico condujo a los empresarios a proponer una política de ahorro de divisas destinada a ese fin que comenzó a aplicarse en 1953. Sin embargo, esta política no tuvo el éxito esperado. De esta forma, la instalación de So.Mi.S.A. quedó condicionada a la obtención de un crédito externo por parte del gobierno.

En conjunto, el impacto de la política sectorial fue disímil. Por un lado, la protección otorgada a la industria laminadora permitió cuadruplicar la producción entre 1947 y 1955. La incorporación de nuevas clases de laminados al sistema de cuotas alentó la diversificación de la producción. Por el otro, la desarticulación de la política sectorial tuvo el efecto de incrementar la capacidad de las empresas laminadoras muy por encima de la de producción de acero. Incluso permitió la subsistencia de pequeñas empresas relaminadoras con escasa dotación de tecnología y altos costos. Para 1955 la capacidad de la industria laminadora alcanzaba un millón de toneladas mientras que la producción de acero era una cuarta parte de esa cifra y la de arrabio un cuatro por ciento. Grandes cantidades de arrabio, chatarra y palanquilla debían importarse para alimentar la industria laminadora a la espera de la puesta en marcha de So.Mi.S.A. En última instancia, el fracaso de la política oficial se expresó crudamente en los bajos niveles de consumo local de acero.

