



La exportación como destino alternativo para la producción siderúrgica argentina entre 1976 y 1990

Patricia Jerez¹.

Universidad de Buenos Aires

Universidad Nacional de Lomas de Zamora

pjerez@uolsinectis.com.ar

Resumen

La finalización del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones y el inicio de una nueva etapa, signada por el privilegio otorgado a la inversión financiera, es el elemento que caracteriza al período bajo análisis. La importante disminución en el nivel de actividad producida como consecuencia de las políticas económicas implementadas se tradujo en una reducción del tamaño del mercado interno. Paralelamente, a nivel sectorial, convergieron ciertos factores, a saber: la situación de la industria siderúrgica mundial, la incorporación de nueva tecnología, los privilegios otorgados a través de las leyes de promoción y la concentración productiva en una menor cantidad de empresas, los cuales contribuyeron a delinear una nueva estructura para el sector siderúrgico. Bajo estas circunstancias, y ante una marcada disminución en la demanda sectorial local, la exportación se convirtió en el mercado alternativo para la producción siderúrgica nacional.

Palabras claves: SIDERURGIA – EXPORTACIONES INDUSTRIALES - ARGENTINA

Abstract

During the period which is analyzed in this paper, industry was not considered the principal issue of the economic policy. Instead, financial investment was privileged. This fact derived in an important reduction of the economical activity level and, in consequence, the internal market reduced its size as the level of demand descended considerably.

Particularly in the iron and steel industry, different elements contributed to establish a new sector's structure, for example: the international situation of the mentioned industry, new technology, benefits originated in the laws of industrial promotion, less number of iron and steel firms.

Considering all these facts, exporting part of the sector's production emerged as a solution when the demand of iron and steel goods reduced its level in the local market.

Key words: IRON AND STEEL INDUSTRY - INDUSTRIAL EXPORTS – ARGENTINA

Recibido: 15 de septiembre de 2008

Aprobado: 25 de noviembre de 2008

¹ En este artículo se presenta un avance de los resultados de la investigación desarrollada dentro del marco del proyecto UBACyT E046 "Promoción de ramas manufactureras y dinámica empresarial en la Argentina, 1940-1990", dirigido por el Dr. Marcelo Rougier. Agradezco a Martín Schorr los comentarios realizados a una versión preliminar de este trabajo.

Introducción

La industria siderúrgica comenzó a desarrollarse progresivamente como un sector de envergadura a partir del año 1947 cuando se sancionó el Plan Siderúrgico Nacional. Por medio de éste se daba impulso a la actividad buscando producir localmente los insumos y bienes intermedios necesarios para abastecer a otros sectores, entre ellos el de defensa nacional. Una consecuencia derivada de la aplicación del mismo fue la reducción del drenaje de divisas que generaba la compra de bienes siderúrgicos importados, siendo el mercado interno el principal destino de la producción local.

Si bien la primera fábrica argentina de acero se instaló en 1896 y los talleres Vasena en 1919², el citado desarrollo sectorial se produjo en el marco del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones (ISI) durante la década de 1930. A lo largo del mismo, las exportaciones industriales comenzaron a desarrollarse durante los años sesenta, inclusive en el sector siderúrgico. A partir del segundo quinquenio de los años setenta, y con más énfasis en los años ochenta, las ventas externas del sector se convirtieron particularmente en una importante fuente de demanda ante la reducción del tamaño del mercado local.

Diversas fueron las condiciones que determinaron la referida reducción del mercado y la necesidad de colocar la producción en otros países.

En primer lugar cabe citar que hacia mediados de los años setenta se produjo el abandono de la ISI y el posterior inicio de una etapa signada por un proceso de acumulación que no tuvo como eje central el desarrollo industrial. La consiguiente modificación en la estructura de la economía nacional sumada a los problemas macroeconómicos de corto plazo como la inflación, el déficit fiscal, la distribución del ingreso y la creciente dependencia externa fueron el marco en el que se produjeron los cambios en la industria siderúrgica.

Según Fanelli (2007), después de un importante crecimiento económico entre los años 1964 y 1974, se observó una reducción en la duración de los períodos de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) ya que los mismos fueron interrumpidos por crisis producidas más frecuentemente. Este es un hecho importante a considerar dada la dependencia del sector del nivel de actividad de la economía.

Pero adicionalmente se deben contemplar otros factores que contribuyeron a delinear el comportamiento de esta industria, a saber: la situación de la siderurgia mundial, el nivel tecnológico de la industria, el grado de concentración de la oferta sectorial y la promoción estatal al sector.

Dadas estas circunstancias, en este trabajo se analizará la evolución de la industria siderúrgica argentina durante el período 1976-1990, destacándose que las exportaciones constituyeron el destino alternativo de la producción durante los años mencionados ante la reducción del nivel de demanda en el

² Secretaría General de la Presidencia de la Nación (1969).

mercado interno. Específicamente se considera que la disminución en el nivel de consumo interno de bienes siderúrgicos es un elemento importante a tener en cuenta cuando se evalúan la generación del saldo exportable de laminados terminados y el autoabastecimiento sectorial logrado, a pesar del significativo crecimiento en el nivel de producción de acero y en el de los mencionados laminados.

El documento está estructurado de la siguiente manera. Se describen el contexto en el cual se desarrolló el sector, el régimen de promoción aplicado al mismo y luego los cambios observados en la estructura productiva y en la empresarial. Seguidamente se presenta la evolución del sector en el período considerando el comportamiento de los niveles de producción, consumo, exportaciones e importaciones. Por último, se realizan los comentarios finales para dar cuenta del importante lugar que ocupó el descenso del nivel de consumo interno en el autoabastecimiento alcanzado de acero y de laminados terminados así como en el nivel de exportación de estos últimos.

La industria siderúrgica entre los años 1976 y 1990: su contexto

Para analizar el contexto en el cual se desarrolló la industria siderúrgica en el período 1976-1990 se deben considerar los siguientes factores que dieron el marco para el desenvolvimiento del sector.

a) El abandono de la ISI y el inicio de una nueva etapa

El proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, a través del cual el Estado fomentó el desarrollo de la industria local destinándose la producción principalmente al mercado interno, finalizó hacia mediados de los años setenta y en su lugar, a partir de 1976, se implementó un modelo económico que favoreció la inversión financiera. El atraso cambiario, la apertura económica y las altas tasas de interés desalentaron el desarrollo de la actividad industrial. A su vez el endeudamiento, al cual tuvieron que recurrir muchos empresarios para continuar su actividad, ocasionó dificultades financieras que derivaron en cierres o fusiones de empresas. Este último hecho originó a su vez la concentración de la oferta en pocas firmas para determinados sectores, como fue el caso de la siderurgia. Asimismo sólo los grandes grupos económicos locales pudieron acceder a los beneficios otorgados por las leyes de promoción. Por lo tanto, la desindustrialización de la economía se puso en evidencia mientras se privilegiaba la actividad financiera.

La profunda crisis del sector manufacturero que tuvo lugar durante el gobierno militar privilegió al capital en detrimento de la mano de obra. De la misma manera, un reducido conjunto de grupos económicos locales y de conglomerados extranjeros y ciertas empresas transnacionales no sólo no se vieron perjudicados con la mencionada crisis sino que por el contrario se vieron favorecidos, según

menciona Schorr (2007), dando lugar al proceso de centralización del capital que caracterizó a este período.

Durante el proceso ISI, el Estado había incentivado el desarrollo de la industria, de los servicios públicos y de la infraestructura teniendo un importante papel en la formación de capital. Asimismo las transferencias estatales para fomentar el mencionado desarrollo tuvieron una creciente participación dentro de los gastos fiscales haciéndose más difícil mantener el equilibrio de las finanzas públicas durante la década de 1970.

El Estado también cumplió un papel destacado en el desarrollo del nuevo modelo económico instaurado a partir de 1976 a través de las transferencias al sector privado, las que se expandieron. De esta manera se observó un progresivo deterioro de la situación fiscal, el que se agregó a la difícil situación ya existente. El Estado requirió financiamiento, aumentando rápidamente el nivel de la deuda externa, el cual se encareció a partir de 1981 con el incremento de la tasa de interés internacional ante la reducción de la liquidez mundial.

Los problemas en las finanzas públicas se manifestaron tanto por el lado de los gastos como de los ingresos durante este período. Dentro de los primeros se destacó el incremento observado en los subsidios otorgados al sector privado, como ya se mencionó, y a partir de 1981 el mayor peso de los vencimientos de intereses y amortizaciones así como los pagos correspondientes a la deuda externa. Se debe señalar, sin embargo, que las partidas correspondientes al gasto social perdieron participación dentro del total del gasto público. Por el lado de los ingresos si bien se incrementaron los impuestos indirectos, existió cierto grado de evasión fiscal. Según Basualdo (2006), la dimensión de la crisis fiscal observada durante el gobierno militar fue consecuencia del nuevo papel jugado por el Estado en este modelo. El funcionamiento de este último también dio lugar a una importante fuga de capitales.

Durante el gobierno radical (1983-1989) la industria tampoco fue el centro de la política económica. Los problemas surgidos para hacer frente al endeudamiento externo obligaron al Estado a negociar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el otorgamiento de créditos para afrontar la situación mientras se ponían en evidencia las dificultades fiscales. La inflación fue el grave problema que estalló en 1985. El aumento de precios alcanzó niveles superiores al 600% debiendo ser combatido con una política antiinflacionaria, implementada a través del Plan Austral, que sólo tuvo resultados positivos en el corto plazo. Hacia fines de la década de 1980, a pesar de las modificaciones introducidas en la lucha contra la inflación y la aplicación del Plan Primavera, el aumento de precios se tornó insostenible originando una situación de hiperinflación en 1989.

Todos estos problemas macroeconómicos afectaron negativamente al nivel de actividad, ocasionando aumentos en las tasas de desocupación y de pobreza con el consecuente deterioro en la distribución del ingreso.

Tanto durante este gobierno como en el anterior surgieron nuevas reglamentaciones referidas a la política de promoción industrial, las cuales serán tratadas separadamente.

Con el cambio de gobierno ocurrido en julio de 1989 se implementó una nueva política económica de ajuste ortodoxo (Plan Bunge y Born), la cual no dio los resultados esperados, derivó en el cambio de ministro de la cartera de economía y la aplicación de un nuevo ajuste a través del Plan Bonex, el cual profundizó la recesión. En el primer trimestre de 1990 se produjo el segundo episodio hiperinflacionario el cual se trató de revertir a través de la implementación de nuevas medidas económicas. La imposibilidad de encontrar una solución definitiva a la crisis económica se observó a lo largo de todo el año 1990.

Algunas características de la evolución de la economía nacional durante el período considerado se pueden describir a partir de los datos que se presentan seguidamente.

Si bien a partir de 1976 la apertura de la economía, las altas tasas de interés y la sobrevaluación de la moneda no favorecieron la actividad industrial, ésta mantuvo su nivel en los primeros años medida a través del producto industrial. Una importante disminución posterior en el nivel de este indicador se observó durante la crisis de 1981, la cual se puso en evidencia con el descenso de un 20% respecto de 1974 en el año 1982, según datos de Schvarzer (1996).

Específicamente si se considera la evolución del PIB durante el período 1980-1990 se puede establecer que éste disminuyó un 9,4% a una tasa anual del -1%, según datos de Basualdo (2006). En este contexto entre los años 1981 y 1989 se observó una reducción inédita en la inversión neta fija. Alcanzó en este período en promedio sólo el 4.9% del PIB, mostrando un descenso en términos de este último indicador del 10,1 % con respecto a la década de 1970.

A pesar de ello durante los años ochenta se consolidaron los grupos económicos locales dentro de la economía nacional. Ello quedó demostrado a través del aumento de la participación de dichos grupos en el total de ventas de las grandes empresas así como por el aumento en términos de cantidad de empresas. Mientras que en cuanto a la evolución de la estructura de los grandes establecimientos industriales se observó una expansión de los grupos económicos los cuales no sólo se dedicaron a producir bienes intermedios principalmente (en actividades como siderurgia, cemento, papel, químicas y petroquímicas) sino que también se dedicaron a la producción de otros bienes como los de consumo no durable y durable (ejemplo de este último es la producción automotriz). De esta manera actividades tales como la metalmecánica y las elaboradoras de bienes de capital, principalmente, las cuales se habían expandido durante el período de la ISI, redujeron su participación en el total de la producción industrial.

En contraposición a este proceso de consolidación de los grupos económicos locales se observó una menor participación extranjera en las diferentes formas de propiedad de las empresas.

b) *Situación de la industria siderúrgica en el resto del mundo*

Con posterioridad a la crisis del petróleo del año 1973 se produjo la crisis de la industria siderúrgica a nivel mundial. Si bien la misma abarcó principalmente a Japón y Europa Occidental, tuvo como epicentro el importante aumento de la capacidad instalada del sector sobre la base del ilimitado crecimiento de las economías y del comercio sectorial. Este hecho se produjo cuando, según San Martín (1981), en 1974 ya se sabía que los países latinoamericanos sustituirían sus importaciones siderúrgicas por producción local, que un grupo de países del tercer mundo asiático se estaban autoabasteciendo de acero, convirtiéndose en factorías de exportación (su producción no estaba contemplada en las estimaciones de producción mundial) y se continuaban operando plantas obsoletas con fuertes subsidios. Este *boom* de bienes producidos, ante la disminución de la demanda, originó un importante descenso de los precios de los productos siderúrgicos a nivel internacional. A principios de la década de 1980 la crisis aún estaba vigente.

Si bien la evolución de la industria local no dependió directamente de estos sucesos, se vio perjudicada tanto por el descenso de los precios internacionales, en los momentos de colocar exportaciones, como por la existencia de precios afectados por el *dumping* a las importaciones.

Asimismo se podría mencionar que a la existencia de una menor demanda se agregó también el cambio observado en el consumo específico de acero. La sustitución por otros materiales, la utilización de aceros especiales, el mejor aprovechamiento de las aplicaciones, entre otros factores, constituyeron elementos que influyeron negativamente en el nivel de reposición y por ende de demanda de acero. Si bien algunos de estos elementos se habían puesto de manifiesto con anterioridad a 1973, el hecho que lo hicieran en un contexto de incremento del consumo y de crecimiento de las economías, disimularon sus consecuencias sobre el nivel de demanda.

El sector siderúrgico y el régimen de promoción

La promoción industrial fue una herramienta de política económica utilizada para incentivar el desarrollo de la industria mediante diferentes mecanismos.

A lo largo del período analizado coexistieron regímenes surgidos durante el proceso ISI y en los años posteriores, los que continuaron hasta fines de la década de 1980 cuando se replanteó la situación. La mayor inversión realizada a partir de las leyes nacionales de promoción se llevó a cabo en un pequeño grupo de sectores productores de bienes intermedios que comprendía a las siguientes ramas de actividad: siderurgia, papel, cemento, química y petroquímica³.

³ Azpiazu y Basualdo (1989).

Específicamente, el sistema de promoción del sector siderúrgico en los años analizados⁴ estuvo conformado por diferentes instrumentos destinados a la industria en general como así también al sector en particular. Las leyes promocionales⁵ pertenecían al ámbito nacional o provincial. Las primeras estuvieron dirigidas al sector industrial en su conjunto a través de la ley 20.560, establecida en 1974 y modificada en 1977 (ley 21.608) para la cual la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación fue la autoridad de aplicación. Las segundas constituyeron leyes de desarrollo regional para promover áreas retrasadas. Entre ellas se encontraban la ley 19.640 aprobada en 1972 para el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego siendo la autoridad provincial el organismo competente para su aplicación, y los regímenes implementados entre 1979 y 1982 para las provincias de La Rioja (ley 22.021/79), Catamarca y San Luis (ley 22.702/82) y San Juan (ley 22.973/83) cuya autoridad de aplicación fue la respectiva autoridad provincial para determinados montos de inversión.

Entre los sistemas de promoción sectorial se encontraban vigentes el decreto 5.038/61 aplicable a aquellas empresas del sector que decidieran presentar proyectos relacionados con el establecimiento o ampliación de plantas siderúrgicas integradas⁶ y el decreto 619/74 reglamentario de la ley de promoción industrial 20.560 de 1973⁷.

Los beneficios que introdujo la promoción a nivel nacional comprendieron la exención de derechos aduaneros y recargos de importación, incluido el impuesto al valor agregado (IVA); deducciones en el impuesto a las ganancias y ciertos beneficios otorgados a los accionistas de las empresas. Mientras que los correspondientes a la promoción regional incluían exención en el IVA, así como otros relacionados con la integración del capital inicial.

Si se amplía el análisis considerando las consecuencias que las leyes de promoción industrial tuvieron sobre todos los sectores de la economía se puede establecer que además de los beneficios concedidos, se subsidió al capital y no al trabajo, aumentando la heterogeneidad entre la clase trabajadora sin favorecer la generación de nuevos empleos. Además el otorgamiento del financiamiento se caracterizó por su gran concentración en pocos proyectos. Según Basualdo (2006), el 92% de los fondos otor-

⁴ Se debe considerar que la industria siderúrgica de envergadura surgió en la Argentina a partir de la sanción del Plan Siderúrgico Nacional en 1947, como se mencionó en la introducción. A su vez se establecieron reglamentaciones posteriores que complementaron el marco regulatorio del sector, algunas de las cuales se encontraban vigentes en el período bajo análisis.

⁵ Basualdo (2006).

⁶ Bisang (1989).

⁷ Azpiazu y Bisang (1992). Existieron otros incentivos a la actividad otorgados a través de exenciones arancelarias y de protección frente a la competencia externa, promoción a las exportaciones vía incentivos financieros, especiales y de tipo fiscal, y otros sistemas regulatorios relacionados con los precios siderúrgicos, compras estatales, reserva de cargas y con el comercio en el MERCOSUR. Los mismos se implementaron por medio de diferentes decretos y leyes. Hacia fines de la década de 1980 comenzó a desprotegerse la actividad sectorial hasta que el decreto 2.284/91 de desregulación económica afectó la forma operativa tradicional del sector a través de la introducción de modificaciones a las reglamentaciones vigentes.

gados se destinó a proyectos de gran envergadura los cuales fueron asignados a la producción de los sectores de bienes intermedios ya mencionados (petroquímico, cemento, papel y siderurgia).

El sistema de promoción fue muy importante para la inversión privada. Asimismo tuvo una alta participación en las finanzas del Estado ya que el monto de los subsidios otorgados fue creciente, como se citó anteriormente.

Según datos de Basualdo (2006), el 31,7% de la inversión privada bruta de la economía se realizó con fondos de la promoción y con dichos fondos también se realizó el 91,1% de la inversión neta. Para que este último fenómeno tuviera lugar confluyeron dos elementos, a saber, la menor inversión privada y el aumento de la realizada a través de la promoción industrial, cuando la amortización de capital requirió una mayor proporción de fondos. Entre 1980 y 1985 la inversión realizada con fondos propios disminuyó un 23,9% anual acumulativo.

Mediante la inversión, realizada con los fondos utilizados en gran parte de los proyectos promocionados, se buscaba consolidar el poder oligopólico que las grandes empresas ejercían en el mercado. De los cincuenta mayores proyectos de promoción industrial aprobados entre 1974 y 1987, los cuales concentraron el 70,1% de la inversión, 6% (3) correspondieron al sector siderúrgico⁸.

Acindar, Siderca y SOMISA se convirtieron en las principales empresas representantes del sector hacia fines de la década de 1970 ya que generaban aproximadamente el 75% de la producción sectorial⁹, siendo las que realizaron la mayor inversión en el período 1975-1987.

Las dos primeras empresas mencionadas utilizaron los sistemas promocionales tanto para iniciar sus emprendimientos como en proyectos posteriores. A su vez Acindar utilizó los beneficios de la promoción regional a través de la creación de empresas subsidiarias, las cuales para gozar de la desgravación del impuesto al valor agregado (IVA) trasladaban parte de su producción, generalmente la de la fase terminal, a zonas promocionadas. Si bien esta medida no fue eficiente desde el punto de vista de la producción, Acindar descentralizó la misma en su planta de Villa Constitución a través del establecimiento de las mencionadas subsidiarias a partir de mediados de los años ochenta¹⁰.

Para complementar esta explicación es interesante tener en cuenta el análisis realizado por Bisang (1989). Este autor estableció que existieron factores genuinos y no genuinos de competitividad exógenos para las empresas del sector siderúrgico durante el período mencionado.

Entre estos factores no genuinos el mencionado autor cita, entre otros, a las transferencias de recursos que se hicieron a los establecimientos para aumentar las capacidades productivas a través de los regímenes de promoción y a las otorgadas a través de la articulación que las empresas tuvieron para cada emprendimiento con el sector financiero.

⁸ Basualdo (2006).

⁹ Aspiazu y Bisang (1992).

¹⁰ Aspiazu y Bisang (1992).

Para analizar este último caso hay que considerar la situación de la economía argentina principalmente teniendo en cuenta lo ocurrido con la deuda externa.

Las ampliaciones de la planta de SOMISA, así como la integración de los procesos productivos de Siderca y Acindar para captar las innovaciones tecnológicas ocurridas a nivel mundial, se realizaron en el período 1976-1982 cuyo financiamiento en gran parte correspondió a créditos otorgados por organismos estatales o bien por la banca internacional con avales públicos.

Las mencionadas empresas realizaron este aumento de la capacidad productiva con nueva tecnología en los años 1976 y 1978 respectivamente. Durante dichos años existió un tipo de cambio prefijado, bajas tasas de interés externas, altas tasas de interés internas y libre movimiento de capitales, hecho que indujo a un fuerte endeudamiento externo.

Pero cuando hacia principios de la década de 1980, la situación internacional se modificó disminuyendo el nivel de liquidez, la economía argentina debió abandonar la política aplicada (enfoque monetario del Balance de Pagos). Se ajustó el tipo de cambio, generándose una importante disminución en el nivel de actividad. Cuando ésto ocurrió, las tres empresas del sector se encontraban con niveles de endeudamiento elevados en moneda local y sin la posibilidad de colocar su producción en el exterior ante la recesión mundial.

Por lo tanto, a partir de 1981, el gobierno implementó una serie de medidas para sanear a las empresas endeudadas tanto para la deuda en moneda local (consolidación de deuda) como en moneda extranjera (operaciones de pase), las que permitieron reducir su pasivo¹¹.

De esta manera, utilizando el financiamiento externo, las tres empresas consolidaron su posición en el mercado siderúrgico nacional siendo la base para su posterior inserción en el mercado mundial. Según Bisang (1989) resulta difícil cuantificar el grado de contribución de estos mecanismos financieros a la capacidad de exportar de las empresas ya que ello implicaría contemplar la magnitud que adquirieron las exportaciones en el total de ventas de cada empresa, los efectos colaterales surgidos de la actividad y el momento en que se depreciaron las inversiones realizadas.

Bisang, en la obra ya citada, también incluyó dentro de los factores no genuinos de competitividad exógenos de las empresas siderúrgicas a aquellas transferencias otorgadas a los flujos productivos de las firmas por medio de las leyes promocionales a las ventas externas y por medio de otros mecanismos indirectos.

Dentro de las primeras se encontraba el sistema de promoción de exportaciones. Los instrumentos a través de los cuales se realizó la mencionada promoción fueron: a) los reembolsos, devolución de impuestos indirectos aplicados en las distintas etapas productivas, b) los Programas Especiales de Ex-

¹¹ Una explicación acabada de estos mecanismos se pueden leer en Bisang (1989). Como sostiene el mencionado autor esta reducción o licuación de pasivos derivó en la estatización de la deuda de las empresas.

portación aplicados a partir de 1987, c) mecanismos de pre-financiación, financiación y post-financiación de exportaciones para operaciones de corto plazo.

El costo de implementación de estas medidas de promoción de exportación se encontraba contemplado en el presupuesto público aunque existieron diferentes opiniones¹² sobre su impacto dentro del total del gasto fiscal así como sus ventajas y desventajas para el sector siderúrgico. Asimismo, para evaluar específicamente estos elementos es necesario tener en cuenta que paralelamente existieron otras herramientas de política económica que favorecieron al sector como el régimen de importaciones, el de Compre Nacional y el sistema de precios internos.

La combinación de estos elementos, sumados a los beneficios otorgados a través de las leyes de promoción, permitió a las empresas siderúrgicas captar mayor parte del mercado interno sirviéndole de base para luego dedicarse a la exportación. Las empresas se veían beneficiadas al poder cobrar en el mercado interno precios superiores a los internacionales.

Por lo tanto dada la conformación de los mercados, protegidos de la competencia externa, y las características de la economía, del bien en particular y de las relaciones institucionales para el desarrollo del sector surgió otra fuente de transferencias implícitas que beneficiaron a las empresas.

Estos mecanismos de subsidios implícitos perdieron su efecto en los años en los cuales se adelantó la paridad cambiaria y por ende se redujo el diferencial de precios, así como cuando se produjo un importante aumento de los precios internacionales. En ambas situaciones el mercado externo dejó de ser marginal y el esquema de transferencia tuvo poca relevancia.

Según López y Porta (1994), el proceso a través del cual comenzó a desregularse el funcionamiento del sector siderúrgico tuvo lugar a partir del año 1988, desarticulando todo su marco reglamentario así como abriendo paulatinamente el sector a la competencia y eliminando ciertas restricciones parancelarias. Como consecuencia de estos cambios, los precios internos se nivelaron con los internacionales, desapareciendo la ventaja que otorgaban los sobreprecios internos.

Los cambios sectoriales ocurridos durante el período

A partir del año 1975 se produjo un cambio en las características del sector siderúrgico en relación a su estructura productiva y empresarial.

Las modificaciones en la estructura productiva tuvieron como eje central la incorporación de nueva tecnología, la que permitió la integración vertical del proceso de producción de dos empresas privadas, Acindar y Siderca. Ello se produjo ya que los avances en la frontera técnica internacional se tradujeron en una serie de mejoras tecnológicas a lo largo de todo el proceso productivo, surgiendo un

¹² Mayor información sobre este tema se encuentra en García y Díaz Perez (1990).

nuevo esquema de proceso basado en la utilización del horno eléctrico, el que se denominó reducción directa. Este sistema permitía utilizar el hierro esponja como materia prima para la aceración en forma alternativa a la chatarra. Asimismo se caracterizó por requerir una provisión externa de energía (eléctrica o gas) y menores cantidades de capital físico como financiero.

Las empresas Siderca y Acindar incorporaron la nueva tecnología en los años 1976 y 1978 respectivamente, como fue mencionado en otro apartado, captando muy rápidamente la innovación técnica ya que se debe tener en cuenta que en los países desarrollados el proceso comenzó a utilizarse en la industria entre 1969 y 1971.

Una consecuencia interesante por destacar, surgida a partir de la incorporación de tecnología en el mercado local, fue la reducción de la demanda de productos semiterminados por parte de Acindar y Siderca, hecho que afectó a su proveedora, SOMISA. Por lo tanto la relación de complementariedad existente en los años anteriores entre estas empresas privadas y SOMISA se convirtió en una relación de competitividad. Así es como lo definen Azpiazu y Bisang (1992), destacando la nueva búsqueda de mercado que debió realizar la última empresa, habida cuenta de la caída en el nivel de consumo aparente de acero en el mercado interno y la inflexibilidad en la producción principalmente de palanquilla. La exportación también se convirtió para esta empresa en un destino alternativo al mercado interno.

Los cambios recientemente descriptos estuvieron acompañados por otros procesos de renovación tecnológica y modernización, hecho que se tradujo en un funcionamiento más eficiente del sector.

De acuerdo con Azpiazu y Bisang, según la obra ya citada, estas modificaciones comprendieron: cambios en las instalaciones de los altos hornos, puesta fuera de operación de hornos Siemens Martin y convertidores Thomas considerados obsoletos, instalación de equipos de colada continua combinada con acerías eléctricas y al oxígeno, incorporación de mejoras en acerías eléctricas o al oxígeno de ultra potencia y de sistemas de cuchara secundaria, instalación de nuevos trenes de laminación y modificaciones a los existentes e incorporación de equipos computarizados y de control de calidad, entre otros.

Considerando los temas analizados en este y otros apartados y siguiendo a Bisang se puede sostener que:

“(…) las empresas privadas enfrentando severas restricciones en el consumo doméstico, beneficiadas por múltiples sistemas promocionales y sobre la base de un sistema productivo que incorpora tecnología con escaso rezago en términos internacionales, encuentran en el mercado externo la salida a sus excedentes a fin de mantener niveles aceptables de ocupación de su capacidad productiva”. (1989, p.125)

Con respecto a las modificaciones en la estructura empresarial del sector se observó durante este período una reducción en la cantidad de firmas, fuera este por cierre o por fusión con otra empresa. Esta mayor concentración de la oferta tuvo lugar como consecuencia de la integración vertical de las empresas Siderca y Acindar, las que ejercieron un claro predominio sobre las no integradas. A conse-

cuencia de ello, como ya se mencionó, y ante las dificultades que el contexto económico impuso a las empresas más pequeñas, muchas de éstas fueron absorbidas por las más grandes y el mercado fue consolidando sus características oligopólicas.

Siderca, Acindar y SOMISA junto con Altos Hornos Zapla poseyeron en 1990 un valor no inferior al 95% de la capacidad de producción en las fases de reducción, acería y colada continua y una capacidad superior al 80% para laminación en caliente¹³. Las empresas no integradas tuvieron que competir con éstas en casi todos los mercados, particularmente con Acindar, dado el tipo de producción en que se especializó cada una de las empresas integradas.

Entre las fusiones realizadas durante los años analizados es importante destacar la efectuada por Acindar (especializada en laminados no planos de aceros comunes y especiales) con las compañías del grupo económico Gurmendi, conformado por Establecimientos Metalúrgicos Santa Rosa SA, Genaro Graso SA y Gurmendi SA.¹⁴ La mencionada fusión, siendo este grupo su principal competidor, le permitió fortalecer su presencia en el mercado a principios de los años ochenta. Este fortalecimiento se vio reforzado a su vez por el hecho que en 1981 se produjo una importante cantidad de cierre de firmas laminadoras pequeñas como consecuencia de la disminución de la demanda interna de laminados por parte de la industria automotriz y del sector de la construcción. Se debe agregar que entre los años 1980 y 1988 cesaron también su actividad pequeñas firmas dedicadas a la elaboración de laminados en caliente cuyo lugar en el mercado fue también ocupado por Acindar. Hacia fines de la década de 1980, esta última firma compró la empresa Tamet SA, especializada en la fundición de arrabio. Aceros Ohler SA, elaboradora de algunos productos específicos, cerró su planta en el período analizado¹⁵.

En 1977, Aceros Bragados SA, junto con la empresa Lucini SA, ganaron la licitación para la compra del 66% del capital de la empresa La Cantábrica SA, la que se encontraba en manos del Estado¹⁶. Asimismo, Aceros Bragado SA también adquirió Cura Hnos. SA a mediados de los años ochenta, retornando esta última a la actividad¹⁷.

Además, en el segundo semestre de 1985 se aprobó el pliego de licitación para la privatización de la firma SIAT, dedicada a la elaboración de caños con costura, perteneciente a la empresa SIAM. Dicha licitación fue adjudicada a Comatter SA, integrante del grupo económico Bidas. La transferencia de la posesión de la empresa se efectuó en febrero de 1986. En julio de dicho año, el 60% del paquete accionario de Comatter fue vendido a Siderca¹⁸.

¹³ Azpiazu y Bisang (1992).

¹⁴ Azpiazu y Bisang (1992).

¹⁵ La fuente correspondiente a la compra de Tamet y el cierre de Aceros Ohler es Azpiazu y Bisang (1992).

¹⁶ Rougier (2007).

¹⁷ Azpiazu y Bisang (1992).

¹⁸ Rougier y Schvarzer (2006).

A partir de los datos del siguiente cuadro se puede apreciar la evolución de la cantidad de empresas del sector clasificadas según tipo de empresa.

Cuadro 1: Composición de la oferta siderúrgica clasificada según tipo de empresa

Tipo de empresa	1975	1980	1985	1991
<i>Integrada</i>				
- Alto Horno	2	2	2	2
- Red. Directa	-	2	2	2
<i>Semiintegrada</i>				
- Alto Horno	-	1	1	1
- Acería y laminación	10	2	1	1
<i>Laminador</i>				
- Chapa	1	2	2	1
- Flejes en frío	8	8	8	8
- No planos en caliente	38	28	26	22
Total	59	45	42	37

Fuente: Azpiazu y Bisang (1992).

La evolución sectorial

La particular situación de la economía argentina, los efectos de la política de promoción, la incorporación de nueva tecnología en el proceso productivo y la integración vertical de las dos principales empresas privadas fueron todos elementos que delinearón el comportamiento sectorial durante el período bajo estudio.

Para analizar el mencionado comportamiento se describirá la evolución del nivel de producción, consumo, importaciones y exportaciones siderúrgicas.

Ante la importante disminución en el nivel de actividad y, por lo tanto, del consumo de acero por los cambios ocurridos en la política económica y las consecuencias que ello trajo, como se describió en otros apartados, el principal destino de la producción siderúrgica dejó de ser el mercado interno.

Para ejemplificar esta disminución en el nivel de actividad y en el nivel de consumo de acero, se presentan los datos del cuadro 2.

Cuadro 2: Tasas de crecimiento anual (en %)

Período	PIB	Producción de acero	Consumo aparente de acero
1970-1980	2,6	3,9	2,2
1980-1990	-1,1	3,0	-9,2

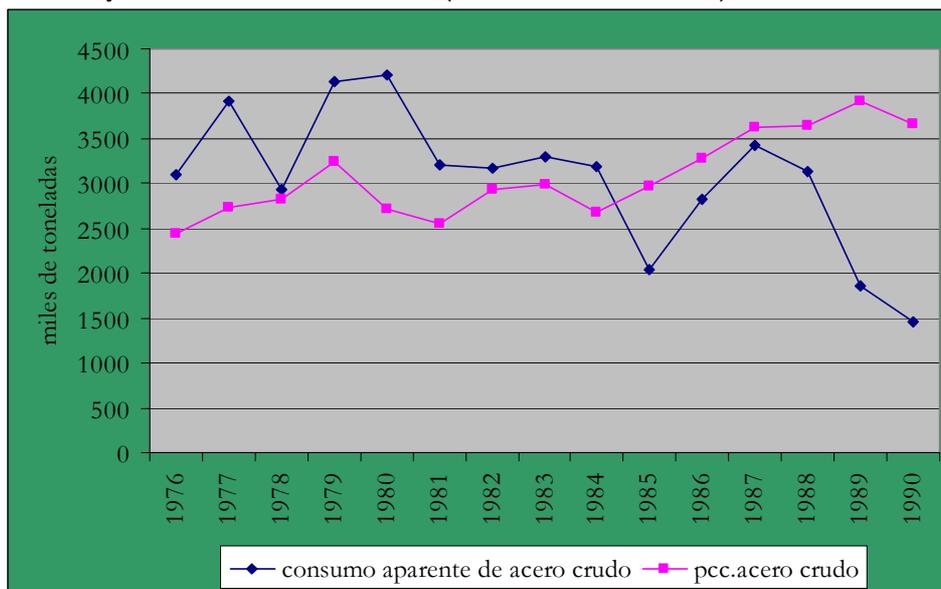
Fuente: López y Porta (1994).

Las cifras son por demás elocuentes para cuantificar la reducción producida en el mercado siderúrgico local ante la disminución en el nivel de actividad durante el período 1980-1990. Sin embargo, como se puede observar, la producción creció en ambos períodos aunque entre 1980 y 1990 en menor proporción que entre 1970 y 1980. Con respecto a la producción es importante destacar que las decisiones sobre ampliación de capacidad instalada fueron tomadas en años anteriores a los analizados, sobre la base de proyecciones optimistas del crecimiento del consumo aparente de acero. Pero dichas ampliaciones estuvieron disponibles cuando la variable consumo cambió su tendencia ante la modificación de la situación económica, causando la búsqueda de mercados alternativos para colocar la producción excedente¹⁹. Las exportaciones, por lo tanto, se convirtieron en el nuevo factor de demanda.

Para analizar ciertos datos sectoriales se hará una distinción entre el comportamiento del mercado de acero y el de laminados terminados.

Seguidamente entonces se presenta gráficamente el comportamiento de la producción y del consumo de acero crudo entre 1976 y 1990.

Gráfico1: Producción y consumo de acero crudo (en miles de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CIS (1996).

En el período analizado la producción de acero crudo mostró una tendencia creciente con excepción de los años 1980, 1981 y 1984 en los cuales decreció.

Se debe destacar que la producción de bienes siderúrgicos aumentó en todas sus etapas productivas en el período bajo estudio pero con distinta intensidad para los diferentes productos. Si bien este

¹⁹ Las decisiones de inversión en la industria siderúrgica contemplan el largo plazo ya que la rentabilidad se percibe en dicho período y es necesario hacer una correcta proyección de la demanda para garantizar que la producción pueda ser vendida.

crecimiento desigual estuvo asociado con los desequilibrios estructurales tradicionales del sector, no hay duda que también estuvo relacionado con la utilización de nueva tecnología por parte de Acindar y Siderca.

Téngase en cuenta a su vez que entre 1982 y 1985 SOMISA estuvo operando con capacidad ociosa ante la reducción de la demanda. Sólo cuando los precios internacionales aumentaron en 1986, la empresa puso nuevamente en funcionamiento su segundo alto horno aunque debió interrumpirse su actividad en 1988.

Con respecto a la evolución del consumo interno de acero se observa en el gráfico la importante disminución que se produjo en el nivel de esta variable, con excepción de los años 1977, 1979, 1980, 1983, 1986 y 1987, sin recuperar el máximo nivel del período alcanzado en 1980 ni el anteriormente alcanzado en 1975. Medido entre los extremos de la serie graficada, la disminución en el nivel de la variable fue de 68%²⁰.

La principal razón de esta reducción en el nivel de consumo tuvo su origen en el menor nivel de actividad local. Complementariamente, aunque con una incidencia mucho menor, la utilización de plásticos y otros metales livianos en reemplazo de acero, el ahorro de materia prima en procesos metalme-cánicos ante el avance tecnológico así como los menores requerimientos de acero con la introducción de la colada continua constituyeron elementos que influyeron en el nivel de consumo de acero.

Relacionando entonces la evolución de la producción y del consumo de acero crudo en estos años se observa que a partir de 1985 se logró el autoabastecimiento del mercado con producción local e inclusive en 1990 el nivel de producción superó al de consumo de acero en 150%²¹. Este es un dato muy importante a considerar ya que de esta manera no se dependía de las importaciones para abastecer al mercado, más aún teniendo en cuenta que con el impulso dado a la industria siderúrgica a partir de la década de 1940 se buscaba reducir el drenaje de divisas ocasionado por la dependencia que el sector tenía de insumos importados²². Aunque lo negativo fue el hecho que este autoabastecimiento se produjo como consecuencia de una contracción en el mercado interno.

Asimismo, es importante destacar que durante la década de 1980 se observó un aumento en la utilización de la capacidad instalada operable del sector pasando de valores entre 50 y 55% en los primeros años de la década a valores entre 66 y 75% en el segundo quinquenio²³.

Para analizar el nivel de producción y consumo de laminados terminados se presenta a continuación el gráfico 2.

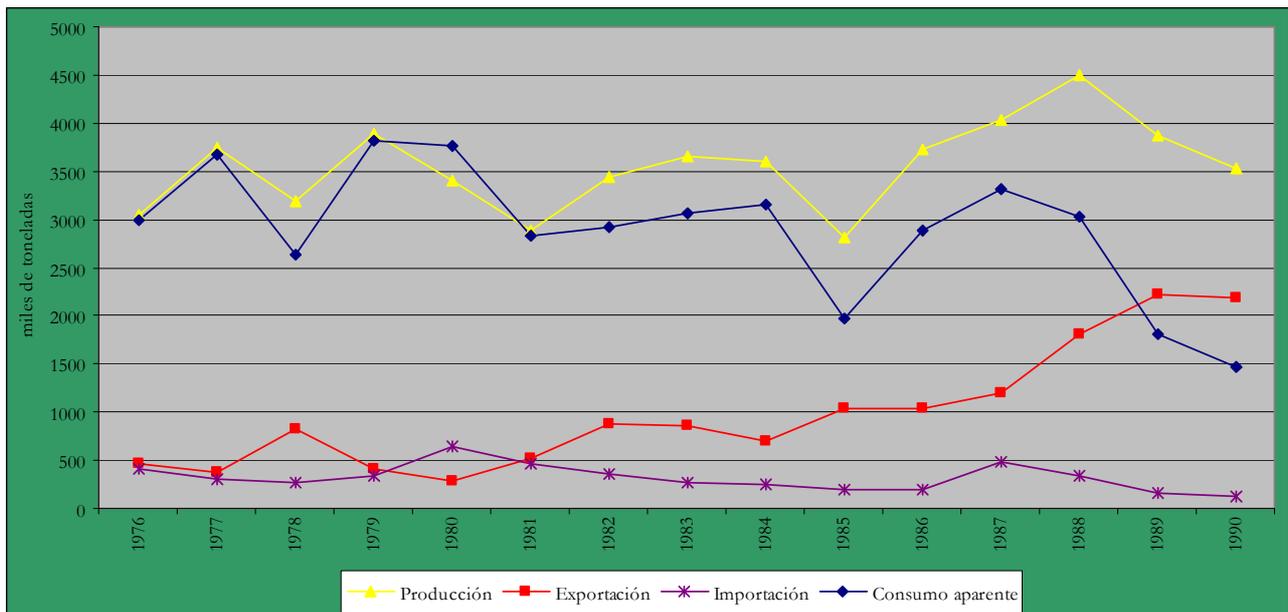
²⁰ Cálculos propios en base a datos del CIS (1996).

²¹ Cálculos propios en base a datos del CIS (1996).

²² Mayor información sobre este tema se encuentra en Jerez (2007).

²³ Cifras obtenidas de Azpiazu y Bisang (1992).

Gráfico 2: Producción, consumo aparente, importación y exportación de laminados terminados (en miles de toneladas, en términos de acero crudo)



Fuente: elaboración propia en base a datos del CIS (1996).

De acuerdo con los datos presentados, la producción de laminados terminados fue aumentando su nivel en cada año del período analizado, comparando con el nivel de 1976. Las excepciones fueron los años 1981 y 1985 ya que los niveles correspondientes a estos últimos fueron respectivamente inferiores al observado al inicio del período. Inclusive el nivel alcanzado en el año 1988 fue un 50% superior al de 1976.

Si se analiza la composición del crecimiento de la producción²⁴ del total de bienes siderúrgicos durante el período 1980-1990, el rubro hierro primario creció en mayor proporción, 5,46%, laminados en caliente y aceración lo hicieron en valores próximos al 3% mientras que laminación en frío lo hizo en 0,53%. En cuanto a los laminados en caliente, la mayor proporción de su aumento estuvo explicado por el incremento en la producción de laminados planos y si bien los laminados no planos sólo se incrementaron levemente, 0,38%, en comparación con los niveles de principio del período, hubo un cambio en su composición: aumentó la participación de la producción de tubos sin costura compensando el descenso en la producción de los otros rubros, entre los cuales se destacó la reducción de la producción de hierro redondo para hormigón.

El consumo de laminados terminados siguió una tendencia decreciente durante el período analizado aunque oscilante. Su máximo valor se observó en el año 1979.

A lo largo de los años ochenta el consumo no llegó a alcanzar los 3,5 millones de toneladas e inclusive marcó una importante contracción en los años 1985, 1989 y 1990. Este hecho estuvo relaciona-

²⁴ Cálculos propios elaborados en base a datos de Azpiazu y Bisang (1992).

do con el descenso en el nivel de actividad de los sectores relacionados con la formación de capital como obras de infraestructura, construcciones e industria en general, como así también con el sector de electrodomésticos y el automotriz debido a la larga y profunda crisis productiva observada en la economía durante la década de 1980.

Para realizar una mejor interpretación de estos hechos considérese la importancia que las mencionadas ramas de actividad tuvieron para el sector siderúrgico. Por ejemplo, el sector de la construcción utilizaba 13,3% de la chapa plana laminada en caliente producida así como entre el 40 y 43% de los laminados no planos y la industria automotriz un 3,7% de la chapa plana laminada en caliente, 15,1% de la laminada en frío y entre 8 y 9% de los laminados no planos mientras que para este último tipo de laminados la industria en general consumía entre un 24 y 25% de lo producido²⁵. Por lo tanto, la disminución en el nivel de actividad de estos sectores repercutió fuertemente en el consumo de laminados.

El mercado de laminados terminados estuvo autoabastecido con producción local en todo el período analizado con excepción del año 1980. A partir del año 1982 inclusive fue aumentando el saldo de producción no demandada localmente. Es justamente en este último año, y con excepción de 1985, que las exportaciones de laminados mostraron una tendencia creciente hasta 1989, más que cuadruplicando su nivel con respecto al año 1976.

Las importaciones mantuvieron una tendencia decreciente con excepción de los valores máximos alcanzados en 1980 y en 1987. En el primer caso, como ya se mencionó, el consumo superó a la producción local por ello se requirieron importaciones para aumentar la oferta del mercado. Dado este aumento del consumo se observó una disminución de las exportaciones en ese año.

Por lo tanto, a modo de resumen, se puede establecer que en el mercado de laminados terminados se observó un cambio en la composición de su demanda global ya que la disminución en el consumo dio lugar a un aumento de las exportaciones. En 1976 éstas representaron el 13% de la demanda mientras que en 1990 el 60%. De la misma manera se modificó su oferta global ya que aumentó la producción y se redujeron las importaciones. Estas últimas pasaron de representar el 12% en 1976 al 4% en 1990.²⁶

²⁵ Datos citados en García y Díaz Pérez (1990). La estructura de laminados no planos en este caso excluye a los tubos sin costura.

²⁶ Cálculos propios en base a datos del CIS (1996).

Comentarios finales.

Durante los años bajo análisis, la industria siderúrgica logró autoabastecer el mercado local de acero a partir del año 1985 mientras que el mercado de laminados terminados fue abastecido con producción local a lo largo de todo el período, con excepción del año 1980. Este autoabastecimiento se logró no sólo por el crecimiento de los niveles de producción de los mencionados bienes siderúrgicos sino también por la importante disminución registrada en el nivel de consumo interno.

El PIB se redujo considerablemente durante la década de 1980 y se observó un significativo descenso en el nivel de demanda de bienes siderúrgicos. Por lo tanto, el mercado externo surgió como alternativa para colocar la producción excedente, aumentando sustancialmente el nivel de exportaciones de laminados terminados.

Es necesario mencionar que esta inserción internacional se logró dada la incorporación de nueva tecnología realizada por las empresas Siderca y Acindar la que permitió su integración vertical así como también derivó en el desplazamiento y/o absorción de otras empresas del sector. Estas últimas no pudieron adaptarse a la difícil situación económica y a su vez no fueron favorecidas por los beneficios de las leyes de promoción industrial y de exportaciones, mecanismos que utilizaron las empresas integradas para expandirse.

Bibliografía

- 📖 Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (1989); *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Cántaro.
- 📖 Azpiazu, Daniel y Bisang, Roberto (1992); *La industria siderúrgica argentina: reestructuración, competitividad e inserción en los años '90*, Subsecretaría de Estudios Económicos, Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Nación, septiembre.
- 📖 Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI editores Argentina.
- 📖 Bisang, Roberto (1989); “Factores de competitividad de la siderurgia argentina” en *Proceso de industrialización y dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina*, Documento de trabajo nro. 32, CEPAL, Buenos Aires, octubre.
- 📖 Centro de Industriales Siderúrgicos (1996); *Estadísticas siderúrgicas 1960-1995*, Buenos Aires, noviembre.
- 📖 Eiras Roel, Santiago (1987); *Promoción industrial de la Siderurgia Argentina*, Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas-UBA, septiembre.
- 📖 Fanelli, José (2007); “Crecimiento y distribución en la Argentina. Oportunidades y desafíos”, en *Boletín Informativo Techint*, nro. 324, septiembre-diciembre, p.49-64.
- 📖 García, M. Cristina y Díaz Pérez, J. Luis (1990); *Políticas de reestructuración de actividades industriales y competitividad. El Sector Siderúrgico*, Informe nro. 4, Programa de asistencia técnica para la gestión del sector público argentino. Proyecto SICE-PNUD Arg. 86-R01. Buenos Aires, julio.
- 📖 Jerez, Patricia (2007); “Treinta años en la evolución de la industria siderúrgica argentina (1947-1976). Una cuestión de oferta y de demanda”. En Rougier, Marcelo (dir.); *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*, Bs. Aires, Ediciones Cooperativas.
- 📖 López, Andrés y Porta, Fernando (1994); *Acero, papel y petroquímicos en el MERCOSUR. Reestructuración industrial e instrumentos de política*, CENIT, Documento de trabajo nro. 14, enero.
- 📖 Rougier, Marcelo (2007); “Expansión y crisis de La Cantábrica (1940-1990)”. En Rougier, Marcelo (dir.); *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- 📖 Rougier, Marcelo y Schvarzer, Jorge (2006); *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o) caso de SLAM*, Buenos Aires, Norma.
- 📖 San Martín, Salvador (1981); “Exposición de la situación de la Industria Siderúrgica Argentina”, en *Panorama Minero*, nro. 53, año V, septiembre-octubre, pp.16-20.

📖 Schvarzer, Jorge (1996); *La industria que supimos conseguir: una historia política y social de la industria argentina*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.

📖 Schorr, Martín (2007): “La industria argentina entre 1976 y 1989. Cambios estructurales regresivos en una etapa de profundo replanteo del modelo de acumulación local”. IDAES- UNSAM, en *Papeles de trabajo*, año 1, nro. 1, marzo,

http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/Martín_Schorr.pdf. 22/09/2008.

📖 Secretaría General de la Presidencia de la Nación (1969): *Siderurgia*, diciembre.