

Sí, pero no tanto. Especulaciones de actores públicos y privados durante la implementación de la Zona Franca Santafesina en Villa Constitución

Yes, but not that much. Public and private actors' speculation about Villa Constitución's Santafesinian Free Zone during its implementation process

Recibido
06 | 04 | 2020

Aceptado
07 | 04 | 2021

Publicado
30 | 06 | 2021

Mauricio Moltó

mauriciomolto@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina; Universidad Nacional del Litoral. Argentina

RESUMEN

En este artículo, nos proponemos describir las relaciones entre el grupo de actores que promovieron la Zona Franca Santafesina de Villa Constitución (Santa Fe) y la acerera ACINDAR, localizada también en esa ciudad; al mismo tiempo, proponemos analizar la influencia de esa relación sobre la implementación de esta política pública; y reflexionar acerca de las condiciones sociales y políticas en las que los vínculos entre actores públicos y privados pueden generar resultados positivos para ambos y contribuir a un incremento en la calidad de una política pública. Conceptualmente, retomamos la idea de redes de políticas públicas. Metodológicamente, hemos realizado entrevistas a informantes claves, consultado a la prensa local y provincial, la legislación nacional y provincial sobre zonas francas y otros documentos públicos. Como resultado, esperamos poder mostrar la complejidad de la dinámica entre actores públicos y privados, y la reconfiguración de intereses y estrategias que llevan a cabo los participantes de esta relación en la medida que nuevos elementos y situaciones deben ser considerados.

Palabras clave: Ámbitos privilegiados de acumulación; Articulación público privada; Redes de políticas públicas; Zona franca.

ABSTRACT

In this article, we aim to describe the relationships between the group of actors whom promoted the Santafesinian Free Zone in Villa Constitución (Santa Fe) and the steel enterprise ACINDAR, located also in this city. We propose to analyze the influence of those relationships on the implementation process of this public policy and reflect about the social and political conditions whereby public and private actors' link could generate positive outcomes for both and contribute to increase the quality of a public policy. We base our analysis on the concept of policy network. Methodologically, we carried out several interviews with key informant and consulted the local and state press, federal and state legislation about free zones and others public documents. As a result, we hope to show the complexity of the public-private dynamics and the reconfiguration of interests and strategies carried on by actors over time and while new elements and situation need to be considered.

Key words: Free Zone; Policy network; Privileged areas of accumulation; Public-private partnership.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del trabajo se apoya en el proceso de creación de la Zona Franca Santafesina (ZFS), iniciativa que surge como idea en 1991 en Villa Constitución, Provincia de Santa Fe. Su puesta en funciones estuvo atravesada por una importante cantidad de situaciones contingentes, que conspiraron contra su rápida implementación y, consecuentemente, contra su éxito como política pública. Tuvo como protagonistas directos e indirectos a un número importante de actores públicos y privados de los ámbitos local, provincial y nacional, los cuales, durante los 26 años que demandó el proceso de implementación, establecieron relaciones por medio de los canales formales habilitados por el Estado y por fuera de ellos. Durante este período, hubo un actor privado cuya gravitación fue decisiva: la empresa Industria Argentina de Aceros SA (ACINDAR).

Una zona franca (ZF) es un dispositivo de comercio exterior cuyo objetivo es el desarrollo y la promoción de las capacidades exportadoras de una economía. Su versión moderna surgió durante la crisis del modo de producción fordista y su reemplazo por un modelo económico basado en las ideas de competitividad y descentralización, que propició la distribución de los eslabones de las cadenas productivas en distintos países, la declinación de los mercados internos y el aumento del comercio internacional. Básicamente, constituyen regímenes de excepción con beneficios impositivos especiales. (Madoery 1996). Más allá de la discusión sobre la conveniencia o no de una ZF como herramienta para el desarrollo económico en Argentina o de Villa Constitución, tomamos como punto de partida el sentido de los actores públicos detrás de la creación de la ZFS; los cuales, a falta de alternativas para la generación de empleo y a causa del inicio de la apertura económica de principios de los 90, creyeron que esta herramienta podría beneficiar el desarrollo económico de su ciudad. En base a ese convencimiento, establecieron relaciones con actores de la esfera económica, cuyo interés y posibilidad de influencia en la creación de la ZFS fue variando según distintas circunstancias.

Considerando esta situación, nos proponemos: 1) describir las relaciones entre los actores políticos promotores de la ZFS y la empresa ACINDAR; 2) analizar la influencia de estas relaciones sobre la implementación de esta política pública; y 3) reflexionar sobre las dificultades de coordinación que pueden suceder en el marco de redes público-privadas para la concreción de los objetivos de una política pública.

La principal fuente con la que trabajamos son los testimonios de los actores claves que participaron del proceso de implementación. A su vez, para la reconstrucción de los hechos, utilizamos información proveniente de la prensa local y provincial, así también como diarios de sesiones parlamentarios, documentos institucionales y normativa nacional y provincial. La información más rica fue la aportada por los informantes claves. Comenzamos las consultas por las dos puntas del período: primero con el actual presidente del órgano de control de la ZFS (en funciones durante el año 2018); segundo con un consultor técnico contratado para asesorar a los responsables de la implementación del proyecto a partir del año 1994. En base a estos dos contactos iniciales, tuvimos acceso a casi la totalidad del personal político y técnico implicado directamente en la implementación de la ZFS. También consultamos a legisladores provinciales, miembros de organizaciones del sector privado, funcionarios del Ministerio de la Producción provincial, personal de Fiscalía de Estado de Santa Fe y miembros de las empresas concesionarias.

A continuación, presentamos, en primer lugar, algunas consideraciones sobre el diseño de la política de zonas francas a nivel nacional y los mecanismos de articulación público-privada que establece; seguidamente, información sobre el contexto socioeconómico local y un breve repaso por la historia de ACINDAR; y luego un análisis de las relaciones entre la empresa y los actores vinculados a la creación de la ZFS en tres momentos: el rol de ACINDAR en la etapa inicial de la ZFS, una segunda etapa donde la colaboración de la empresa con los promotores del proyecto se ve interrumpida y un tercer momento donde se da una colaboración efectiva. La información presentada no abarca la totalidad del período que demandó la creación de la ZFS, sino sólo la etapa en que sus promotores estuvieron en contacto con ACINDAR, entre los años 1991 y 2004.

ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE ZONAS FRANCAS

La norma que regula el funcionamiento de las ZF en Argentina es la Ley Nacional 24 331. En su artículo cuarto, estipula que “las zonas francas tendrán como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas, se extiendan a la inversión y al empleo” y, convergentemente con la política comercial nacional, contribuyan “al crecimiento y a la competitividad de la economía y a incorporarse plenamente en el proceso de integración regional”.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Estado Nacional invita a las provincias a adherir a la ley 24 331 y posibilita la creación de una ZF en cada una de las provincias adherentes. Además de una división de funciones entre el Estado Nacional y las provincias, la ley establece un esquema de funcionamiento en donde los Estados subnacionales pueden administrar las ZF de manera conjunta con actores privados o bien delegar los aspectos operativos en un concesionario privado. Esta dinámica, se encuentra en línea con las transformaciones llevadas adelante en la administración pública nacional a principios de la década de los 90, cuando el Estado central renunció a funcionar como prestador directo de bienes y servicios económicos para adoptar un papel de regulador del mercado (en el caso de las empresas privatizadas) y de planificador y formulador de políticas y lineamientos generales de gestión en relación con los estados subnacionales (Oszlak 2003).

En el esquema de la ley 24 331, los Estados provinciales deben articular acciones con los actores privados prácticamente desde el primer momento. Básicamente, esta relación se da entre un comité de vigilancia y la empresa concesionaria de la ZF. A la empresa concesionaria corresponde realizar las obras de infraestructura y servicios básicos, urbanizar el predio, construir edificios necesarios para el funcionamiento de los usuarios de la ZF y pagar un canon a la provincia por el beneficio de su explotación. De este modo, la relación entre el Estado provincial impulsor de una ZF y los actores privados comienza una vez ésta esté concesionada. Sin embargo, en el caso santafesino, el acercamiento entre actores públicos y privados comenzó desde el momento en que la idea de crear una ZF en Villa Constitución apareció como una posibilidad. Estas primeras conversaciones, que avanzaron por canales informales, se dieron entre las autoridades locales, ACINDAR y organizaciones de la producción y sindicales de Villa Constitución, las cuales conformaron una red público-privada cuyos intereses confluyeron hacia el armado de la ZFS.

Las articulaciones público-privadas son una forma de gobernanza donde actores públicos y privados establecen redes de colaboración para el desarrollo de una política pública. Desde la década de los 80, la perspectiva de redes empezó a ser utilizada para el análisis de las relaciones entre Estado y sociedad bajo la idea de *policy networks*. Una de las principales implicancias de la utilización de la idea de red es la pérdida de centralidad del Estado, el cual ya no es el actor jerárquico central en la formulación de políticas públicas, sino que, aunque de forma destacada, participa de una configuración variable de actores públicos y privados en el diseño e implementación de políticas públicas.

Existen distintas formas de clasificar las redes de políticas públicas. Zurbriggen (2011) y Jordana (2007) coinciden que éstas pueden ubicarse en un continuo entre dos tipos ideales constituidos por la comunidad de intereses en uno de los extremos y las redes de asuntos. Las comunidades de interés representan la forma de mayor estabilidad e institucionalización: son cerradas, tienen un interés específico y las relaciones entre sus miembros son densas. Las redes de asuntos, por su parte, son abiertas y congregan a un número amplio y variable de participantes, tienen un escaso consenso en torno a los temas a tratar y existen niveles altos de conflicto.

Cravacuore (2006) destaca la importancia de las redes de colaboración entre gobiernos locales y actores privados, funcionando los primeros como catalizadores de las iniciativas de desarrollo local. Sin embargo, en el caso analizado, la presencia de un actor de escala nacional y gran importancia económica como ACINDAR desdibujó el funcionamiento de la red como tal y condicionó el desarrollo de esta política pública en distintos momentos, a veces generando consecuencias positivas y otras negativas.

La posibilidad de establecer relaciones con la sociedad civil es señalada por distintos autores como un aspecto constitutivo de las capacidades estatales (Alonso 2007 y Bertranou 2013). Sin embargo, Cravacuore (2006) destaca que las bajas capacidades institucionales de los gobiernos e instituciones locales conspiran contra la posibilidad de articular una red de actores que funcione de manera eficiente en miras a diseñar y/o implementar una política pública. Para el caso analizado, si bien el municipio y las instituciones locales pueden pensarse de este modo, por su magnitud, la situación de ACINDAR es diferente. Por esta razón, la empresa se posicionó desde un principio como el actor principal de la red creada para impulsar la ZFS y en distintas circunstancias estableció canales de diálogo con actores locales y provinciales.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO LOCAL

En el año 1907, mediante la ley 5142, el gobierno nacional dispuso la creación de dos ZF. Una en la ciudad de La Plata y la otra, sin especificar, “en un puerto de la provincia de Santa Fe”. Hubo que esperar hasta el año 1991 para ver novedades al respecto, recién cuando por decreto, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó esta ley en lo que respecta a crear una ZF en La Plata. En ese decreto nada se dijo sobre la ZF correspondiente a Santa Fe, pero la decisión de avanzar en la materia por parte del gobierno de Menem encontró repercusiones entre la dirigencia de la ciudad de Villa Constitución.

Villa Constitución se encuentra ubicada en el extremo sureste de Santa Fe, sobre la hidrovía Paraná-Paraguay. Conformar junto con San Nicolás y otras localidades el aglomerado San Nicolás-Villa Constitución. El aglomerado cuenta con un poco más de 200 mil habitantes. Alrededor de 143 mil corresponden a San Nicolás y 50 mil a Villa Constitución. Desde mediados del siglo XX, la historia del área se encuentra ligada a la industria siderúrgica, principalmente a la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), creada en 1947, pero cuya inauguración debió esperar hasta 1960; y a la acerera ACINDAR, fundada en Rosario en 1942.

La decisión por parte de las autoridades de la época para la localización de SOMISA en el noroeste bonaerense estuvo ligada a la ubicación estratégica sobre el río Paraná, conexiones ferroviarias y viales, y a la cercanía con los grandes centros industriales de la época (Buenos Aires y Rosario). Arturo Acevedo, quien había sido uno de los primeros directores de SOMISA, adelantándose a sabiendas de la decisión del Estado Nacional, decidió trasladar el grueso de las operaciones de ACINDAR hacia el límite sur de la ciudad de Villa Constitución, a causa de la conveniente proximidad de esa ubicación con su futuro principal proveedor (Pellegrini et al. 2012)..

Luego de su desembarco en Villa Constitución, ACINDAR desarrolló varios proyectos: ACINPLAST (caños plásticos); ARMETAL (partes de automotrices); ACINFER (material ferroviario) y Marathon (aceros especiales) (Pellegrini et al. 2012). Durante su trayectoria, ACINDAR estuvo ligada a gobiernos democráticos y militares, viéndose beneficiada por el régimen de promoción industrial entre 1974 y 1987, y por la última dictadura militar. Martínez de Hoz, quien era además ex director de la empresa, desde el Ministerio de Economía, favoreció la integración vertical de ACINDAR a partir de 1978 y posibilitó que la empresa adquiriera una posición de privilegio en el mercado nacional. Además, durante el Proceso también fue estatizada una deuda externa de aproximadamente 600 millones de dólares (Fillipa 2012). Esta situación corresponde con la idea de “puerta giratoria de entrada” (Castellani 2018), según la cual, actores del mundo empresario pasan a la administración pública y utilizan el aparato estatal para tomar medidas favorables para el sector o la empresa en la cual se desempeñaron con anterioridad.

En 1978, la empresa comienza un proceso de reconversión productiva que consiste en tercerizar algunos de sus procesos. La integración vertical y las transformaciones productivas de los 70 habían modernizado los procesos y, en consecuencia, comenzó un paulatino ajuste del número de personal (Cangiano 2006). Pero fue entre 1990 y 1991 cuando se sucedieron las principales transformaciones en este sentido, que dejaron el saldo de 954 desvinculaciones, ya sea por despidos, jubilaciones anticipadas o por “retiros voluntarios”. La política de reducción de personal

continuó durante toda la década de los 90. Así, la empresa pasó de tener 3159 empleados directos en 1990 a 1323 en el año 2001 (Strada 2017).

Por otro lado, en el año 1991 comienza el proceso de “racionalización” de SOMISA a los fines de hacerla más atractiva para su privatización. Esto ocasionó la reducción de la planta de trabajadores que, por entonces, rondaba los 12 mil empleados directos. Entre 1991 y 1992, los sucesivos planes de “retiros voluntarios” implementados por los interventores nombrados por el gobierno nacional redujeron su plantel más de un 50% (Rofman y Peñalva 1995).

En este contexto, como respuesta ante la situación de desarticulación de las principales fuentes de trabajo del aglomerado San Nicolás-Villa Constitución, y respondiendo a un pedido de la dirigencia política villense, en el año 1992, Menem decretó la creación de una ZF en Villa Constitución. Tal como lo expresan los fundamentos del decreto 2034, se esperaba que la ZF fuera una herramienta que pudiera mitigar los efectos económicos negativos que la reconversión productiva había producido sobre la actividad siderometalúrgica, mediante la promoción de alternativas económicas y de generación de empleo.

En el año 1998, comienza a verse un declive en las utilidades de ACINDAR debido a la etapa recesiva que se inicia en la producción siderúrgica nacional. En el año 2000, sus propietarios, que poseían algo más del 40% de las acciones, venden la mitad de su paquete accionario a la firma Belgo-Mineira de Brasil (Azpiazu, Basualdo y Kulfas 2005). Años más tarde, en 2004, los propietarios originales, si bien mantuvieron la gerencia, vendieron la totalidad de su participación accionaria restante a la Belgo-Mineira.

Considerando la historia reciente de la empresa, es necesario retener tres fechas: 1) la introducción de los nuevos métodos de trabajo de 1991; 2) el contexto de crisis y venta de parte del paquete accionario durante la última etapa de la convertibilidad; 3) la salida de la familia Acevedo como propietarios de la empresa producto de su extranjerización. Si prestamos atención a lo que ocurrió con la ZFS en esos tres momentos, veremos que en 1) llega a los funcionarios villenses la idea de crear una ZF en Villa Constitución en base a la ley 5142; en 2) se frustra la transferencia de un terreno para la localización de la ZFS y los avances realizados por el proceso de implementación comienzan a caerse; y en 3) aparece una propuesta de localizar la ZFS en los terrenos que se habían frustrado en la segunda mitad de los 90.

ACINDAR DURANTE LOS PRIMEROS PASOS DE LA ZONA FRANCA SANTAFESINA

Para el análisis de una red público-privada, Zurbriggen (2011) destaca que es necesario identificar a los actores, sus metas y la posibilidad y uso de influencia política; el intercambio de recursos e información; las reglas, rutinas informales y vínculos organizacionales. Según la autora, el desafío es desagregar estas dimensiones de análisis y “examinar cómo los actores públicos y privados que se relacionan en una arena política se encuentran constreñidos por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica que se hace sentir en la configuración de un sistema político (nivel macro) y del contexto más general en el que están insertos” (Zurbriggen 2011: 194). En este sentido intentaremos avanzar y describir el caso analizado.

Al indagar sobre cómo surge la idea de establecer la ZFS en Villa Constitución, encontramos varios testimonios que difieren en los detalles. Algunos entrevistados sostienen que fue la dirigencia política municipal la que se dio cuenta y aprovechó la ley de 1907; otros manifestaron que fueron las propias autoridades de ACINDAR quienes acercaron la idea a la dirigencia villense. Lo cierto es que la decisión en favor de Villa Constitución tuvo poco que ver con la “ubicación privilegiada” de la ciudad que se menciona oficialmente y mucho de contingente, en un proceso que remite a la importancia de los vínculos débiles señalada por Granovetter (1973). De todas formas, hay que destacar que fue la rapidez de reflejos y el compromiso de la dirigencia villense lo que posibilitó que comenzara a trabajarse en la instalación de la ZFS en Villa Constitución.

ACINDAR es señalada por algunos entrevistados como el vehículo por el cual la idea de crear la ZF llega a los dirigentes de Villa Constitución, particularmente a oídos del entonces secretario de hacienda de la municipalidad, quien estaba llevando adelante las conversaciones entre el municipio y la empresa para el manejo de los efectos sobre el empleo que ocasionó la reconfiguración productiva de la acerera. Los relatos permiten inferir la presencia de un interés recíproco de la dirigencia política local y la empresa, que emerge sobre los canales de diálogo existentes entre el municipio y el principal empleador de la ciudad:

- ...No sé si te dijeron cómo surge... porque ahí fue un manotazo de ahogado de la siderometalúrgica ir a ver qué leyes había y encontraron una ley de 1906, 1907...
- El Secretario de Hacienda, me dijeron...
- ...los políticos dicen eso. Algunos dicen que fueron los abogados de ACINDAR y que él lo usó políticamente. No la sé la verdad...
- ¿La rosca pasó por él de todos modos?
- Él estaba con ACINDAR y con la problemática (del empleo) en su momento. Algunos de ACINDAR dicen que fueron ellos. Cuando hablamos de la expropiación (del terreno para ubicar la ZFS en 2001, los interlocutores de ACINDAR que respondieron al pedido de colaboración de la provincia) nos dijeron: “¿Cómo no vamos a colaborar si nosotros le dijimos a ustedes que lo hicieran?”...

(Fragmento de entrevista con el ex presidente del Centro Comercial, Industrial y de la Producción de Villa Constitución).

Sobre esos primeros acercamientos tomó forma una red de actores con intenciones de crear una ZF en Villa Constitución, la cual, además de al municipio y a ACINDAR, incluyó a la cámara industrial y de la producción local y a los gremios más importantes de la ciudad. Sin embargo, a lo largo de todo el período analizado, el funcionamiento de la red se caracterizó por un bajo nivel de institucionalización, inestabilidad y una distribución de poder asimétrica en favor de ACINDAR.

Teniendo en cuenta que en el año 1991 no existían ZF en Argentina y el país estaba virando hacia un modelo de apertura económica, la posibilidad de crear la ZFS en Villa Constitución se perfiló como un potencial “ámbito privilegiado de acumulación” (Catellani 2006). La idea de “ámbito privilegiado de acumulación” refiere a las articulaciones entre el Estado y los principales actores económicos en una red de vínculos formales e informales que habilitan a estos últimos a la obtención de cuasi rentas de privilegio que pueden darse, por ejemplo, durante el desarrollo de grandes planes de obras públicas, en el marco de regímenes de promoción industrial, de emprendimientos industriales financiados por el Estado, la privatización de empresas públicas y la estatización de deuda externa privada (Castellani 2006: 21). La conformación y el sostenimiento de este tipo de articulaciones pueden generarse en base a prácticas institucionalizadas, *lobby*, colonización de algún área del Estado relacionada con un ámbito específico de intervención, prácticas colusorias y corrupción. En este sentido, posicionándonos en el año 1992, a causa de que la posibilidad de crear ZF en Argentina aparecía como novedad, considerando la historia de relaciones entre ACINDAR y el Estado, pensamos que la empresa especuló con la posibilidad de que la creación de la ZFS generara un ámbito “privilegiado de acumulación”:

ACINDAR lo podía ver como una diversificación de actividades. Había un entusiasmo... Yo no sé después al interior de la empresa como ellos procesaron eso. Pero habían nombrado alguien de la familia Acevedo... era un acuerdo en donde ellos ponían un valor importante que eran 56 ha de suelo y no necesariamente tenían garantizados privilegios. Al contrario, había que hacer un proceso de licitación. Ellos podían ver con esas actividades una diversificación de negocios o un incentivo para algunas de las actividades como insumo para la industria siderúrgica... poder importar, poder traer, poder derivar impuestos (...) las razones por las cuales fracasó también lo de ACINDAR es un interrogante... nunca me puse a indagar más allá de lo que te estoy diciendo... me parece que hubo un freno desde la Provincia... (Ex asesor técnico del Instituto Zona Franca Santaafesina).

En la misma línea se expresa otro de nuestros entrevistados:

Yo lo que sabía... había el comentario que ACINDAR primero la quería hacer propia (...) Ellos querían que la zona franca sea de ellos y que fuese ahí donde está ahora... y con el puerto de ellos. Ellos ofrecían el puerto. Que le dejen la ZF y ellos ofrecían el puerto. Esto (nombra a un funcionario) no lo permitió nunca. Como era una cosa todavía abstracta nadie... tampoco ACINDAR se volvió loco. Ellos ponían todo, hacían todo, pero que les den la posibilidad (...) Se portaron muy bien... muy bien... incluso han ofrecido que se use desde el primer momento. Pero primero querían ser ellos los concesionarios, ellos manejar la zona franca, que sea una cosa privada de ellos. (Ex diputado provincial del PJ).

EL ESTADO A LA ESPERA DE LAS DEFINICIONES DE UN ACTOR PRIVADO

Con excepción de ACINDAR, las intenciones y el posicionamiento de todos los actores de la red situados en Villa Constitución estuvieron claras. Las expectativas de los actores públicos giraron en torno a los recursos que podría aportar la empresa para el proyecto e incluso con la posibilidad de que pudiera ser usuaria de la ZFS. Sin embargo, ésta adoptó una estrategia cautelosa, que generó incertidumbre y una dinámica en la cual los actores de la red quedaban a la espera de sus definiciones para poder avanzar. La debilidad de los canales de comunicación formales entre ACINDAR y los funcionarios villenses y la falta de información precisa contrastan con su constante presencia como un factor que influyó directa e indirectamente en el desarrollo de la ZFS..

La ubicación de la ZFS fue una cuestión complicada que se intentó resolver mediante la colaboración de ACINDAR. Las opciones al momento de elegir tierras eran varias, pero las que tenían acceso al río eran las más atractivas. En la figura 1, se muestra un plano de Villa Constitución que nos servirá para ubicar espacialmente las distintas opciones para la ZFS. La primera ubicación que se barajó fue la que está indicada con la letra "A". Ese terreno, por entonces propiedad de ACINDAR, tiene 56 hectáreas con un frente de alrededor de 700 metros frente al río Paraná y se ubica al lado de la planta industrial de la empresa.

Durante la segunda mitad de los años 90, el Estado provincial se incorporó a la red de promotores de la ZFS y los actores políticos locales ganaron un aliado de peso; pero, a su vez, sus posibilidades de coordinar las actividades de la red quedaron en segundo plano y a la espera de las definiciones provinciales, las cuales no siempre se realizaron con celeridad. La ZF necesitaba definir su ubicación y estaba la posibilidad de que ACINDAR cediera el terreno "A". Las conversaciones con la empresa estaban encaminadas y era necesario que las autoridades provinciales llevaran adelante una reunión con los directivos de ACINDAR para cerrar un acuerdo que había sido armado informalmente. Fue ese paso el que no se concretó como los promotores locales esperaban:

La cuestión es que todo apuntó a una reunión que teníamos que tener el intendente, los funcionarios municipales, el gobernador que ya era Obeid, el Ministro de la Producción que era Omar Perotti, Acevedo el presidente de ACINDAR, en la cual el gobernador le iba a pedir los terrenos a ACINDAR y el tipo con el que veníamos hablando con ACINDAR lo iba a convencer a Acevedo que nos diera esos terrenos. El que habló fue Omar y en lugar de pedir los terrenos dijo que íbamos a seguir hablando y ahí se frustraron los terrenos de ACINDAR... (Ex director en representación de la Municipalidad de Villa Constitución en el Instituto Zona Franca Santafesina).

Así, la ZFS perdió una oportunidad para definir su ubicación. Luego, desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio santafesino decidieron que la ZFS se licitara sin tierras y que el concesionario comprara los terrenos entre una serie de opciones disponibles.

En 1997, se adjudicó la ZFS a la Unión de Empresas Transitoria (UTE) Zona Franca Santafesina SA. La adjudicataria compró las tierras que en la figura 1 se indican como "B" y la

Provincia se comprometió a expropiar las tierras indicadas como “C” para completar la superficie mínima que exigía el pliego licitatorio. Pero esa expropiación finalmente no se concretó. Como consecuencia, años más tarde, el concesionario pidió la rescisión del contrato a causa de ese incumplimiento. Por otra parte, en 2001, las autoridades de la provincia de Santa Fe retomaron los contactos con ACINDAR para adquirir las tierras de la opción “A” y es allí donde se ubicó finalmente la ZFS.

Figura 1. Opciones de terrenos para la ubicación de la Zona Franca Santafesina



Fuente: archivo Ente Zona Franca Santafesina

La relación entre la ZFS y ACINDAR fue una incógnita incluso para los propios protagonistas. Entre 1991 y 2002, la empresa tuvo una actitud zigzagueante, pero no podemos decir que haya puesto obstáculos a la implementación de la ZF. Antes, fueron su falta de definición, los problemas de coordinación con la Provincia y las idas y vueltas que se sucedieron con el terreno “A” las que dejaron ver las dificultades del Estado provincial y el gobierno local para poder encauzar una negociación de forma efectiva y para poder articular una oferta atractiva de política pública que le permitiera ganar un aliado importante. En este sentido, vemos cómo grandes actores económicos pueden ejercer una influencia indirecta sobre el desarrollo de una política pública en la medida en que los actores públicos se encuentran interesados en conseguir su colaboración y necesitan de sus recursos para llevar adelante una iniciativa (Pfeiffer 2006).

Podemos pensar que, en un principio, el compromiso de la empresa de proveer los terrenos para la ubicación de la ZFS estuvo atado a los potenciales beneficios que podría haber obtenido con su funcionamiento. En 1991, cuando aún no existía legislación al respecto, la idea de poder operar o ser un usuario privilegiado de una ZF resultaba atractiva; más aún cuando la empresa estaba desarrollando un proceso de tercerización de funciones que bien podrían ubicarse en las instalaciones de la ZF y la dirigencia política nacional prometía dar impulso a un modelo económico basado en las exportaciones. Sin embargo, en 1993 el ejecutivo nacional envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley para regular las actividades de las ZF en todo el territorio nacional. Como consecuencia, desde ACINDAR comenzaron a manejarse con cautela sobre la ZFS, ya que aún no

estaban claras las reglas de juego. La ley 24 331, de junio de 1994, introdujo una serie de restricciones a la operación de las ZF que les restó atractivo para el mundo de los negocios. De este modo, una vez salida la ley, ACINDAR comenzó un “juego del apoyo simbólico” (Bardach, 1977). Fue en este marco donde transcurrieron las primeras conversaciones por el terreno “A” y la creación de la UTE que se hizo con la concesión de la ZFS en 1997.

Así y todo, llama la atención que en la conformación de la UTE, ACINDAR tuvo un rol protagónico. Una empresa constructora de la ciudad de Santa Fe se interesó en participar de la operación de la ZFS debido a su intención de poder realizar las obras necesarias. Esta empresa se sumó con la seguridad de que ACINDAR iba a participar de la UTE e incluso se reunieron con sus autoridades para analizar la posibilidad de realizar una oferta conjunta. Finalmente, ACINDAR no participó, pero la vinculó con un operador portuario del Gran Buenos Aires, quien sí integró la UTE:

Nosotros creíamos que ACINDAR iba a participar. Si no, no nos hubiéramos presentado. Nuestra oferta fue de 11 millones de dólares, una oferta importante. Inclusive a la otra empresa de la UTE no la conocíamos, la conocimos a través de ACINDAR... y ACINDAR no te puedo decir por qué lo hizo, una empresa muy grande... Yo no sé qué pasó. ACINDAR en definitiva no vendió sus terrenos, no los puso a disposición y justamente nosotros elegimos otras de las localizaciones porque pensamos que expropiarle a ACINDAR iba a ser mucho más difícil que expropiarle a una familia (...) Nosotros hablamos con Acevedo... yo hasta estuve en ACINDAR. Me acuerdo que fuimos a ACINDAR (...) Nunca pudimos entender la actitud de ACINDAR. (Ex directiva de la UTE Zona Franca Santafesina SA).

En paralelo, autoridades de ACINDAR manifestaron públicamente el interés de unir la ZFS y el manejo de su puerto porque eran actividades complementarias:

ACINDAR liga el proyecto de la zona franca con el propio de optimizar la utilización de su puerto villense y el tema principal será ‘encontrar un operador portuario que compatibilice sus intereses con la gente de la UTE que ha ganado la concesión de la zona franca. Estamos tratando de encontrar los caminos viables para tratar de llevar adelante los dos proyectos, ya que ambos se complementan entre sí’ (El Sur 09 de mayo de 1997).

Esta operación implicaba que la ZFS fuera ubicada en las tierras “A”, justo al lado de su planta. Pero, meses más tarde, ACINDAR decidió otorgar la concesión de su puerto a otro operador portuario (El Sur 3 de octubre de 1997). Luego, el primer operador portuario, al que la propia ACINDAR había vinculado con la ZFS, se retiró de la UTE por insolvencia.

La concesión a la UTE Zona Franca Santafesina SA fue aprobada por la Provincia en 1997, uno de los últimos años de expansión económica del sector siderúrgico durante la convertibilidad antes del período recesivo que se desarrolló entre el segundo semestre de 1998 y 2002 (Azpiazu, Basualdo y Kulfas 2005). Seguidamente, a partir de principios de 1999, ACINDAR comenzó con una baja en su producción (El Sur 30 de julio de 1999); en julio suspendió una inversión para montar un tercer tren laminador en la planta de Villa Constitución (El Sur 30 de julio de 1999); en agosto bajó los salarios a parte de su personal (El Sur 27 de agosto de 1999); y en 2001, se declaró en cesación de pagos (El Sur 21 de diciembre de 2001). De este modo, podemos pensar que el inicio del contexto recesivo y su vínculo con la Belgo-Mineira ayudó a aumentar el desinterés de la empresa no sólo en la ZFS, sino en la Argentina en general.

ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA REACTIVACIÓN DEL PROYECTO

En mayo de 1999, Zona Franca Santafesina SA comenzó a ejecutar su plan de obras en las tierras “B”. Pero, en agosto, las tareas fueron suspendidas a causa de la presentación de un amparo

del propietario de las tierras “C” —adyacentes al terreno adquirido por el concesionario—, quien adujo que la operación de la ZFS era potencialmente dañina para el medioambiente. Para ello, se apoyó en un informe de *Greenpeace* y en la ley provincial 10 000, la cual, en su artículo 1, protege los “intereses difusos”. El recurso fue acogido parcialmente en primera instancia, pero en segunda instancia el fallo fue revocado. De todas maneras, para entonces, las obras ya habían sido suspendidas y se había prohibido el ingreso al predio al concesionario y a los funcionarios provinciales abocados a la creación de la ZFS.

En una estrategia que buscó demorar el inicio de las obras y desgastar a los promotores de la ZFS, el propietario de las tierras a expropiar comenzó varios procesos judiciales en paralelo. Al amparo mencionado, le sumó un recurso presentado ante la autoridad de aplicación nacional, la cual advirtió que no se podía autorizar la realización de ninguna obra. De este modo, a la demora de un año y tres meses que ya existía por entonces, el demandante le añadió una nueva traba. La parte demandante continuó apelando cada una de las decisiones judiciales e incluso su caso llegó a la Corte Suprema de la Provincia de Santa Fe, que en 2006 desestimó la presentación, ya que la ZFS estaba ubicada por entonces en otro lugar.

La incertidumbre generada por el proceso judicial sobre la posibilidad de continuar con el plan de obras hizo que la empresa concesionaria se retirara del proyecto. Así lo anunció sobre el final del año 2001 (El Sur 24 de agosto de 2001), pero el proceso de salida fue excesivamente largo y la situación logró resolverse recién tres años después.

En paralelo a esos hechos, durante el año 2001, comenzaron nuevamente las conversaciones entre Santa Fe y ACINDAR por el terreno “A”. El 27 de noviembre de 2002, la autoridad de aplicación nacional aprobó esa localización. El 02 de septiembre de 2003, ACINDAR aceptó la propuesta de pago de la provincia y se realizaron los arreglos para la transferencia de las tierras; la cual, de todas maneras, se concretó durante el gobierno de Jorge Obeid, en 2004, luego que éste pusiera a la Fiscalía de Estado al frente del tema.

ACINDAR designó para el manejo del asunto a uno de sus directores y vendió las tierras por debajo del precio de mercado, a un total de 453 957,61 dólares (8106 dólares por hectárea). Esto fue interpretado como un gesto de buena voluntad hacia la sociedad local, ya que un terreno de 56 hectáreas ubicado sobre el río Paraná con 700 metros de costas en la zona industrial de Villa Constitución es un activo inmobiliario único. Incluso, la empresa había propuesto una quita de 150 mil dólares al valor de las tierras si Santa Fe inauguraba la ZF antes del 30 de noviembre de 2006; algo que, debido a las demoras para lograr una nueva concesión, no sucedió. ACINDAR intentó, por medio de una motivación económica, darle celeridad a la implementación de la ZFS. No es de extrañar, entonces, que el proceso de negociación y transferencia de las tierras fuera descripto por muchos de sus protagonistas como un acuerdo cordial que transcurrió sin inconvenientes:

Si vos vas y mirás cuánto pagó... la provincia perdió esa quita y la terminó pagando como en el 2010 creo... re tarde. Pero pagó. Asimismo, lo que pagó y lo que compró Dreyfus y otros predios sobre el río con calado... las hectáreas valen de 50 mil a 120 mil dólares... Dreyfus, Bunge, en Ramallo... toda la línea vale eso la hectárea. Acá pagaron creo que con la pérdida de la quita no me acuerdo si era 10 o 6500 dólares... (Ex director del Ente Zona Franca Santafesina por el Centro Comercial, Industrial y de la Producción de Villa Constitución).

En el mismo sentido se expresó otro entrevistado al señalar que “(...) ACINDAR no la uso (a la ZFS). En el pliego hay una reserva de terreno para ACINDAR por si quería hacer uso. ACINDAR tuvo una actitud muy noble frente a la cuestión. La ciudad de Villa no lo rescata.” (Ex directivo de la Bolsa de Comercio de Rosario).

Cuando vemos que el mismo terreno cuya transferencia no se pudo concretar en el pasado, tres o cuatro años más tarde es puesto a disposición de forma cordial e incluso a un valor mucho más bajo que el del mercado, tenemos que preguntarnos qué cambió. Debemos descartar un nuevo interés de la empresa en la ZFS, ya que los pliegos licitatorios que se redactaron a partir de 2005 contemplaron la posibilidad de que ACINDAR pudiera operar en la ZFS, pero la empresa nunca hizo uso de esa posibilidad.

Internamente, como dijimos antes, en el 2000, cambió la propiedad de la empresa: la familia propietaria dejó de ser el socio mayoritario y, podemos pensar, cuando retomaron las conversaciones por el terreno “A” con Santa Fe ya estarían barajando la posibilidad de transferir la totalidad de las acciones que aún tenían en su poder, hecho que efectivamente sucedió a principios de mayo de 2004. De ser así, es muy probable que la actitud favorable para con la ZFS y la comunidad de Villa Constitución pueda explicarse debido al cambio de propiedad de ACINDAR ¿Para qué negociar y tratar de sacar el máximo provecho a ese terreno si después de todo la empresa ya no era propiedad de la gerencia? Por otro lado, había cambiado también el partido de gobierno municipal. Durante los años 90, estuvo al mando del ejecutivo municipal un intendente del Partido Justicialista. A partir del 99 y por cuatro períodos consecutivos, el municipio estuvo a cargo de una persona perteneciente a la Unión Cívica Radical. Lo importante del cambio en relación con la ZFS no fue el signo político, sino la persona, ya que el nuevo intendente tenía una relación de larga data con una persona de la familia propietaria de la empresa. Esta situación generó un clima de mayor entendimiento, que se acopló con una mayor predisposición por parte de los propietarios históricos debido a los cambios internos en ACINDAR.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este artículo relatamos las marchas y contramarchas en las relaciones entre un grupo de actores públicos provinciales y municipales con ACINDAR en torno a un proyecto específico, las cuales dieron forma a una dinámica en donde, por momentos, los intereses de las partes convergieron y en otras ocasiones no.

Vimos como los actores privados de peso pueden ejercer una influencia significativa al punto de persuadir al sector público de buscar soluciones alternativas a problemáticas específicas que resulten más afines con su interés particular y modificar o influir en la agenda institucional de los gobiernos (del gobierno local en este caso en particular). La problemática que las autoridades locales buscaban resolver en 1991 estaba relacionadas con el empleo y por medio de la vinculación con ACINDAR realizaron un diagnóstico y una construcción del problema público sin una “teórica causal” (Sabatier y Mazmanian 1993) que los llevó a pensar que una ZF podría ser la solución.

Además, observamos que cuando la relación público-privada es asimétrica en favor de un actor privado, los cambios del contexto general pueden dejar a los actores públicos en una situación vulnerable. Las motivaciones del sector público local que dieron origen a la idea de crear una ZF continuaron presentes durante toda la década de los 90, pero el abanico de posibilidades para su desarrollo se acotó en la medida que cambiaron las expectativas de ACINDAR. A su vez, hay que destacar también que, cuando la relación fue asimétrica a favor de los actores públicos, sucedió lo contrario. Tal fue el caso entre la provincia de Santa Fe y el concesionario Zona Franca Santafesina SA.

Encontramos que la dinámica de las relaciones público-privadas puede volverse compleja y los intereses modificarse al compás y la evolución de los acontecimientos del contexto político y económico más amplio, ya que éstas son llevadas adelante por actores que despliegan prácticas especulativas que son estructuradas por (y contribuyen a la reproducción de) un marco de reglas formales e informales inestable que ocasiona una constante reconfiguración de estrategias en función de nueva información y elementos que ocasionan cambios sobre los objetivos y acuerdos originales. Esto se observó particularmente en los virajes de ACINDAR respecto a la ZFS en el período analizado. Por esta razón, es necesario destacar la importancia de la celeridad en el cumplimiento del plan de implementación, las metas intermedias y en la resolución de situaciones no previstas. Una política pública es la resultante de una situación sociológica específica y, por lo tanto, tendrá sentido para los actores sociales involucrados mientras siga existiendo la situación que estimuló la intervención estatal.

Por último, cabe destacar las dificultades que encuentran las instancias locales para coordinar proyectos de complejidad relativamente alta; pero, además, cómo la participación de varias instancias de gobierno en un sistema federal añade complejidad al funcionamiento de la red y

puede ocasionar dificultades operativas. Más aún en un contexto histórico en el cual desde el gobierno federal se impulsaron transformaciones tendientes a generar mayor autonomía de las instancias subnacionales, pero sin considerar que los actores provinciales y locales habían transitado su carrera como funcionarios durante los años que el Estado nacional desplegó políticas económicas centralizadas. En este sentido, los promotores de la ZFS se encontraron frente a un esquema de gestión que les resultaba novedoso y para el cuál no contaban con la suficiente experiencia; pero, además, las distintas instancias de gobierno no contaban con las capacidades estatales necesarias para poder desarrollar una coordinación eficiente y acorde a los requerimientos del nuevo esquema.

REFERENCIAS

1. Alonso, Guillermo. “Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad”. *Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública*. Buenos Aires. 22- 25 de agosto de 2007.
2. Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Matías Kulfas. *La industria siderúrgica en Argentina y Brasil durante las últimas décadas*. Buenos Aires: Federación de trabajadores de la industria y afines, CTA. 2005. http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/271_AEYT_La.industria.siderurgica.en.Argentina.y.Brasil-3.pdf
3. Bardach, Eugene. *The implementation game*. Cambridge; MIT Press. 1977.
4. Bertranou, Julián. “Capacidad estatal: aportes al debate conceptual”. *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*. Mendoza. 18- 20 de septiembre de 2013.
5. Boletín Oficial de la República Argentina. Decreto nacional nro. 2034. Buenos Aires. 06 de noviembre de 1992. <http://servicios.infoleg.gob.ar>
6. Boletín Oficial de la República Argentina. Ley nacional nro. 24 331. Buenos Aires. 17 de junio de 1994. <http://servicios.infoleg.gob.ar>
7. Boletín Oficial de la República Argentina. Ley nacional nro. 5142. Buenos Aires. 23 de septiembre de 1907. <http://servicios.infoleg.gob.ar>
8. Cangiano, M. Cecilia. “Revisión del pasado y construcción del presente. Los obreros metalúrgicos de Villa Constitución y el menemismo, 1989-1992”. *Historia Regional* 24: 175-195. 2006. <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/202/442>
9. Castellani, Ana. “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública”. *Nueva Sociedad* 276. 2018 <https://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/>
10. Castellani, Ana. “La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino”. Buenos Aires: *I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía. CESE- IDAES y NUCeC- Museu Nacional de la UFRJ*. julio de 2006. <http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/CASTELLANI.pdf>
11. Cravacuore, Daniel. “La articulación de actores para el desarrollo local”. Rofman, Adriana y Villar, Alejandro (Comp.). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de General Sarmiento. 2006. 183-197.
12. El Sur. “Acindar se declaró en cesación de pagos”. Villa Constitución. 21 de diciembre de 2001.
13. El Sur. “El concesionario pidió la rescisión del contrato”. Villa Constitución. 24 de agosto de 2001.
14. El Sur. “ACINDAR suspendió una importante inversión”. Villa Constitución. 30 de agosto de 1999.
15. El Sur. “ACINDAR redujo el salario a parte de su personal”. Villa Constitución. 27 de agosto de 1999.
16. “Zona franca: emplazarán a los adjudicatarios”. Villa Constitución. 03 de octubre de 1997.
17. El Sur. “Acindar une proyectos: zona franca y puerto”. Villa Constitución. 09 de mayo de 1997.
18. Filippa, Valeria. “Neoliberalismo y flexibilización laboral. El conflicto del '91 en la planta de Acindar de Villa Constitución. Sus efectos en la subjetividad de los trabajadores de base”. *Historia Regional* 30: 217-236. 2012. <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/49>
19. Granovetter, Mark. “The strength of weak ties”. *American Journal of Sociology* 78(6): 1360 - 1380. 1973.
20. Hecló, Hugh. “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”. Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica. 1993.
21. Jordana, Jacint. “El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”. Acuña, Carlos (Ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas*

- públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina. 2007.
22. Madoery, Oscar. *Zonas francas. Desarrollo regional y exportaciones.* Buenos Aires; Ad Hoc. 1996.
23. Oszlak, Oscar. “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. *Desarrollo Económico* 42(168): 519-543. 2003.
24. Pellegrini, José L. et al. “En busca de alternativas a una situación de enclave. El caso de Villa Constitución”. *Decimoséptimas jornadas ‘Investigaciones en la Facultad’:* Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario. 2012. https://www.fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/sites/default/files/u16/Decimocuartas/pellegrini_liendo_en_busca_de_alternativas_enclave_villa_constitucion.pdf
25. Pfeiffer, Silke. 2006. *Bajo sospecha: el lobby empresarial en la Argentina. Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima.* Buenos Aires: CIPEC. 2006. <https://www.cippec.org/publicacion/bajo-sospecha-el-lobby-empresarial-en-la-argentina/>
26. Rofman, Alejandro y Susana Peñalva. “La privatización de SOMISA y su impacto en la producción y el empleo en San Nicolás”. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* 5(8): 55-89. 1995. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos_v5_n8_04
27. Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. Aguilar Villanueva, Luis F. *Implementación.* México: Fondo de Cultura Económica. 1993. 323-372.
28. Strada, Julia. “Reconversión productiva y tercerización laboral en la industria: el caso Acindar”. *H-Industria: revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina* 21: 28-53. 2017. <http://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1037>
29. Zurbriggen, Cristina. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Argumentos* 24(66): 181-209. 2011. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008