



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Seminario de Integración y Aplicación

**“El rol de la industria siderúrgica en la Argentina:
tensiones y transformaciones del sector desde sus
inicios hasta la actualidad”**

Autor: Ezequiel Cohn

Registro: 84.3009

Tutor: Andrés Asiain

Fecha de entrega: 29 de junio de 2009

EL ROL DE LA INDUSTRIA SIDERÚRGICA EN LA ARGENTINA: TENSIONES Y TRANSFORMACIONES DEL SECTOR DESDE SUS INICIOS HASTA LA ACTUALIDAD

Contenido

Introducción.....	3
PRIMERA PARTE.....	4
1. La Argentina del tren de carga sin tren de laminación (1880-1940).....	4
2. El acero en período de gestación (1940 – 1960).....	6
3. Voluntad convertida en necesidad: razones y objetivos de la instalación de la industria del acero en Argentina.....	9
3.1. La defensa nacional.....	9
3.2. El desarrollo económico nacional y el rol del Estado.....	9
3.3. El balance de pagos.....	12
3.4. El Desarrollismo.....	14
4. El nacimiento de SOMISA y la estructuración del mercado siderúrgico argentino: ¿Objetivos cumplidos?.....	15
5. La instalación de la industria siderúrgica en Latinoamérica.....	17
5.1. México.....	18
5.2. Venezuela.....	19
5.3. Brasil.....	20
SEGUNDA PARTE.....	21
6. Efectos de la dictadura militar en la industria del acero.....	21
7. Privatización del sector siderúrgico argentino.....	24
7.1. La privatización de SOMISA y la participación del Grupo Techint.....	24
7.2. Rasgos comunes con otros procesos privatizatorios en América latina.....	25
8. La transnacionalización del sector siderúrgico argentino y su actualidad en el contexto latinoamericano.....	27
8.1. El posicionamiento de Techint como un conglomerado mundial con raíces latinoamericanas.....	27
8.2. El rol actual de Tenaris y Ternium en la economía argentina.....	28
8.3. La venta de Acindar.....	32
9. El retorno de la presencia del Estado al mercado siderúrgico latinoamericano.....	32
Conclusiones.....	34
Bibliografía.....	38

Introducción

Durante las últimas décadas, las temáticas que dominaron la escena económica argentina entre los años cuarenta y principios de los setenta permanecieron en el olvido. La primacía del sector financiero y de servicios por sobre el industrial y a la vez la creciente importancia del sector agrícola como generador de divisas, han confinado a la industria de insumos básicos a un lugar secundario. Pese a ello y a que algunas ramas industriales han entrado en una fase de maduración y obtuvieron además una escala suficiente para abastecer el mercado interno, no dejaron de revestir una importancia vital para la economía nacional.

Por este motivo, el propósito concreto de esta investigación es rastrear los objetivos originales que han motivado la instalación de la industria siderúrgica en Argentina y determinar cuáles han sido los cambios que han sufrido los mismos en los últimos años. A su vez, nos proponemos evaluar la actualidad de dichas industrias y su función en el presente económico argentino a través del caso del Grupo Techint. Ambos análisis serán encarados desde una perspectiva latinoamericana, estudiando posibles similitudes y diferencias con otras experiencias en la región.

La temática será presentada con una estricta vinculación con la cuestión del desarrollo, tema olvidado y rezagado en los últimos tiempos tanto en la ciencia económica como en las propuestas de los gobiernos. Asimismo, nos referiremos al desarrollo de la industria siderúrgica como un vehículo para resolver las crónicas crisis de balance de pagos que impidieron durante largos períodos que el país crezca ininterrumpidamente y, si bien parecieran haber sido dejadas de lado en los últimos años, seguirán presentes mientras se mantenga el actual modelo de inserción de la Argentina en el mercado mundial. Por último, estudiaremos hasta que punto las transformaciones que evidencia la industria siderúrgica nacional son un espejo de los cambios de la estructura económica nacional. Habiendo surgido de la tímida iniciativa privada, fue luego fuertemente incentivada por el Estado en la década del sesenta, para luego dejarla librada al mercado, un hecho que resulta evidente con la expansión y transnacionalización del Grupo Techint.

Si bien se han escrito innumerables trabajos acerca de las industrias de insumos básicos en el país (algunos de los cuales he utilizado como fuente de consulta), la mayoría de ellos han sido llevados adelante en la década del ochenta, en muchos casos por la CEPAL, por lo que permanece ausente el análisis del posterior desarrollo de la industria hasta nuestros días. El hecho de que la presente investigación estudie en profundidad a la industria del acero no impide realizar algunas generalizaciones con respecto a la industria de insumos básicos en general. Nuevas versiones de la investigación deberían ampliar el horizonte hacia otras industrias, tales como la del aluminio, la petroquímica, el papel y la energía.

La hipótesis que atraviesa la presente investigación es que los objetivos originales que motivaron la instalación de la industria del acero en la Argentina fueron abandonados, pese a lo cual algunos de ellos se han cumplido. Los mismos, habrían sido reemplazados por otros, menos acordes a los propósitos del desarrollo y más relacionados con la lógica de mercado.

El siguiente trabajo está estructurado en nueve capítulos. Los primeros dos hacen un breve repaso histórico por el panorama de la economía argentina hasta que se producen los primeros indicios de la voluntad de instalar una industria integrada de producción de acero, hasta que finalmente logra concretarse el objetivo. El tercero, se dedica a repasar y repensar las razones por las que resultaba necesaria la instalación de

una industria de insumos básicos. El cuarto capítulo habla acerca de los primeros pasos de la industria a gran escala, fundamentalmente durante la década del sesenta y principios de los setenta, mientras que en el quinto se realiza una comparación regional de dicha etapa. El sexto apartado hace referencia a las transformaciones que sufrió la industria a partir de fines de la década del setenta, con una suerte de continuidad en la década del 90 con las privatizaciones, lo que será tema del séptimo capítulo. En la octava y novena sección se estudia la transnacionalización del sector siderúrgico argentino y su actual rol en la economía argentina, con una posible transformación del mismo a partir del retorno a manos del Estado en Venezuela y Argentina.

PRIMERA PARTE

1. La Argentina del tren de carga sin tren de laminación (1880-1940)

La mayoría de los libros de texto describe a la etapa que se extiende desde 1880 a 1930 como al “modelo agroexportador”¹. En el presente capítulo no utilizaremos dicha división cronológica por considerar que no se adapta a nuestro objeto de estudio e intentaremos mostrar algunos matices a dicha descripción.

Hacia 1880 el país se había insertado al mercado mundial según el principio de las ventajas comparativas, aprovechando su abundante disponibilidad de tierras fértiles para el cultivo de cereales, oleaginosas y para la producción ganadera. La exportación de productos derivados de dichas actividades era fuente de la principal conexión oceánica, además de un importante flujo de importaciones en el sentido contrario. La industrialización de algunos productos con destino internacional aún era primitiva y manifestaba muchas veces el atraso técnico (Schvarzer, 2000:64). En un mundo hambriento y con un contexto local sin perspectivas de cambiar, la producción agropecuaria se mostraba como la mejor alternativa, a tal punto que los dirigentes de la época consideraban a la industrialización como un obstáculo y a la producción local de manufacturas como de baja calidad. Los fuertes intereses en torno a los negocios con Inglaterra, el principal socio comercial, influían sustancialmente.

El ferrocarril y el tendido ferroviario a lo largo y a lo ancho del país actuaron como vínculo entre las economías regionales y el puerto, posibilitando el transporte de mercaderías a Buenos Aires para su posterior embarcación hacia Europa y en sentido inverso. Su instalación requería además la construcción de locomotoras, vagones y vías, ambos provenientes de la industria siderúrgica, lo que representaba una oportunidad única para el nacimiento de la producción local de acero. Finalmente, si bien la iniciativa trajo efectos positivos sobre el empleo y el comercio local, tuvo un impacto nulo sobre la industria, por la ausencia del entramado siderúrgico que podría haber provisto de trenes, vías y estructuras. Los materiales fueron suministrados por Inglaterra (encargada de la instalación y administración del negocio), demandando la mitad de la producción de acero inglesa (Schvarzer, 2000: 68).

Hacia principios del siglo XX, algunos hechos habrían de cambiar el panorama. En primer lugar, la frontera agrícola, después de sucesivos intentos por ampliarla, comenzaba a mostrar limitaciones a su expansión. En segundo lugar, el comienzo de la

¹ En Rapoport (2000) el primer capítulo está dedicado al “modelo agroexportador” y abarca los años 1880 a 1914.

Primera Guerra Mundial representa “un primer sacudimiento, un cambio de consideración en los sistemas de producción industrial en los países productores de materias primas agropecuarias, forestales y mineras, como era el caso de la Argentina” (Dorfman, 1983: 38). La disminución del tráfico transoceánico durante los años de la guerra tuvo su efecto más marcado sobre las importaciones, que cayeron cerca del 40% entre 1913 y 1915 (Rapoport, 2000:184), lo que planteó un problema para la desprovista industria local. Las ramas existentes funcionaban a base de insumos importados, por lo que una interrupción de su flujo implicaba la suspensión de sus actividades.

Sin embargo, la interrupción del statu quo no fue lo suficientemente duradera como para forzar un cambio de rumbo, que hubiera significado avanzar hacia nuevos procesos que permitieran evitar la necesidad de importaciones de ciertos insumos. Sin ir más lejos, la corta duración del conflicto y la rápida recuperación del orden de preguerra dejaron mal posicionados a quienes se habían lanzado a la aventura de invertir, cuando al finalizar el conflicto Inglaterra quiso recuperar sus mercados. En cuanto al saldo neto del conflicto sobre el sector industrial, mientras que para Rapoport el mismo fue levemente negativo, Llach y Gerchunoff argumentan que pese a la recesión interna y a la ausencia de bienes de capital y materias primas para la producción, el efecto final habría sido positivo, aumentando la participación del sector industrial en el producto de 15,8% a 19,3 % entre 1910 y 1915 (Llach y Gerchunoff, 2007: 70).

La Gran Guerra dejaría otras marcas sobre la economía: hacia el fin de la década del 1920, las relaciones comerciales argentinas se habían modificado. Si bien Inglaterra seguía siendo el principal destino de las exportaciones, los EE.UU. se habían convertido en el mayor proveedor, por lo que se conformó una especie de triángulo comercial mediante el cual el saldo positivo de la balanza comercial con Inglaterra era destinado a cubrir las necesidades de divisas con los EE.UU..

Mientras que la crisis de 1930 compartió algunos rasgos con la breve experiencia de la Primera Guerra Mundial, afectó mucho más profundamente al país. A diferencia del período anterior, la demanda de productos primarios se debilitó sustancialmente, a la vez que se redujeron sus precios. La creación de la Oficina de Control de Cambios en 1931 es una muestra de las primeras restricciones de divisas que experimentarían el país, como consecuencia de la fuerte y abrupta reducción de la capacidad de importar. Asimismo, la depresión mundial hizo que ningún país quisiera profundizar sus desequilibrios comerciales, por lo que Inglaterra intentó a toda costa romper el triángulo comercial argentino, intentándose asegurar un destino para sus productos industriales. El Pacto Roca-Runciman, celebrado en 1933, no sólo es una muestra de aquello sino también de que en la mentalidad de los dirigentes argentinos aún permanecía el anhelo de prosperar como nación agroexportadora, tal como lo señala Jorge Schvarzer: “La apuesta dogmática a la vigencia eterna del modelo basado en la captación fácil de la renta diferencial de la tierra a escala internacional inhibía aceptar todo cambio posible de rumbo” (Schvarzer, 2000: 155). El hecho de que los términos de intercambio argentinos iniciaran una recuperación hacia 1934 y la caída de reservas se revirtiera hacia 1935 hizo fortalecer la ilusión de un posible retorno al orden de preguerra.

El impacto negativo sobre la industria producido por la ausencia de insumos recién se revierte en 1933, cuando el sector fabril se convierte en el verdadero motor de la economía (Rapoport, 2000: 320), pese a las reticencias de muchos sectores y la ausencia de un decisivo apoyo estatal. Tomada la iniciativa, aún restaba decidir hacia qué rama (liviana o pesada) convenía volcarse. Si bien la experiencia soviética sugería comenzar por la industria pesada, los estrechos vínculos con Inglaterra hicieron que en

Argentina primara la idea de que “la industrialización comenzaba por la rama textil y el uso del vapor” (Schvarzer, 2000: 34), postergando nuevamente la instalación de la industria de insumos básicos en el país.

De esta manera, el incipiente y tibio desarrollo industrial se volcó fundamentalmente a la industria liviana, en lo que se llamó la etapa fácil de la sustitución de importaciones. Sin embargo, “1930-1944 está lejos de constituir una gran “discontinuidad” con el pasado. Tal como lo demuestra J. Villanueva, el proceso de industrialización “... arranca muchos años antes de la Década de la Depresión Mundial” y “... en 1935 el 78% de la producción industrial todavía se llevaba a cabo en firmas establecidas antes de 1930” (Katz y Kosacoff, 1989: 48).

La etapa analizada en los párrafos anteriores muestra la existencia de un marco y un plan económico que excluía toda posibilidad de una industria siderúrgica integrada. No se trataba, sin embargo, de una imposibilidad económica, sino más bien de una decisión política. El país estaba organizado en torno a la actividad agrícola, la que había sido la forma elegida para insertarse en el mundo de acuerdo al principio de las ventajas comparativas. Por este motivo, la iniciativa del Estado en el campo industrial era, por el momento, impensable. Sin embargo, los acontecimientos externos (Primera Guerra Mundial y crisis del 30) transformaron las mentes de algunos dirigentes y crearon condiciones de rentabilidad para algunos emprendimientos privados que comenzarían a abrir el camino para el nacimiento de la industria siderúrgica nacional.

2. El acero en período de gestación (1940 – 1960)

A la par del desarrollo industrial sustitutivo en varias ramas, comenzaban a surgir las primeras pequeñas fábricas siderúrgicas en las inmediaciones de Buenos Aires. La Cantábrica comenzó a operar en 1937 con cuatro hornos Siemens Martin y a ella se sumó Tamet. En ambos casos, se trataba de una iniciativa puramente privada que “nació movida por una necesidad que se reflejaba en montos de ganancia envidiables (20% neto) para empresas de ese carácter” (Schvarzer, 2000: 176).

Acindar se sumó al selecto grupo en 1942, cuando instaló su primera planta en Rosario aprovechando la proximidad con el río Paraná, eje que sería fundamental en el desarrollo posterior de la industria. Por otro lado, Di Tella (dueño de SIAM, productora de electrodomésticos) logró tentar a Agostino Rocca, un italiano que había sido clave en los años 30 en el desarrollo de la siderurgia en Italia, a instalarse en el país. En 1945 fundó la Compagnia Tecnica Internazionale, más conocida como Techint.

En paralelo a la iniciativa privada se produjo el surgimiento de la rama estatal de la industria siderúrgica, con una profunda conexión con las innumerables iniciativas del General Manuel Savio, un activo militar. Después de haber observado en uno de sus viajes que los países europeos abandonaban la importación para dedicarse a la fabricación de productos químicos y siderúrgicos, no descansó hasta lograr implantarlas en Argentina. Sus iniciativas recibieron el apoyo de Di Tella y Tornquist (propietario de Tamet), preocupados por el posible desabastecimiento de insumos básicos durante la Segunda Guerra.

En 1941, por medio de la Ley N ° 12.709 fue creada la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), de la que el Gral. Savio fue designado jefe. Los incisos del artículo 3 de la mencionada ley demuestran que la DGFM fue el vehículo que encontró Savio para lograr impulsar el desarrollo de la industria de insumos básicos en el país:

“**Art. 3°** — Son facultades y funciones de la Dirección General de Fabricaciones Militares:

- a) Realizar los estudios, investigaciones y estadísticas conducentes al conocimiento de las posibilidades industriales del país, relacionadas con la producción de materiales y elementos de guerra y con la preparación de la movilización industrial correspondiente;
- b) Elaborar materiales y elementos de guerra;
- c) Realizar, de acuerdo con las disposiciones del Código de Minería, exploraciones y explotaciones tendientes a la obtención de: cobre, hierro, manganeso, wolfram, aluminio, berilio y demás materias necesarias para la fabricación de materiales de guerra;
- d) Construir las obras necesarias a los fines de esta ley;
- e) Fomentar las industrias afines que interesen al cumplimiento de esta ley.”

Los primeros frutos de la iniciativa en la industria del acero se plasmaron en la creación de Altos Hornos Zapla en 1943. La misma estaba ubicada en Jujuy, era dirigida por la DGFM y utilizaba una tecnología en base a carbón de leña (abundante en el lugar) y mineral de hierro hallado cerca de la zona algunos años antes. La primera colada de arrabio se realizó el 11 de octubre de 1945: sólo seis días antes de la liberación de Juan Domingo Perón de Martín García y a casi dos meses del fin de la Segunda Guerra Mundial.

La llegada del peronismo y simultáneamente de la paz mundial abrieron una nueva era en la historia de la industrialización argentina. Después de cumplida la primera etapa de sustitución de importaciones, se dio lugar a un proceso en el que se fortaleció el mercado interno, ampliando la escala y haciendo más atractivo el negocio de los productores locales. A partir de aquellos años quedó claro, por fin, el cambio hacia un modelo industrial: mayores restricciones a las importaciones, la creación del Banco Industrial, pocas concesiones al sector agropecuario y una política dirigida a fortalecer el salario real de los trabajadores. Con este último objetivo, la industria liviana aparecía como la más indicada, por ser la mayor generadora de empleo y menos demandante de divisas.

En el campo siderúrgico, la creación de Altos Hornos Zapla no alcanzaba para darle a la industria el impulso que precisaba. En la mente del Gral. Savio aún flotaba la construcción de una fábrica siderúrgica integrada, que lograra unir los procesos de la extracción del mineral de hierro hasta la producción de hojalata.

La mayoría peronista en ambas cámaras después de las elecciones de 1946 logró destrabar entonces la ley que habilitaría la construcción de la primera planta siderúrgica integrada, bajo el mando de la DGFM y con un decisivo apoyo estatal. El debate en el Congreso permitió a Savio discutir los objetivos de la misma con los representantes de la comisión de la Cámara de Diputados que analizaría la ley, entre ellos con el futuro presidente Frondizi (Larra, 1992). Finalmente, se sancionó la Ley 12.987 del 11 de julio de 1947, denominada “Plan Siderúrgico Argentino”², que dio origen a la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA).

Los objetivos de la norma estaban explícitos en su primer artículo: “Producir acero en el país, utilizando minerales y combustibles argentinos y extranjeros, en la proporción que económicamente resulte más ventajosa y de manera de conservar activas las fuentes nacionales de minerales y de combustibles, en la medida conveniente para mantener la técnica respectiva en condiciones eficientes” (Ley 12.987, 1947: Art. 1). La intención inicial era que la planta a crearse abasteciera al país de 300 mil toneladas

² La norma fue renombrada “Ley Savio” después de la muerte de su impulsor. Asimismo, el 31 de julio, fecha de su fallecimiento, se conmemora el Día de la Siderurgia.

anuales de aceros semiterminados, para luego llegar a una producción no menor al millón de toneladas.

La repentina muerte del Gral. Savio el 31 de julio de 1948 le ahorró el mal trago que hubiera significado enterarse de las numerosas cancelaciones y retrasos que sufriría la instalación de la planta desde la sanción de la mencionada ley. Pese a que la Argentina transitaba 1948 con una economía sólida y las arcas del Banco Central llenas de reservas, 1949 la encontró con el incipiente deterioro de sus términos de intercambio, una fuerte sequía y la imposibilidad de seguir importando al ritmo que requería la industria para su normal funcionamiento (Llach y Gernchunoff, 2007: 204). Lo cierto es que hacia 1950 la mayoría de las sustituciones fáciles se habían agotado. Los nuevos retrasos en la concreción de inversiones vitales para el funcionamiento normal de la economía, tales como el desarrollo de industria de insumos básicos, energía e infraestructura, despertaron nuevas críticas. A aquellas, dos peronistas responden:

“El modelo peronista de desarrollo, adecuado al momento histórico que se vivía, se basa en la expansión de la industria liviana, productora en gran parte de bienes de uso final y de algunos insumos necesarios para la obtención de los mismos.

Imputar al peronismo no haber promovido en esta etapa de la Revolución la expansión de la industria básica, que incluye tanto a la siderurgia, química, petroquímica, como a los sectores productores de bienes de capital, significa desconocer el momento histórico en que se verifica el acceso al gobierno del General Perón y las limitaciones internas y externas, que deben superarse para consolidar los primeros pasos de la emancipación nacional.

El peronismo siempre fue conciente de que la etapa de desarrollo acelerado de la industria liviana, debía seguir la integración del sistema de producción mediante el desarrollo de la industria básica, tanto es así que a ello se dirige el II Plan Quinquenal, interrumpido en su aplicación por el golpe de 1955.” (Lavagna y Rosembuj, 1973: 38).

Rapoport rescata que el Segundo Plan Quinquenal verdaderamente se proponía “un programa de inversiones estatales y privadas destinado a resolver las necesidades básicas del país en lo referente a materias primas”, “proseguir la política de sustitución de importaciones” y “aumentar la capacidad de importación del país a partir de una decidida política de exportaciones que generara las divisas necesarias” (2000: 475). De esta manera, el gobierno se enfrentaba con las primeras consecuencias sobre el balance de pagos de una industrialización acelerada.

Con el objetivo de acelerar la concreción de la Ley Savio, en 1950 se firmaría un contrato con Alemania para la provisión de equipos para una planta de coque y subproductos, que sólo se pudieron obtener gracias a un préstamo de US\$ 60 millones otorgado por el Eximbank en 1955. Tuvieron que pasar trece años desde la sanción de la Ley Savio hasta la inauguración formal de SOMISA el 25 de julio de 1960, por el otrora diputado y ahora presidente Frondizi.

La concreción del proyecto que había desvelado a varios funcionarios de tres administraciones dio sus frutos un año después, con la primera colada de arrabio, marcando lo que sería el inicio de la industria siderúrgica a gran escala en el país.

El breve recorrido histórico que hemos ensayado hasta el momento no es un mero relato sin sentido. Lo que verdaderamente busca es darnos una base para poder hurgar en los orígenes de la rama siderúrgica de tal forma de poder desentrañar los objetivos que perseguían quienes motivaron su instalación. Hasta aquí ha quedado claro que la Segunda Guerra Mundial planteó un quiebre con respecto a más de 50 años de insistencias en un modelo centrado en la exportación de bienes agropecuarios. El panorama económico posterior a esta generaría las condiciones de posibilidad que finalmente llevarían a la instalación de una planta siderúrgica integrada.

3. Voluntad convertida en necesidad: razones y objetivos de la instalación de la industria del acero en Argentina

3.1. La defensa nacional

No es casualidad que la instalación de una industria siderúrgica a gran escala, como idea y proyecto concreto, surgiera en plena Segunda Guerra Mundial. Con las principales potencias enfrentándose con una agresividad nunca antes vista, el Ejército Nacional, encabezado por Savio, consideraba fundamental contar con la posibilidad de producir sus propios armamentos. Tener balas argentinas significaría, en palabras de Savio, “mantener la soberanía y el honor nacional” (Larra, 1992). De esta manera, en un mundo que redoblabla sus esfuerzos por aumentar su capacidad de producción armamentista, la defensa nacional estaba vinculada a la existencia de las industrias básicas y en especial a la industria del acero, capaz de construir tanques y otras armas.

Es por ese motivo que el surgimiento de la Dirección General de Fabricaciones Militares está tan conectado con la obsesión de descubrir yacimientos de minerales, y crear SOMISA.

3.2. El desarrollo económico nacional y el rol del Estado

Pese a que el objetivo originario de la instalación de una industria de insumos básicos era bélico, el poder destructivo de la guerra terminó siendo más veloz que el constructivo de las leyes: la Ley Savio vio la luz en 1947, cuando la guerra había terminado hace ya dos años y el mundo hacía esfuerzos por recuperar la paz.

Como consecuencia de los cambios geopolíticos, el principal objetivo dejó de ser el de la defensa nacional. El acelerado tránsito desde la economía agroexportadora hacia la sustitutiva había mostrado la imposibilidad de seguir avanzando en la rama liviana sin la presencia decisiva de la industria de insumos básicos, con lo que se hacía presente el problema del desarrollo. El discurso de Savio también viró en ese sentido: “Si no nos decidimos a crear en la República Argentina la capacidad de elaboración de las materias primas básicas que sirven de seguro fundamento a las industrias de transformación, seremos responsables ante las generaciones futuras de haber comprometido el porvenir grandioso que todos queremos para nuestra patria” (en Schvarzer, 2000: 208). De esta manera, haciendo un evidente juego de palabras, Savio consideraba que lo que eran industrias “estratégicas” durante la guerra se convertían en “básicas” durante la paz. El mismo Art. 5° de la Ley Savio reconocía ya el nuevo orden mundial: “las fábricas militares podrán elaborar elementos similares destinados al consumo general” (Ley 12.987, 1947: Art. 5).

Era también la temática del desarrollo la que estaba presente implícita y explícitamente en el Segundo Plan Quinquenal de Perón. A esa altura estaba absolutamente claro que las prioridades de la posterior evolución de la economía industrial habían cambiado.

Se trataba, claro, de una tendencia mundial: la industrialización, el desarrollo y el crecimiento se habían convertido en conceptos estrechamente vinculados y ligados al largo plazo, hasta tal punto de considerar al consumo y la producción de acero per cápita como un indicador del desarrollo de un país (Borello y otros, 2008: 9). La misma Organización para las Naciones Unidas (ONU) afirmaba en un informe en 1947 que la distinción entre países industrializados y productores agropecuarios se estaba haciendo

cada vez más difusa. Asimismo, Schvarzer señala que después de la experiencia soviética, un alto horno se había convertido en un elemento de prestigio nacional, “más apreciado a veces que la bandera y otros signos clásicos de soberanía” (Schvarzer, 2000: 24).

La necesidad de expandir las industrias de insumos básicos para lograr generar un sendero de desarrollo también estaba presente en la teoría económica. Es Nicholas Kaldor quien lo señala con mayor precisión, al considerar que “si no se expanden las industrias básicas (las de equipo y de capital) puede frustrarse el potencial de crecimiento del resto de la economía, ya que las demás ramas industriales dependen de que las primeras llenen los requerimientos de su propia expansión.” (Kaldor, 1963: 38).

Los huecos que mostraba la matriz de requerimientos técnicos del país en aquel momento hace evidente ese desequilibrio. Sin ir más lejos, el sector siderúrgico era, en 1960, el que mayores necesidades de importación tenía, precisando casi 29 centavos de insumos extranjeros por cada \$ 1 producido.

Matriz de transacciones intersectoriales 1960

Millones de pesos moneda nacional de 1960

Transacciones intersectoriales	Compradores
Vendedores	Siderurgia
Minería	0,077
Metales	0,084
Vehículos y maquinarias	0,023
Transporte	0,057
Subtotal	0,339
Importaciones	0,286
Subtotal	0,625
Valor agregado a precios de mercado	0,375
Total general	1

Fuente: CONADE

El planteo que realiza Kaldor desnuda una teoría. Desde su punto de vista, el rol de la industria de insumos básicos es el de asegurar una tasa de crecimiento igual al del resto de la economía, lo que permitiría impedir la posibilidad de que el resto de las ramas de la producción frenen su crecimiento por la falta de capacidad de las de insumos básicos. En segundo lugar, plantea la necesidad de que las industrias de estas características se establezcan inicialmente en una magnitud tal que permitan hacer uso del potencial de ahorro del país y contribuir a su crecimiento, por lo que “es menester desarrollar *primero* la capacidad de las industrias básicas” (Kaldor, 1963: 50).

Hirschman, por su parte, encuentra beneficios adicionales más allá de la solución de los cuellos de botella generados por el crecimiento industrial. El hecho de que exista una industria de insumos básicos nacional hará que sus productores incentiven su utilización a mayor escala y financien a sus clientes y proveedores. De esta manera, se genera lo que Hirschman denominó “eslabonamientos”, que no son más que encadenamientos productivos (anteriores y posteriores) generados por la presencia de una industria transformadora con necesidad de provisión de insumos y colocación de productos.

El cuadro que sigue a continuación lo indica claramente: la industria del acero y el hierro (su principal insumo) es la que posee mayores eslabonamientos.

Grado de interdependencia promedio de los sectores económicos en Italia, Japón y Estados Unidos

Manufactura intermedia	Interdependencia a través de compras de otros sectores (eslab. anteriores)	Interdependencia a través de ventas de otros sectores (eslab. posteriores)
Hierro y acero	66	78
Metales no ferrosos	61	81
Papel y productos derivados	57	78
Productos del petróleo	65	68
Productos del carbón	63	67
Sustancias químicas	60	69
Textiles	67	57
Productos de hule	51	48
Imprentas y editoriales	49	46

Fuente: Hirschman, 1961. Pag. 112

Sin embargo, Albert Hirschman tiene una opinión diferente a la de Kaldor con respecto a la forma de instalación de la industria de insumos básicos. Si bien no niega la necesidad de su existencia, reconoce que en los países subdesarrollados existe cierta dificultad de planificar centralmente (hecho que queda demostrado con los trece años de demora en la instalación de SOMISA), por lo que lo mejor será iluminar los desequilibrios propios de la economía. “Si se quiere que la economía siga creciendo, la tarea de la política de desarrollo es mantener las tensiones, desproporciones y desequilibrios” (Hirschman, 1961: 74). De esta manera, se aprovecharía lo que es justamente escaso (las decisiones), ya que otras señales de la economía se encargarían de mostrar la necesidad de invertir en esos sectores.

Dos problemas fundamentales surgen con este planteo. En primer lugar, que en la industria de insumos básicos el criterio de rentabilidad no consigue guiar inversiones hacia ese nicho, ya que los proyectos demandan muchos años hasta su maduración y largos períodos de amortización, lo que implica una horizonte demasiado largo para la iniciativa privada. “No fueron mecanismos de mercado los que llevaron a la constitución de la industria siderúrgica en la Argentina sino, en gran medida, acciones motorizadas por el estado nacional que, al menos en lo inmediato, no podían justificarse en función de cálculos de beneficio” (Echagüe 1999; Larra 1992, en Borello y otros, 2008: 5). La escala era el problema fundamental, ya que la dimensión productiva que hacía a la inversión rentable era muy superior a la demanda del mercado interno. Gutman y Feldman (1989: 113) señalan que dicho tamaño se ubicaba en las 2 y 4 millones de toneladas anuales. El proyecto inicial de SOMISA apuntaba a las 300 mil Tn. Desde su perspectiva, la ausencia de un mercado de capitales desarrollado también impedía la concreción de este tipo de inversión por parte de una empresa privada, por lo que una compañía en manos del Estado fue la solución encontrada al problema. Sin embargo, se focalizó sobre la producción de acero semielaborado, de tal forma de dejar a la iniciativa privada la concreción de las siguientes etapas de elaboración, que requerían una menor inversión y escala.

Por último, la protección de la industria por parte del Estado quedaba justificada por el argumento de la industria naciente expresado y sobredimensionado en el Art. 23 de la Ley Savio: “El Estado se hará cargo hasta un lapso de veinte años a contar de la iniciación del funcionamiento de las plantas de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina,

del déficit, si existiere, entre el precio de venta y el precio de costo de los productos que elabore” (Ley 12.987, 1947: Art. 23).

3.3. El balance de pagos

Retomando los problemas que encierran el planteo de Hirschman, él mismo señala que la dificultad de concretar las inversiones de parte de emprendedores privados no es el único motivo que inhibía la creación de una empresa siderúrgica a gran escala.

“En una economía abierta, los desequilibrios característicos del desarrollo no se reflejan de inmediato con un alza en los precios de aquellos bienes y servicios que pueden ser importados. Si aparece una escasez, estos bienes se importarán del exterior. Mientras pueda acudir a las reservas de divisas, la demanda adicional puede satisfacerse sin necesidad de un aumento de precios. Desde este punto de vista, las presiones de la balanza de pagos pueden aparecer en lugar de un aumento de precios y no además de él.” (Hirschman, 1961:168)

Según Hirschman, las presiones sobre las cuentas internacionales de un país son un elemento del proceso de crecimiento desequilibrado. Y en la Argentina, dichos problemas se habían empezado a manifestar cuando Perón anunció el Segundo Plan Quinquenal. Las dificultades que pesaban sobre el desarrollo eran, en parte, culpa de la restricción que implicaba una balanza de pagos deficitaria y de la ausencia de inversiones en tiempos de abundancia de reservas internacionales. Ahora que las mismas escaseaban, se planteaba la necesidad de importar equipos e insumos demandantes de divisas.

De esta manera, al objetivo de la defensa y el desarrollo, y a la necesidad de la presencia del Estado, se le agregaba el objetivo de aliviar los problemas de la cuenta comercial y del equilibrio del balance de pagos, ahogada por el alto nivel de importaciones y por la insuficiencia de las exportaciones.

Existen dos modelos que ayudan a describir cuáles eran los motivos que generaban las recurrentes crisis de balance de pagos de la Argentina. Ambos son fundamentales para entender por qué la industria de insumos básicos, en particular la del acero, podía contribuir a aliviarlos.

El primero de los modelos es el de Braun y Joy, cuyos supuestos se ajustan muy bien a la realidad local y entre los que se destacan:

- El precio interno de los productos exportables es igual al de exportación
- La oferta agropecuaria es inelástica al precio, al menos en el corto plazo
- La demanda interna de productos agropecuarios tiene una baja elasticidad precio
- La cuenta capital es inexistente, en línea con la ausencia de crédito internacional capaz de compensar la cuenta comercial
- El valor de las exportaciones agropecuarias es insuficiente para cubrir el costo de las importaciones al nivel de pleno empleo

De acuerdo a estos autores, la crisis del balance de pagos se desencadena cuando el creciente nivel de empleo y de actividad genera una demanda de importaciones que no se puede satisfacer con los recursos de la exportación, mayoritariamente agrícola. De esta manera, se fuerza una devaluación que inmediatamente produce un alza de los alimentos (sus precios son los internacionales) y de los insumos importados, que finalmente repercuten en los bienes industriales. El retraso en la respuesta de los salarios

reales genera una caída en el consumo que lleva a la economía a una recesión, lo que ayuda a reducir las importaciones y balancear las cuentas externas. De allí que el crecimiento de la economía se encuentre restringido por el balance de pagos, ya que es necesario que “el exceso de demanda de divisas se realice por vía de una contracción del nivel de actividad económica” (Asiain, 2008).

Díaz Alejandro (1973: 218) elabora a su vez un modelo en el que el tiempo juega un rol fundamental. En el largo plazo, la expansión de la manufactura logra sustituir importaciones, por lo que se produce un alivio sobre las cuentas externas. Pero en el corto, la industrialización genera una corriente de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital que corroe el stock de divisas. De esta manera, la ecuación

$$M = By - f$$

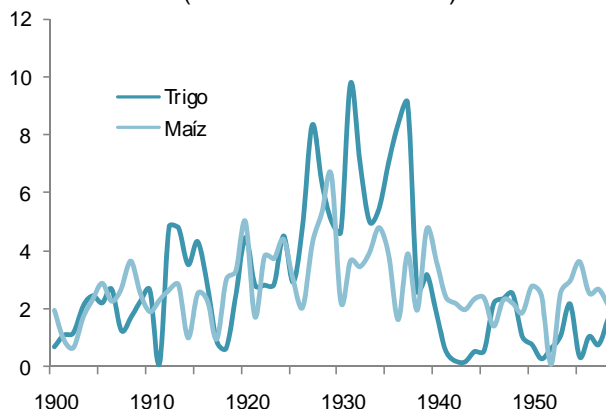
M= valor de las importaciones; B=propensión marginal y media a importar; y=gasto total;
f=producción interna de bienes que compiten con importaciones

representa la relación de corto y largo plazo entre las importaciones y la producción interna de manufacturas. En el corto plazo, la producción interna de bienes (f) está fija, por lo que la propensión a importar (B) también se mantendrá invariante. En cambio, en el largo plazo, el aumento de f producirá una reducción de B, con el consecuente efecto sobre las importaciones. “Las características de corto plazo de las importaciones y exportaciones indican que los auges cíclicos habrán de provocar déficit en la balanza comercial de mercaderías” (Díaz Alejandro, ver año: 226)

Este freno que se le imponía a la economía, descrito tanto por Braun y Joy como por Díaz Alejandro fue denominado “stop and go” y le significó al país un fuerte retraso en su crecimiento.

La industria sustitutiva, si bien pretendía aliviar las cuentas externas mediante la producción local de manufacturas que antes se importaban, no había alcanzado un desarrollo suficiente como para prescindir de los bienes intermedios necesarios para su producción. En términos de Díaz Alejandro, la variable B seguía siendo elevada. La solución, entonces, era doble: lograr desarrollar industrias que reemplazaran aquellos insumos (las básicas, como el acero) y, por otro lado, incrementar las exportaciones agropecuarias, que habían alcanzado una especie de techo.

Exportación de maíz y trigo
(millones de toneladas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OJFerrerres

La alternativa de utilizar la afluencia de capitales externos para balancear la cuenta corriente, que había espantado al primer Perón y al diputado Frondizi, terminó convenciendo a ambos en etapas posteriores y se convirtió en un instrumento adicional a la hora de revertir los saldos negativos de la cuenta comercial en el largo plazo.

Las primeras dos alternativas (aumentar exportaciones y sustituir importaciones), pese a que se podían aplicar complementariamente, enfrentaron a políticos y economistas. Incrementar la obtención de divisas con el aumento de las exportaciones agropecuarias lucía como la opción más fácil, aunque menos duradera. Una caída de los precios agrícolas volvería a poner al país en problemas. Adicionalmente, con la frontera agrícola agotada, las posibilidades de aumentar sustancialmente la producción agraria dependían de la mecanización, que estaba sujeta a la producción local de tractores en base a acero de fabricación local. Por otro lado, una profundización de la sustitución de importaciones planteaba el mencionado problema de sus costos iniciales, lo que traería nuevas complicaciones.

Braun y Joy parecen inclinarse por el intento de incentivar las exportaciones agropecuarias, al señalar que “las posibilidades de aumentar los ingresos en divisas en los años inmediatos es infinitamente mayor en el sector agropecuario que el manufacturero” (Braun y Joy, 1966: 602) y al criticar que las tesis pesimistas de Prebisch acerca de los precios de las materias primas hayan motivado el descuido del campo como fuente de divisas.

Pese a ello, Prebisch no parece inclinarse en contra del agro cuando dice que

“La industrialización de América latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla.” (Prebisch, 1986: 480).

Estaba claro que la única salida posible a las recurrentes crisis de balanza de pagos era doble: incentivar las exportaciones primarias y alentar la producción de insumos básicos, fundamentalmente de acero. Pero producir localmente acero requeriría grandes inversiones iniciales, por lo que el concurso del capital extranjero era fundamental.

3.4. El Desarrollismo

El desarrollismo y su fórmula “petróleo + carne = acero” expresaba la síntesis de lo dicho en el párrafo anterior. Frondizi agregaba: “Habíamos acuñado esa fórmula, con lo que queríamos significar que todos los recursos de los que disponía la Nación debían utilizarse para la expansión horizontal y vertical de la economía.” (Nosiglia, 1983: 89). De esta manera, había desaparecido la dicotomía entre economía agraria e industrial, quedando claro que las dos servirían para dar el paso adelante hacia el desarrollo.

“De acuerdo con la concepción teórica del desarrollismo, la industria clave por excelencia era la siderurgia. Sin embargo, la situación de la Argentina exigía apartarse de ese camino ideal, ya que el déficit energético condicionaba cualquier estrategia que no lo tomara en cuenta.” (Rapoport, 2000: 550). Tal es así que los combustibles consumían la tercera parte de las divisas generadas por las exportaciones.

El desarrollismo plasmaba entonces en su prédica los dos objetivos que mencionamos anteriormente y que habían incitado a la instalación de la industria siderúrgica: el desarrollo y la resolución de las constantes crisis del balance de pagos. Tal es así que el mismo Frondizi consideraba que la erección de una planta siderúrgica crearía nuevas necesidades (léase eslabonamientos) que era necesario prever y que tendría incidencia en la balanza de pagos, debido al ahorro de las importaciones y los egresos por intereses y dividendos. “Mientras el mundo subdesarrollado no se desarrolle, a partir de la industria pesada, no podrá aspirar a la progresiva integración con el sector adelantado, perderá posiciones en el comercio de alimentos y materias primas y seguirá su inexorable proceso de crisis”, decía el entonces presidente (Nosiglia, 1983: 37).

Pese a que el mandato iniciado por Frondizi en 1958 quedó trunco tras su derrocamiento por un golpe militar en 1962, el mandatario logró dos hitos, que serían de vital importancia para el futuro del país: las denominadas batallas del petróleo y del acero. Esta última fue ganada en 1961, con la inauguración formal de SOMISA.

4. El nacimiento de SOMISA y la estructuración del mercado siderúrgico argentino: ¿Objetivos cumplidos?

Pese a que la instalación de SOMISA demandó largos años, la mayoría de los laminadores locales ya habían desarrollado proyectos en función de éste, por lo que se habían creado los eslabonamientos con el mero anuncio de la realización de una planta integrada. A partir de 1960, el sector quedó conformado por dos empresas públicas (SOMISA y Altos Hornos Zapla) operando con el sistema tradicional de producción a través de altos hornos y convertidores, y que producían básicamente semielaborados planos (desbastes y laminados en caliente) y largos (palanquilla).

Acindar y Siderca, por su parte, eran clientes cautivos de los productos de SOMISA y su tarea se reducía a agregarles valor operando en las etapas posteriores de laminación. Sin embargo, la demora en la concreción del proyecto de una planta integrada había hecho avanzar a los laminadores privados en su desarrollo, en vistas de la elevada demanda interna y a las restricciones a la oferta extranjera (Gutman y Feldman, 1989: 113). Tal es así que pocos años después de la instalación de SOMISA, la capacidad en el rubro de los productos terminados lograba abastecer al mercado interno, aunque los semiterminados resultaban insuficientes. De hecho, el plan original de una producción de 300.000 Tn ya resultaba escaso cuando se efectivizó la primera tanda de producción, mucho más teniendo en cuenta el bajo consumo de acero per cápita que poseía la Argentina y el ambicioso proyecto de desarrollo al que se encaminaba con Frondizi (Rapoport, 2000: 555). Así fue como surgió, casi al mismo tiempo que la inauguración de SOMISA, el proyecto de construir un segundo Alto Horno, hecho que recién ocurriría 13 años después (1974).

La ausencia de materias primas en el país también se planteaba como un obstáculo importante, ya que disminuía el ahorro de divisas que se podía alcanzar. Para la producción de acero en altos hornos se requieren fundamentalmente tres insumos: mineral de hierro, carbón para su coquización y chatarra. Altos Hornos Zapla había logrado sortear estos obstáculos a través de una tecnología de producción en base a carbón vegetal y a la utilización de los yacimientos de mineral de hierro de Palpalá. Con la instalación de SOMISA, sin embargo, el mineral de hierro extraído en Jujuy demostró no ser de la calidad suficiente, por lo que se debió importarlo. Recién hacia 1968 se incentivó la extracción de una nueva fuente hallada en Sierra Grande. Sin embargo, el

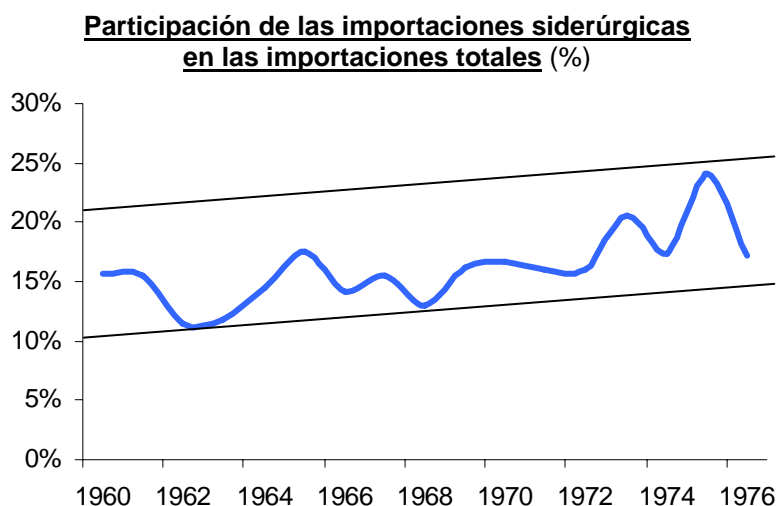
hecho de que su extracción era en túneles subterráneos la hacía mucho más costosa que la obtenida en Brasil, donde se realizaban excavaciones a cielo abierto. Hasta el día de hoy, la provisión extranjera de mineral de hierro no ha logrado ser reemplazada localmente, lo que disminuye en gran medida el ahorro potencial de divisas.

Algo similar sucedió con el carbón mineral proveniente de Río Turbio. La ausencia de material aglutinante (Borello y otros, 2008: 7) impidió que se pueda obtener coque a partir de él, recurriéndose hasta nuestros días a la importación del mismo desde Estados Unidos o África.

Las necesidades de chatarra se resolvieron de una manera más pragmática. El mismo año de la inauguración de SOMISA, el ministro de Obras Públicas de Frondizi Acevedo decidió el cierre masivo de ramales ferroviarios, en el marco de un plan de racionalización impulsado por el presidente. Acevedo, también propietario de Acindar, se beneficiaría con el enorme stock de chatarra proveniente de los viejos trenes. (Schvarzer, 2000; 246). Paradójicamente, la industria del acero, fundamental para la construcción de un entramado ferroviario, nació de la mano del lento desmantelamiento del mismo.

Por último, el agua y la energía (gas y electricidad) eran insumos abundantes en la Argentina, por lo que no fue necesario preocuparse por ellos. La mayoría de las industrias se instaló cerca del Río Paraná, haciendo doble uso del mismo: por él provienen los minerales desde Brasil y los envíos de carbón desde Estados Unidos y por él también se exportan los productos al resto del mundo. A su vez, se utiliza su caudal de agua, requerida en grandes cantidades para el proceso de coquización.

Como vemos, la implantación de SOMISA no había logrado resolver los objetivos propuestos. Si bien el país había logrado en parte ser autosuficiente en la provisión de productos siderúrgicos elaborados, la dependencia externa continuaba por la demanda de productos semiterminados y de materias primas fundamentales para la producción de acero.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CIS e INDEC

El panorama recién cambiaría hacia principios de los 70, cuando se lanza a nivel internacional una serie de innovaciones tecnológicas. La nueva forma de producir consistía en la aceración a través de hornos eléctricos que demandaban el uso intensivo de energía eléctrica o gas (recursos abundantes en el país), y la reducción a través de hornos de reducción directa. Esta nueva ruta productiva tenía dos ventajas fundamentales. En primer lugar, la escala inicial de producción se reducía

drásticamente, pasando de 2-2,4 millones de toneladas a las 200-1500 mil Tn anuales (Gutman y Feldman, 1989: 119). Consecuentemente, los costos y los plazos de recuperación de la inversión bajaban significativamente. En segundo lugar, los costos de realizar paradas de planta ante el escenario de una caída en la demanda eran mucho menores, por lo que el riesgo también era acotado.

La invención de las nuevas tecnologías llegó en el momento justo para Acindar, la fabricante de aceros largos y para Siderca, la productora de tubos de acero del Grupo Techint. Adoptándolas inmediatamente, lograron integrar su producción e independizarse de los brazos de SOMISA en cuanto a la provisión de semielaborados. De esta manera, los cambios que suscitó el nuevo modelo productivo no se reducían a la mayor eficiencia o al ahorro de costos.

En primer lugar, el surgimiento de dos nuevas firmas integradas generó un fuerte proceso de concentración que terminó con la existencia de varios pequeños laminadores en la quiebra o bajo las alas de Acindar y Siderca. En segundo lugar, se generó a partir de esos años una marcada especialización. La producción de aceros planos, utilizados para la industria automotriz, la construcción de maquinaria agrícola y en menor medida la construcción quedó en manos de SOMISA. La de aceros largos, cuyo principal uso se da en la construcción de estructuras, en las de Acindar. Por último, la producción de tubos con y sin costura para la extracción y el transporte de hidrocarburos, estaría en manos de Siderca.

Un último efecto que generó la integración productiva de Acindar y Siderca fue la pérdida por parte de SOMISA de sus clientes naturales. Así, la inauguración en 1974 del segundo alto horno produjo una superabundancia de productos semielaborados en el mercado local. La ausencia de un verdadero plan siderúrgico nacional se hacía sentir. Agustín Rocca fue determinante y señaló que en sus veinticinco años de trabajo en la Argentina no recordaba “ninguna autoridad determinante en el problema siderúrgico que haya durado el tiempo suficiente para llevar a término un programa” (en Schvarzer, 2000: 245).

La inauguración del segundo alto horno de SOMISA coincide a su vez con el comienzo de una nueva etapa en el país. La década que acababa de pasar (1964-1974) había logrado superar los problemas del balance de pagos, lo que permitió un fuerte crecimiento de la economía. La revolución agraria, a su vez, logró mecanizar al agro y aumentar drásticamente su productividad gracias a la invención de semillas mejoradas y nuevos fertilizantes. Los esfuerzos realizados por el Estado para impulsar una industria siderúrgica integrada, con el doble objetivo del desarrollo y la superación de la restricción externa había generado victorias parciales. Curiosamente, los dos altos hornos de SOMISA no llegaron a utilizarse al mismo tiempo: con la puesta en marcha del segundo se apagó el primero.

5. La instalación de la industria siderúrgica en Latinoamérica

La creación de una industria siderúrgica a gran escala no ha sido un intento aislado de la Argentina, sino más bien una tendencia que se había instaurado en los diferentes países latinoamericanos en distintos momentos del siglo XX. México, Venezuela y Brasil, junto a la Argentina, han sido siempre los tres productores más importantes de acero de América Latina. Para comprender de manera abarcativa el desarrollo que tuvo la industria en Argentina, es necesario establecer algunos puntos de comparación con otros países de desarrollo similar. Asimismo, comprender cuáles fueron los orígenes de cada una de las industrias y cómo se estructuraban los mercados

hacia principios de los noventa resulta fundamental para entender, luego, el proceso privatizador que atravesó cada uno de los países y la posterior transnacionalización del sector siderúrgico a lo largo y ancho de Latinoamérica.

5.1. México

El comienzo de la industria siderúrgica mexicana data de principios del siglo XX, casi cuatro décadas antes de que el Gral. Savio comenzara a pensar en una industria integrada en la Argentina. Entre los motivos que posibilitaron la temprana instalación del primer Alto Horno (1903), hay tres que son fundamentales. En primer lugar, México contaba con los recursos naturales necesarios para la fabricación de acero, tales como mineral de hierro, coque y carbón. De esta manera, cuando la Compañía Fundidora de Hierro y Acero vio la luz, ya se trataba de una empresa integrada con acceso a sus propias minas y otros recursos. En segundo lugar, para México era fundamental la cercanía con el mercado estadounidense, ya que le permitía sortear los problemas de escala que le impedían a la Argentina un correcto desarrollo. Si bien en algunos casos las importaciones del país vecino representaban un problema, México pudo aprovechar la Primera Guerra Mundial (cuando Argentina era aún un país netamente agroexportador) para aprovisionar a los productores de armamentos y consolidar su industria siderúrgica. Por último, el desarrollo de la industria siderúrgica contaba con un decisivo apoyo estatal a través de un banco nacional (Nafinsa) creado en forma posterior a 1930, cuyo objetivo primordial era fomentar la industrialización.

Hasta bien entrada la Segunda Guerra Mundial, la producción de hierro y acero estuvo exclusivamente en manos privadas. Sin embargo, las dificultades de aprovisionamiento del acero faltante para abastecer al mercado interno motivó que en 1941 se estableciera la compañía estatal Altos Hornos de México (AHMSA) gracias a la financiación provista por el Eximbank americano, la misma institución financiera que había otorgado créditos a la Argentina para crear SOMISA. La construcción de la planta fue veloz, lo que posibilitó que entre 1942 y 1945 la producción de acero se duplicara (Giacalone, 2004: 83). Pese a su incursión, el Estado aún contaba con una participación minoritaria en el mercado, con una producción que orillaba el 33% del total.

El fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la década del cincuenta generó la instalación de otros dos productores importantes: Hojalata y Lámina SA (Hylsa) y Tubos de Acero de México SA (TAMSA). Hylsa no sólo sería conocida por la producción de latas de hojalata para su empresa madre (la cervecería Cuauhtémoc), sino también por los importantes avances que realizaría en materia de innovación de procesos, con la invención de un método de fabricación de acero en base a chatarra y con el reemplazo de carbón por gas. La denominada tecnología Hyl sería muy similar a la que más tarde posibilitaría que Acindar y Siderca se independizaran del aprovisionamiento de semielaborados de parte de SOMISA y dieran forma a la nueva estructura del mercado siderúrgico argentino.

En tanto, la creación de TAMSA en 1952 tiene una importancia vital para este trabajo, ya que se produjo con la participación de Techint, que ostentaba en sus inicios el 11% de la tenencia accionaria. La creciente importancia de la industria petrolera en México le posibilitó a TAMSA convertirse en el principal proveedor de tubos sin costura local (su competidor más importante eran las importaciones) y comenzar a exportar rápidamente.

La década del sesenta muestra cuánta distancia existía entre la situación de Argentina y la de México: mientras Argentina recién lograba instalar SOMISA,

preparada para fabricar 300 mil toneladas de acero anuales, México por primera vez logró producir más de dos millones. La década del setenta repite el mismo patrón: pese a la crisis económica que afectaba a México en la segunda mitad de los setenta, el Estado avanzó en su rol de productor de acero mediante la adquisición de Compañía Fundidora y la creación de un holding que integraba a esta última con AHMSA (Giacalone, 2004: 84).

El rápido desarrollo encontraría un obstáculo en los ochenta, cuando la crisis de la deuda impactara profundamente sobre las diversas acerías privadas. Las mismas estaban endeudadas en moneda extranjera por sus agresivos programas de expansión, por lo que quedaron en una pésima situación ante el default nacional. El Estado tuvo un rol fundamental para salvar a Hylsa de la quiebra, con mecanismos similares a los que se utilizarían en Argentina. Le otorgó créditos con una tasa de interés fijo de 12 %, frente al promedio de 39% que manejaba el mercado, consiguiendo una evidente licuación de sus deudas. Asimismo, Hylsa cedió la propiedad de ciertos negocios a sus bancos acreedores, que luego recuperaría cuando la situación hubiera mejorado. A nivel general, el sector adquirió un fuerte sesgo exportador, una estrategia que se verificaría también en Argentina.

5.2. Venezuela

El surgimiento de la industria del acero en Venezuela comparte algunos rasgos que hemos visto en el caso mexicano aunque también otras características presentes en Argentina. En cuanto a las primeras, Venezuela contaba desde principios del siglo XX con reservas probadas de mineral de hierro, que en un principio habían sido explotadas para su exportación a Estados Unidos. Sivensa, una compañía privada creada en 1948, fue la primera en producir acero a gran escala, aunque focalizada principalmente en el mercado de la construcción y en el automotriz. El descubrimiento de nuevas minas de hierro en 1947 motivó que un grupo de particulares proyectara la creación de una nueva acería. Sin embargo, el Estado consideró que una industria fundamental para la producción de armamento no podía estar en manos de la iniciativa privada, por lo que creó CVG-Siderúrgica del Orinoco (Sidor), compañía que acapararía el monopolio de la importación de productos siderúrgicos, lo que le otorgaba un dominio total del mercado. El holding estatal produjo su primera colada de arrabio en 1962, apenas tiempo después de que SOMISA pusiera en marcha su alto horno.

La consolidación de Sidor se produjo en la década del 70, cuando el Estado venezolano pudo aprovechar los ingresos por los altos precios del petróleo para nacionalizar las minas de hierro y el petróleo, dos proyectos que contaron con el visto bueno “de una burguesía orientada hacia el mercado internacional que apoyaba la promoción estatal de una industria pesada y semipesada” (Giacalone, 2004: 139).

Al mismo tiempo que el Estado consolidaba su presencia en el sector a través de Sidor y adquiría una participación mayoritaria en el mercado, Sivensa se convertía en una corporación, centrando su estrategia en la exportación de autopartes y obteniendo sus propias divisas, lo que le permitió pasar sin dificultades la crisis de la deuda. En tanto, su posición de poder en la economía y en la política Venezolana era un rasgo que guarda muchas similitudes con la Organización Techint. De acuerdo a Giacalone (2004: 141), en 1997 su directorio estaba compuesto, entre otros, por Pedro Carmona Estanga. Si bien el texto evita mencionarlo, Carmona fue el presidente de facto en el golpe organizado contra Chávez en abril de 2002, que duró apenas dos días.

5.3. Brasil

El primer gran hito de la industria siderúrgica brasilera se dio algo antes que en los casos de Argentina y Venezuela, con la creación de la Compañía Siderúrgica Belgo-Mineira en 1920. Al igual que en el caso de Altos Hornos Zapla, la usina instalada en 1939 funcionaba a carbón mineral, un recurso abundante en las cercanías del Amazonas. Pese a que se habían dado los primeros pasos para la producción local de acero, la dependencia de las importaciones y del capital privado continuaba. Este hecho fue advertido por el Gobierno de Getulio Vargas y motivó a la instalación de la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), focalizada en la producción de aceros planos y de coque metalúrgico.

Al igual que el Nafinsa en México, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES) fue el responsable de apuntalar algunos proyectos surgidos de la iniciativa privada. Tal es así que participó con el 25% del capital en la creación de Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas), otra productora local de productos planos fundada en 1956.

Mientras que Argentina no había logrado instalar su primer siderúrgica integrada para fines de los cincuenta, Brasil ya tenía funcionando a las dos compañías productoras de acero más importantes del país. Sin embargo, el plan de expansión de la industria no finalizó allí. El ascenso a la presidencia de Juscelino Kubitschek, lejos de discontinuar el avance de la industria, lo consolidó mediante la elaboración del “Plan de Metas”. El objetivo primordial del proyecto era sortear los puntos de estrangulación que impedían el crecimiento económico e incentivar aquellos sectores que posean un efecto multiplicador más grande sobre el resto de la economía y que estimulen nuevas actividades. Resulta evidente, entonces, que los objetivos que esgrimía el desarrollismo argentino guardaban una estricta relación con la experiencia brasileña.

Pese al temprano desarrollo del sector en Brasil, no se había logrado aún la independencia con respecto a las importaciones de insumos y semielaborados. Por este motivo, y en el marco de un nuevo empuje a la industrialización que se produjo entre 1968 y 1973 (apodado el “milagro brasileño”), se diseñó un Plan Siderúrgico Nacional, con el objetivo de cuadruplicar la producción y alcanzar las 20 millones de toneladas en 1980. Finalmente, en ese año se produjeron 15,3 millones de Tn, cifra muchas veces mayor a la argentina.

La crisis de la deuda también provocó una década perdida en Brasil. Los ochenta obligaron a las compañías productoras de acero a llevar adelante las mismas estrategias que el resto de los países latinoamericanos, acudiendo a los mercados internacionales para colocar el excedente de la producción local.

Como se puede observar en los párrafos anteriores, muchos de los rasgos de la industria siderúrgica argentina fueron compartidos por otras naciones latinoamericanas. Sin embargo, los desenlaces acabaron siendo diferentes. Entre los puntos en común, puede señalarse que la visión de la industria siderúrgica como un medio para resolver los cuellos de botella de la economía e incentivar otras actividades era compartida por los cuatro países, con un mayor énfasis del factor militar en el caso de Venezuela. Asimismo, el aumento de las exportaciones en la década del ochenta aparece como un comportamiento recurrente en todos los países latinoamericanos como consecuencia de la crisis de la deuda. Por último, el surgimiento de la industria en manos privadas y la posterior incursión del Estado después de los años cuarenta parecen obedecer a una tendencia general, que luego se volvería a repetir con la ola privatizadora que analizaremos en los próximos apartados.

Producción de acero en lingotes
(%) de la producción latinoamericana

	Argentina	Brasil	México
1945	25	32	40
1950	10	55	30
1960	6	50	30
1970	14	42	30
1980	9	51	24

Fuente: Dorfman, 1983

En cuanto a las divergencias que muestran los diferentes ciclos, resulta pertinente encontrar posibles explicaciones para el relativo fracaso de la industria siderúrgica argentina frente a la mexicana y a la brasileña. En primer lugar, tanto México como Brasil contaban con una demanda potencial mucho mayor, lo que resolvía en parte los problemas de escala que enfrentó la Argentina en la década del cuarenta. Asimismo, ambos contaban con la ventaja adicional de poseer las reservas de minerales necesarias para hacer funcionar sus altos hornos, un recurso que estaba ausente en la Argentina y que sólo pudo ser resuelto por medio de las importaciones, lo que afectaba negativamente a la balanza comercial del sector. El apoyo del Estado al sector también muestra profundas diferencias. Mientras que México contaba con el Nafinsa, Brasil financiaba sus inversiones con el reconocido BNDES, demostrando que la iniciativa estatal iba más allá de establecer una acería propia: lo que se pretendía era desarrollar el sector siderúrgico.

Marx y Turdo (2007), en cambio, atribuyen las diferencias en la evolución del sector en Brasil y Argentina a un factor político. Las primeras iniciativas de Perón en el campo siderúrgico fueron interrumpidas por el golpe militar de 1955 y Frondizi, al mando del primer (y último) gobierno que consideró prioritario al acero para el desarrollo, encontró oposición en el justicialismo, en la Unión Cívica Radical del Pueblo y hasta en su propio partido. “El caso del Presidente Juscelino Kubitschek fue el inverso. Heredó las instituciones modernizadoras del Varguismo, gozó del acompañamiento entusiasta de la nueva élite empresarial brasileña y de los inversores extranjeros, contando con el beneplácito de los gobiernos de los EEUU y Europa Occidental” (Marx y Turdo, 2007: 3). También hay que decir, es cierto, que el fuerte impulso desarrollista de Kubitschek fue financiado esencialmente por emisión monetaria, por lo que las presiones inflacionarias fueron sustancialmente más grandes en Brasil que en Argentina, que ante las dificultades de implantar el modelo recurrió a un plan estabilizador consensuado con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

SEGUNDA PARTE

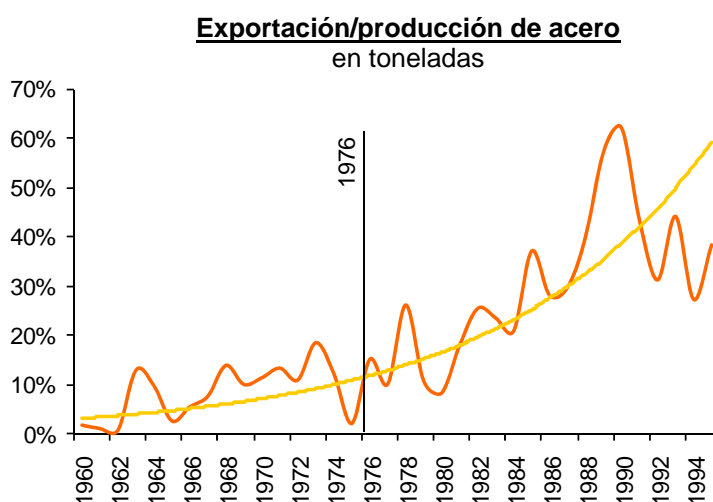
6. Efectos de la dictadura militar en la industria del acero

El golpe militar del 24 de marzo de 1976 generó profundas transformaciones en la economía local. Quienes habían tomado el poder, buscaban el fin de la industria sustitutiva a través de una apertura indiscriminada de la economía al flujo de capitales externos y de políticas encaminadas a lograr mayor eficiencia productiva, lo que suponía la eliminación de las industrias “ineficientes” y el reemplazo de su producción por mercaderías importadas. La apertura de la economía y la apreciación cambiaria dio

mayor preponderancia a las inversiones financieras por sobre las productivas, con lo que la cuenta capital del balance de pagos se tornó más importante que la comercial. La frase “acero o caramelos”, acuñada por Alejandro Estrada, deja en evidencia hasta qué punto se volvía a la disyuntiva entre industria y agro, un debate que parecía superado.

Si bien Martínez de Hoz apoyó a las industrias de insumos básicos en manos de los grandes grupos empresarios (él mismo había sido presidente de Acindar), fue responsable de la desarticulación de la actividad industrial a menor escala, lo que tuvo un profundo impacto en la actividad económica. De esta manera, a la sobreproducción generada por la construcción del segundo alto horno en 1974 y la integración productiva de Siderca y Acindar, se le agregó otro suceso: la contracción del mercado interno.

El año 1978 fue el primero desde 1960 en el que el consumo de productos de acero planos fue menor que su producción. La salida exportadora fue el remedio transitorio al repentino exceso de oferta de acero en el país. Sin embargo, el efecto fue permanente:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CIS

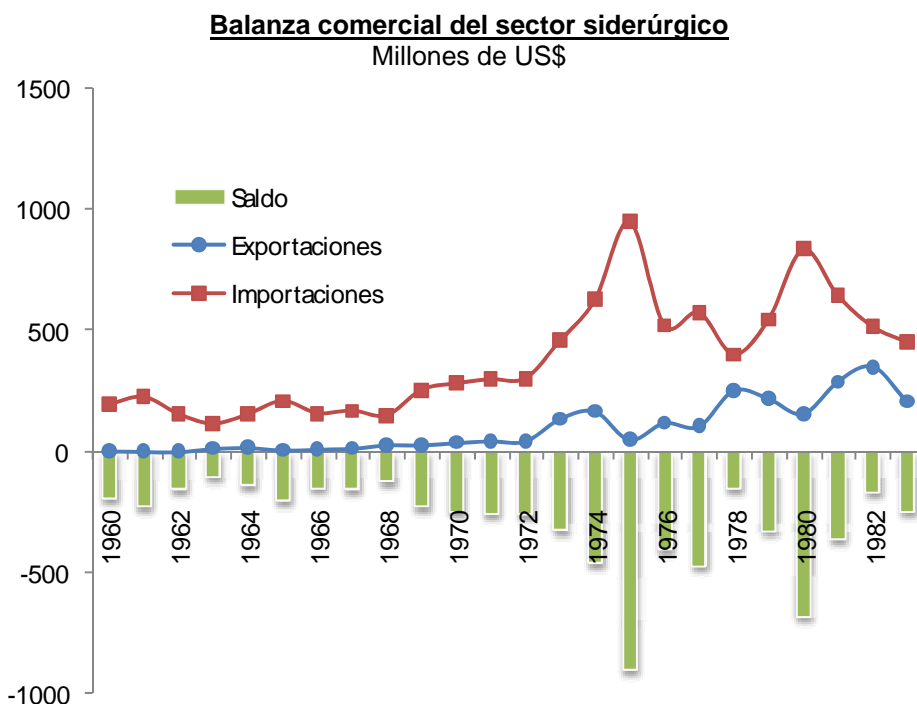
El proceso de concentración económica que se instauró con el golpe militar de 1976 también tuvo su correlato en la industria siderúrgica. Varios laminadores locales dejaron de producir como consecuencia de la caída en la demanda interna y en 1981 Acindar se fusionó con sus principales competidores (Gurmendi y Santa Rosa), lo que incrementó significativamente su poder de mercado (Gutman y Feldman, 1989: 126). Su efecto también se percibió sobre el empleo del sector: según datos del Centro de Industriales Siderúrgicos, entre 1978 y 1981 se destruyeron cerca de 11.000 puestos de trabajo, lo que equivalía al 25% del total del personal ocupado en la industria siderúrgica.

Los últimos años de la década del 70 y los primeros de la del 80 también significaron la transformación de Techint en un gran conglomerado industrial. A mediados de los 80, mediante la adquisición del fabricante de tubos SIAT, Techint consolidó su presencia en el mercado petrolero. Sin ir más lejos, entre 1980 y 1983 el patrimonio neto de Siderca se había duplicado y triplicado para 1988 (Gutman y Feldman, 1989: 133).³

³ La confluencia de intereses entre el gobierno militar y el grupo Techint también esconde otros datos. El tiro federal de Campana, centro clandestino de detención de la última dictadura militar, se ubica a pocos metros de la fábrica de Techint y fue protagonista de varias desapariciones de obreros metalúrgicos.

La fuerte etapa de inversiones encaradas por Siderca y Acindar a mediados de los 70 supuso también un proceso de endeudamiento externo e interno. Según Gutman y Feldman, hacia 1982 Acindar tenía un pasivo de US\$ 649 millones, mientras que el de Siderca ascendía a US\$ 186 millones. El gobierno militar introdujo entonces un sistema por el cual se les refinanciaban las deudas y se les cobraba una tasa de interés activa que no estaba atada a la inflación local, por lo que las mismas fueron licuadas. Para la deuda externa, por su parte, se ofreció la venta futura de moneda extranjera a precios preestablecidos, lo que en definitiva significó la estatización de buena parte de ellas. Si bien Siderca y Acindar fueron favorecidas por la licuación de sus pasivos en pesos y la estatización de sus deudas en dólares, la crisis de la deuda de los ochenta significó también la quiebra de otras empresas siderúrgicas de menor envergadura, tales como La Cantábrica y Tamet, acentuando el proceso de concentración.

En líneas generales, la etapa que se inició en 1976 no sólo transformó la estructura del sector, sino que también modificó sustancialmente los objetivos con los que se había fundado la industria del acero. La caída en la actividad que provocó el exceso de producción transformó a la industria siderúrgica en una de las principales exportadoras de productos manufacturados, llegando a representar un 23% de las manufacturas de origen industrial (MOI) en 1982. Si bien este dato podría llevar a pensar que se había resuelto el impacto negativo de la industria sobre la balanza comercial, el siguiente gráfico demuestra que pese a la depresión del mercado interno y al fuerte sesgo exportador, el mencionado objetivo continuaba siendo una cuenta pendiente.



Fuente: Centro de Industriales Siderúrgicos

7. Privatización del sector siderúrgico argentino

7.1. La privatización de SOMISA y la participación del Grupo Techint

El retorno de la democracia en 1983 modificó sólo algunas de las tendencias iniciadas en 1976. Las políticas neoliberales tendientes al achicamiento del Estado seguían presentes, por lo que se comenzaba a hablar de la posibilidad de la privatización escalonada de las grandes compañías en manos del Estado con el argumento de mejorar su eficiencia y reducir el déficit fiscal. Estas políticas fueron impulsadas en mayor medida por los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) y respondían a una tendencia que se evidenciaba en toda América latina.

Asimismo, como la producción siderúrgica era despachada al mercado externo, se necesitaban cumplimentar ciertos criterios de calidad que requerían de una reconversión industrial demasiado costosa para el Estado. De esta manera, las sugerencias de política económica del momento indicaban que una empresa de esas características debía ser dejada en manos de la iniciativa privada, con lo que se decidió privatizar SOMISA, hecho que fue anunciado durante la presidencia de Alfonsín y concretado durante la presidencia de Menem. La venta de SOMISA también fue justificada desde el punto de vista de la reducción del poder militar, ya que la misma continuaba al mando del Ministerio de Defensa (Giacalone, 2004: 121)

Al igual que en muchos otros casos de privatizaciones (ver Basualdo y Aspiazú, 2002), SOMISA fue intervenida y sujeta a ciertos cambios que habría de favorecer a su futuro comprador. En primer lugar, fue el Estado el encargado de hacer más eficiente el funcionamiento de la compañía, lo que implicaba reducir la planta de trabajadores de 12 mil a 6 mil (Giacalone, 2004: 122). En segundo lugar, pese a que SOMISA era una firma que históricamente había generado utilidades para el estado, el último año registró déficit operativo como consecuencia de la venta a precios bajos de sus productos a un trader extranjero vinculado a quien había sido designado interventor (Basualdo y Aspiazú, 2002: 44). Las pérdidas que generó ese desmanejo cumplían con el doble objetivo de ser un fuerte argumento para la privatización de la compañía y también de subvalorarla.

Entre las limitaciones que se le imponían a los nuevos compradores se encontraba la obligación de realizar fuertes inversiones en los primeros años y la necesidad de contar con patrimonios mínimos elevados. Asimismo, se impidió que dos empresas siderúrgicas locales formaran parte del mismo consorcio acreedor, una norma que tendía a evitar que Acindar y Techint (las dos principales interesadas) confluyan en un grupo capaz de monopolizar la producción de acero en Argentina. Asimismo, el Estado retendría el 20% del capital social, con el objetivo de realizar luego un programa de propiedad participada entre los empleados.

Finalmente, el consorcio que se adjudicó SOMISA (redenominada Aceros Paraná antes de su privatización) estuvo integrado por las dos compañías en manos del Grupo Techint (Propulsora Siderúrgica y Siderca) y las brasileñas Usiminas y Vale do Rio Doce. La operación habría reportado al fisco cerca de US\$ 160 millones por el 80% de las acciones. Si bien en un primer momento Acindar no formó parte de los compradores encabezados por Propulsora Siderúrgica, Basualdo y Aspiazú (2002) señalan que un tiempo después de la privatización, Acindar compró las acciones que correspondían a un banco inglés, participando de esta manera del consorcio administrador.

Con la venta de Altos Hornos Zapla (de mucho menor tamaño que SOMISA) en el mismo año, el sector quedó totalmente en manos del sector privado, algo que aceleró la concentración: mientras que en 1990 existían 36 empresas en el ramo, en 1994 sólo llegaban a contarse 19 (Basualdo y Aspiazu, 2002: 20).

En 1993, Propulsora Siderúrgica fue fusionada con las nuevas adquisiciones del Grupo Techint (Aceros Revestidos, Sidecrom y Aceros Bernal) y dieron origen a Siderar. El duopolio entre Siderar y Acindar quedó absolutamente explícito cuando la primera decidió discontinuar la producción de productos largos (históricamente en manos de Acindar) de manera que el mercado quedara totalmente segmentado y dominado por ambas compañías. La producción de aceros planos, su laminación en caliente y en frío en manos de Siderar, los aceros largos en manos de Acindar y la producción de tubos con y sin costura a cargo de Siderca.

En líneas generales y más allá del caso particular de SOMISA, la política de privatizaciones le dio a Techint un rol preponderante en la economía argentina, transformándolo en uno de los conglomerados más importantes e influyentes del país. De acuerdo a Aspiazu y Basualdo, Techint estuvo presente como accionista en la mayoría de las privatizaciones llevadas adelante en la década del 90, entre las que se cuentan Transportadora Gas del Norte, Telefónica de Argentina y Edelap. Pero más allá de eso, la compra de SOMISA le sirvió para comenzar su estrategia de extender su presencia en la industria del acero en Latinoamérica, que habría de consolidarse en las próximas dos décadas.

7.2. Rasgos comunes con otros procesos privatizatorios en América latina

Como fue dicho anteriormente, la ola de privatizaciones no fue una tendencia exclusiva de Argentina, sino que se produjo al mismo tiempo en la mayoría de los países latinoamericanos. Si bien lo que nos ocupa es el caso local, comprender los procesos privatizatorios en otros países latinoamericanos servirá para entender la creciente transnacionalización de la industria local.

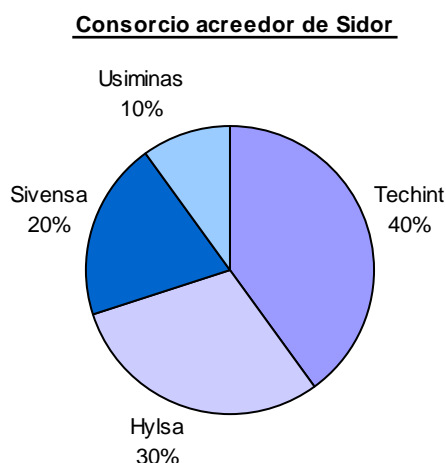
De forma similar a la argentina, las primeras ideas de privatizar el sector siderúrgico en México surgieron de un programa del Banco Mundial lanzado en 1987 con intenciones de modernizar la economía, que finalizó en 1990 con la puesta en venta de AHMSA, Sicartsa y Sidermex. La primera de ellas fue adquirida por el Grupo Acerero del Norte (GAN) en conjunto con otros inversores extranjeros en US\$ 145 millones (Giacalone, 2004: 97). Con la privatización del brazo estatal de la industria siderúrgica, el mercado quedaba estructurado por cuatro grandes empresas: GAN, Hylsa, IMSA y TAMSA.

En Brasil, el proceso de privatizaciones comenzó en 1991 y culminó en 1993 con la venta de ocho empresas siderúrgicas. El Estado contaba con el predominio total de las plantas productoras integradas a coque, siendo Usiminas y CSN las principales. La primera de ellas fue comprada en 1991 por un consorcio integrado por Nipón Steel, el Banco de Montreal y de Tokio y la local Companhia Vale do Rio Doce y sirvió de puntapié inicial para facilitar las otras ventas. CSN fue sometida a un proceso de saneamiento, que implicaba la transferencia de parte de su pasivo al Estado, para luego ser vendida a un consorcio nacional encabezado por Roberto Procopio Lima Netto. Ambas privatizaciones produjeron saldos negativos sobre la mano de obra empleada en el sector, con cerca de 3 mil despidos entre ambos (Saravia, 1995).

En Venezuela, el proceso privatizatorio comenzó en 1989 de la mano del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, quien firmó una carta de intención con el

FMI para demostrar su compromiso con la materia. Se comenzó entonces con un típico plan de racionalización que demandaría seis años y que implicaría la reubicación y el despido de siete mil trabajadores (Giacalone, 2004: 151). Finalmente, la privatización de Sidor se decretó en 1994, representando este hecho el último eslabón de la ola privatizatoria que se había propagado por toda la siderurgia latinoamericana. Este hecho le otorgaba una posición de privilegio y de experiencia a aquellas compañías que ya habían participado de otros procesos en otros países y que contaban con la capacidad financiera para hacerse cargo de una filial en el extranjero. Las compañías venezolanas quedaban parcialmente exceptuadas de la operación, ya que en aquel momento no existía en el país “ninguna empresa o grupo con capital y producción suficientes para comprar la Siderúrgica del Orinoco” (Giacalone, 2004: 155).

Los principales consorcios que presentaron ofertas para la adquisición de la compañía estuvieron integrados por compañías latinoamericanas mencionadas en este mismo trabajo. Del primero de ellos, denominado Amazonia, participaban Techint (Argentina), Hylsa (México), Sivensa (Venezuela) y Usiminas (Brasil). El segundo estaba integrado por la brasilera CSN e IMSA de México. Amazonia resultó ganador con la cifra de US\$ 1.200 millones por el 70% de la compañía, designando como presidente ejecutivo a Daniel Novegil, quien había sido designado director de Siderar durante el proceso de transformación de SOMISA después de su privatización.



Fuente: Giacalone, 2004

Resulta interesante entender cuáles fueron los motivos que hicieron que las empresas latinoamericanas que integraban los distintos consorcios, hasta el momento competidoras, se asociaran con un objetivo común. En casi todas primaba el interés de contar con producción en un país que contaba con recursos energéticos baratos y disponibilidad de materia prima. La acerías como Hylsa e IMSA, especialmente, precisaban semielaborados para satisfacer la creciente demanda estadounidense, mientras que TAMSA requería materias primas con el mismo objetivo. En el caso de las compañías argentinas y brasileras, en cambio, Venezuela se trataba del puntapié inicial en su camino de expansión por Latinoamérica, pudiendo proveer desde allí al resto de los países andinos y a México. El interés de asociarse entre ellas, asimismo, surgía de la amenaza que representaba la irrupción de un competidor no latinoamericano en el sector.

La privatización de Sidor significó el fin de una etapa y el comienzo de otra. Por un lado, llegaban a su fin las últimas cuatro décadas, signadas por la fuerte presencia del

Estado en el sector, tanto de forma regulatoria como también en el área productiva. De acuerdo a Giacalone, mientras que la producción de acero latinoamericano en manos del Estado ascendía al 54% en 1990, se redujo al 0% una vez que se privatizó Sidor. Por otra parte, la compra de Sidor por parte de un consorcio latinoamericano con presencia mayoritaria de Techint, significaba el inicio de su estrategia de expansión por América latina.

8. La transnacionalización del sector siderúrgico argentino y su actualidad en el contexto latinoamericano

8.1. El posicionamiento de Techint como un conglomerado mundial con raíces latinoamericanas

Tal como lo señalamos en capítulos anteriores, el Grupo Techint fue fundado por un inmigrante italiano, Agustín Rocca, vicepresidente de la compañía italiana productora de tubos Dálmine. En sus inicios, Rocca desembarcó en el país fundando Dálmine Safta con la perspectiva de participar en la provisión de tubos para la extensión de redes de gas en Buenos Aires. Poco tiempo después, fundó también Techint Engenharia SA en Brasil y en 1952 participó como accionista en la fundación de Tubos de Acero de México SA (TAMSA), transformándose en el único proveedor nacional de tubería de acero sin costura para la industria petrolera. En Argentina, con el crecimiento de YPF producto del impulso oficial que le dio Frondizi, Siderca (creada en 1962 y fusionada en 1964 con Dálmine Safta) se convirtió en el principal fabricante de tubos, cobrándole a la petrolera local precios muy por encima de los internacionales (Giacalone, 2004: 120). El año 1969 significó la incursión de Techint en el área de los laminados, con la instalación de Propulsora Siderúrgica bajo el amparo oficial: era la única autorizada para importar los coils necesarios para realizar la laminación en frío.

Después de que la debilidad del sector siderúrgico argentino en la década del 80 le permitiera expandir su área de influencia mediante la compra de SIAT, la década del 90 significó un verdadero crecimiento para el conglomerado a nivel mundial, pero con especial énfasis en Latinoamérica. En 1993, Techint asumió el control mayoritario de TAMSA en México y en 1996 el de Dálmine en Italia, constituyendo una nueva sociedad denominada DST (Dálmine Siderca TAMSA). De acuerdo a Kosacoff (1999: 17), ya hacia fines de los ochenta Techint poseía subsidiarias en Italia, México, Panamá, Estados Unidos, Luxemburgo y Brasil. Hacia 1997, con la incorporación de Sidor en México, sus activos fuera del país representaban nada menos que el 51% del total, mientras que los empleados alcanzaban el 57% y las ventas el 41% (Kosacoff, 1999: 39).

Como fue dicho en el apartado anterior, la compra de Sidor en Venezuela fue decisiva para su proceso de internacionalización. Con su asociación en el Consorcio Amazonia, Techint cumplió múltiples objetivos. En primer lugar, pudo hacer uso de las ventajas que poseía Venezuela por el bajo costo de los recursos energéticos (energía eléctrica y gas para la reducción), así como el acceso a los mercados de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En segundo lugar, con su asociación con otros productores de acero de Latinoamérica, eliminó el riesgo que representaba que la compañía venezolana quedara en manos de un competidor extranjero.

A principios de 2001, se realizaron diversos cambios internos en el Grupo que permitiría organizarlo en función de sus áreas de negocios. De esta manera, Tenaris fue

constituida en Luxemburgo y englobó a ocho firmas productoras de tubos con y sin costura: Siderca (Arg.), SIAT (Arg.), TAMSA (México), Dálmine (Italia), NKK (Japón), Confab (Brasil), TAVSA (Venezuela) y Algoma (Canadá). La última adquisición realizada por Tenaris fue la compra de la productora americana de tubos Maverick en 2006, una operación que le permitió desembarcar en el codiciado mercado estadounidense.

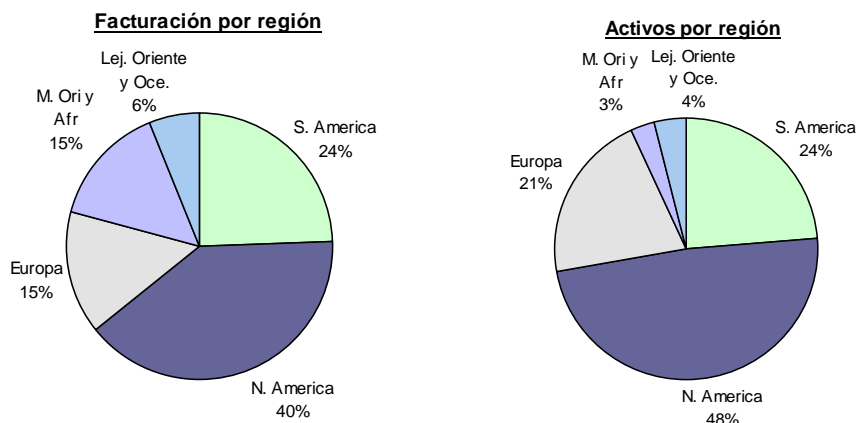
Por otro lado, en 2005 Techint dio un nuevo paso en su división de aceros planos con la adquisición de la mexicana Hylsa, una de las acerías más importantes del país centroamericano. De esta manera, lograría un doble objetivo. En primer lugar, la operación significaría el desembargo de la división de aceros planos de Techint en México, un mercado largamente anhelado por la compañía. En segundo, el grupo sería ahora dueño de la participación que poseía Hylsa en Sidor (Hylsa había formado parte del consorcio acreedor junto con Techint en 1997), lo que le permitiría aumentar su control en la acería venezolana. Ambos sucesos fueron aprovechados para consolidar la presencia de Techint en el segmento de aceros planos mediante la creación de Ternium, una empresa que englobaría a Hylsa, Sidor y Siderar bajo un mismo nombre. Su expansión se completaría en 2007 con la adquisición otra importante laminadora mexicana, IMSA, lo que permitiría la complementación productiva con Hylsa.

En marzo de 2008, un último suceso cambió la fisonomía de la compañía: la nacionalización de la acería venezolana Sidor, controlada por Ternium. Después de meses de conflictos laborales y en el marco de la política de recuperar para el Estado las industrias estratégicas, el Presidente Hugo Chávez decretó la estatización del 60% de participación del Grupo Techint en la acería venezolana. Desde entonces, ambas partes se sentaron a negociar un acuerdo que se demoró más de un año y que finalmente arribó al compromiso de parte del gobierno venezolano de pagar US\$ 1970 millones en forma de compensación. Para Ternium, la pérdida de su centro productivo en Venezuela significó reorientar sus inversiones y sus planes de expansión. Como se dijo anteriormente, Venezuela constituía un mercado clave tanto por su directa conexión con el Golfo de México, como por su cercanía a los países andinos.

8.2. El rol actual de Tenaris y Ternium en la economía argentina

Con lo dicho en los apartados anteriores ha quedado claro que hablar de Tenaris como una compañía argentina encierra sus contradicciones. La compañía no sólo está constituida en Luxemburgo, sino que además el mercado argentino representa para ella una pequeña porción de sus operaciones.

A fines de 2008, tan sólo el 22% de los activos de la compañía estaban en América del Sur, mientras que el 47% se encontraba en América del Norte. El restante 30% se distribuía entre Europa, Asia, África y Oceanía. Asimismo, sobre una facturación total en 2008 de US\$ 12.130 millones, tan sólo el 24% era generado en América del Sur.

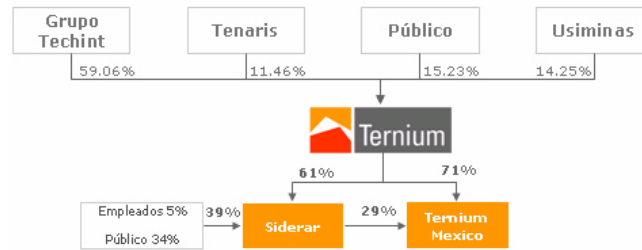


Fuente: Estados Contables de la compañía

Otros datos siguen en la misma línea. El primero de ellos es el que marca que de los 23.500 empleados que posee la compañía alrededor del mundo, el 28% está en Argentina. Una cifra similar corresponde a la localización de la capacidad instalada: el 24% (2280 mil Tn) se localiza en el país. Si bien se trata de una cifra significativa para la compañía, los empleados locales de Tenaris representan el 0,06% de la población ocupada en la Argentina, lo que implica que la compañía está lejos de ser un gran generador de empleo. En tercer lugar, la familia Rocca aún retiene más del 60% del paquete accionario, mientras que el resto es operado en las bolsas de Nueva York, Milán y Buenos Aires. Si bien se podría pensar que eso haría accesible una porción del capital a inversores argentinos, datos de la misma compañía muestran que apenas el 1% del volumen operado en los tres mercados accionarios corresponde a la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

De esta manera, obtenemos conclusiones encontradas. En primer lugar, está absolutamente claro que Argentina y la región sudamericana han perdido importancia relativa después de la fenomenal expansión de la compañía desde fines de los años ochenta y su nuevo ciclo después del 2002. En segundo lugar, si bien Tenaris es habitualmente citada como una de las mayores compañías “argentinas” y sus ventas en 2008 representaban cerca del 4,3% del PBI local, esta caracterización queda desdibujada después del escaso aporte que realiza en términos de empleo y reinversión de utilidades. A este respecto, la radicación y la propiedad de la compañía no son datos menores. En primer lugar, porque si bien la familia Rocca tiene un rol activo e influyente en la política económica local y es habitualmente convocada a reuniones con los gobiernos de turno, es difícilmente identificable con una burguesía local, ya que la ganancia generada por la compañía raramente se reinvierte en el país. De los US\$ 8610 millones generados entre 2002 y 2008, cerca del 20% (US\$ 1870 millones) fue distribuido como dividendos, en su mayoría en cuentas extranjeras. El restante 80% fue destinado en su mayoría a inversiones fuera del país para desarrollar nuevos polos productivos, con un dudoso impacto sobre la economía local.

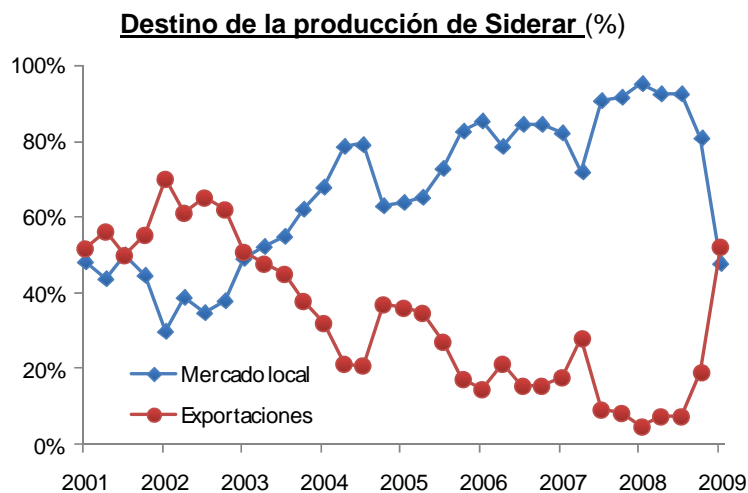
El caso de Ternium presenta semejanzas y diferencias. Entre las similitudes se encuentra que casi el 60% está en presencia directa de la familia Rocca (a través del Grupo Techint) y una porción menor (11,5%) a través de Tenaris. En segundo lugar, la compañía también está domiciliada en Luxemburgo.



Fuente: Elaboración propia en base al sitio web de Ternium

La diferencia fundamental con Tenaris es que Ternium conserva aún una presencia puramente latinoamericana, ya que después de la estatización de Sidor⁴ tiene su producción concentrada en sólo dos países: México y Argentina. Sin embargo, se repite el patrón de que la mayor parte de la capacidad productiva se encuentra fuera de Argentina: el 64% de la capacidad instalada de laminados en caliente y el 59% de la de laminados en frío se encuentra en México.

Asimismo, las características de la producción y su participación en la misma hacen que su rol en ambas economías sea fundamental. A diferencia de los tubos para la extracción y el transporte de hidrocarburos elaborados por Tenaris, los laminados en caliente y en frío fabricados por Ternium son componentes clave para la industria automotriz, la producción de maquinaria agrícola y la construcción, tres sectores sumamente sensibles de la economía. Asimismo, mientras que Ternium México cuenta con un poder de mercado creciente luego de la adquisición de IMSA en 2007 y su combinación productiva con Hylsa, Siderar produce en Argentina más del 90% del total de los laminados en caliente y en frío. El destino de la producción en ambos países también explica su rol en la economía. México continúa siendo un mercado importador de planchones de acero, por lo que gran parte de lo producido por Ternium es destinado al mercado local. En Argentina, en tanto, la participación relativa de las exportaciones y las ventas internas varía de acuerdo al ciclo económico. Mientras que cuando la economía Argentina crece una parte incremental de la producción se destina al mercado local (a mediados de 2008 alcanzó el 95%), durante la fase recesiva del ciclo la misma debe colocarse en el exterior, tal como comenzó a suceder hacia fines de 2008 y con mayor intensidad en el primer trimestre de 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a los Estados Contables

⁴ Hasta 2008, Ternium contaba con una planta de producción en Venezuela, que fue estatizada por el Gobierno, un tema que se tratará en el próximo apartado

Pero más allá del rol que desempeñe Ternium en cada economía, también existe una diferencia fundamental con respecto a Tenaris en cuanto al flujo y la reinversión de utilidades, cuestión que puede encontrar explicación en dos factores: la estructura y la filosofía de la empresa. En cuanto a la primera, es importante destacar que si bien Ternium cotiza bajo un único símbolo en la Bolsa de Nueva York, una porción del capital de Siderar (propietaria del 29% de Ternium México) también lo hace en la Bolsa de Buenos Aires, lo que tiene algunas implicancias. Tal es así que toda vez que Ternium México distribuya utilidades, un 29% de las mismas deberán ser depositadas en Argentina. De la misma manera, cada vez que Siderar pague dividendos, deberá abonar un 39% en cuentas argentinas. Y en el caso de que no lo haga, será dinero que permanezca en el país para ser reinvertido en el mismo. El siguiente cuadro expone los dos últimos efectos:

Siderar: flujo y reinversión de utilidades (2002-2008)

Millones de US\$	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
A) Resultado por inversiones en Sidor y Ternium Mex.	-1	17	128	87	173	151	10	563
B) Ganancia Siderar	37	145	453	387	434	431	457	2.343
C) Dividendos Siderar	0	20	20	35	40	50	50	215
D) US\$ depositados en el extranjero	0	12	12	22	25	31	31	131
E) US\$ depositados en el país	0	8	8	14	16	20	20	84
F) US\$ reinvertidos en el país	37	137	446	373	418	411	437	2.260
Saldo a favor de Argentina (A+E+F-D)	36	150	569	452	582	551	436	2.212

Fuente: Estimación propia en base a Estados Contables de la compañía

Estos datos se ven reforzados por el hecho de que desde la creación de Ternium en 2005, todos sus esfuerzos estuvieron focalizados en expandir y complementar sus operaciones dentro de América latina, ya sea en México o en Argentina. Esta tendencia puede ser vista a través de dos ejemplos.

Actualmente, Siderar está llevando a cabo un importante proceso de ampliación de su capacidad productiva, que contempla llevarla de los 2,6 millones Tn/año actuales a 4 millones de Tn/año y el desembolso de US\$ 1200 millones entre 2008 y 2011. Originalmente, la expansión productiva estaba pensada para ser dirigida a la exportación a México, de tal manera de poder abastecer los requisitos de semielaborados que poseía IMSA. Sin embargo, la brutal caída de la demanda de acero como consecuencia de la crisis internacional desatada hacia fines de 2007 y la estatización de Sidor a principios de 2008 obligaron a reprogramar los proyectos, ya que tanto el mercado local como el mexicano pasaron del exceso de demanda al exceso de oferta en pocos meses. Siderar tomó la decisión de paralizar las obras de ampliación, lo que implicaba el despido de 2400 trabajadores. La noticia que tuvo un impacto inmediato en la prensa local y motivó la intervención del Gobierno, lo que nuevamente muestra la importancia de la compañía a nivel nacional. Finalmente, las obras fueron retomadas a un menor ritmo y los trabajadores reincorporados gracias a la intervención estatal.

Por otra parte, luego de conocida la noticia de la estatización de Sidor por parte del Gobierno venezolano, Ternium anunció la inversión de US\$ 4200 millones en la construcción de una planta de aceros planos en México, una obra que finalmente no se concretó por la demora en el acuerdo con Venezuela y la profundidad de la crisis internacional.

8.3. La venta de Acindar

Si bien no es un punto central del presente trabajo, es importante mencionar que las tendencias de transnacionalización de la industria siderúrgica argentina en manos del Grupo Techint fueron contrapuestas en el año 2000 por la asociación entre Acindar (hasta entonces en manos de la familia Acevedo) y la brasileña Belgo-Mineira (perteneciente al grupo español Arcelor). La misma fue el resultado de la debilidad financiera del grupo argentino como consecuencia de la recesión local iniciada en 1998 y finalmente terminó con la venta del 50% del paquete accionario a la compañía brasileña. Paulatinamente, el grupo extranjero amplió su participación hasta que mediante una oferta pública de adquisición de acciones en 2007 pasó a controlar la totalidad de la compañía. Hoy en día y después de la fusión de Arcelor con Mittal Steel, Acindar se encuentra en manos del mayor productor mundial de acero, el Grupo Arcelor Mittal.

En un primer momento, podría pensarse que el avance de una empresa extranjera sobre un productor de acero podría ser visto como una amenaza para el Grupo Techint, que justamente pretende evitar la transnacionalización de las compañías latinoamericanas. Sin embargo, Acindar está exclusivamente dedicada a la producción de aceros largos, por lo que su producción no influye ni sobre la de Tenaris (tubos) ni la de Siderar (aceros planos).

9. El retorno de la presencia del Estado al mercado siderúrgico latinoamericano

La nacionalización de Sidor representa no sólo la pérdida de un centro productivo para Ternium, sino más bien la interrupción de una tendencia que se había iniciado hacia fines de los 80 y que había significado la privatización de todas las compañías siderúrgicas latinoamericanas.

La decisión del Gobierno venezolano no fue aislada, sino que se encuentra enmarcada en las previas nacionalizaciones de compañías ligadas al cemento y los servicios públicos, entre otros. En la mayoría de los casos, si bien se han tratado de compras forzadas, se ha realizado un pago “justo”⁵ por ellas, lo que refuerza el motivo por el que se volvieron a renacionalizar: la recuperación en manos del Estado de compañías productoras de insumos y servicios básicos para el desarrollo. Tal es así que Sidor fue declarada de “utilidad pública” antes de su estatización y Chávez la consideró clave para impulsar la revolución bolivariana.

Asimismo, los días posteriores al anuncio de estatización de la compañía dejaron traslucir la importancia y la influencia política del Grupo Techint en la Argentina. Incluso antes de que Venezuela tomara el control de la compañía, Paolo Rocca envió una carta a la Presidenta Cristina Kirchner pidiendo que interceda en el conflicto. Una vez nacionalizada la compañía, los representantes de Ternium fueron recibidos en el despacho presidencial. Durante el año que duraron las negociaciones, el Gobierno nacional se mantuvo relativamente al margen, refiriéndose al tema en contadas oportunidades. Finalmente, el 9 de enero, dos semanas antes de una visita oficial a Caracas, Siderar anunció la suspensión de su plan de inversiones en Argentina producto de la crisis internacional, lo que implicaba cancelar desembolsos por US\$ 250 millones y despedir 2.400 trabajadores abocados a la reparación del alto horno N°1. La intencionalidad del anuncio queda absolutamente clara cuando se compara los montos necesarios para completar las inversiones y la suma que le correspondería a Siderar en compensación por la nacionalización de Sidor: US\$ 270

⁵ Ver Delphos Investment (2008), Informe Semanal de Economía y Mercados N° 661.

millones⁶. Según lo señalan algunos periódicos, la Presidente habría mantenido conversaciones con Chávez acerca de la resolución de la controversia entre Ternium y el gobierno de Venezuela, lo que finalmente desembocó en la reanudación de las tareas de ampliación de Siderar y en la compensación de parte de Venezuela que sería anunciada en mayo de 2009.

Tan sólo algunas semanas después de que se hubiera solucionado el conflicto entre Ternium y el Gobierno venezolano, este último anunció la nacionalización de las dos filiales de Tenaris en Venezuela: Tavsá y Matesi. Una vez más, el Gobierno fue llamado a interceder entre ambas partes.

El retorno de la presencia del Estado como productor directo de insumos básicos para el desarrollo no fue un hecho que se produjera aisladamente en Venezuela. En Argentina, como consecuencia de la nacionalización de los fondos jubilatorios en manos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), el Estado (a través de la Administración Nacional de Seguridad Social) pasó a ser propietario de las acciones en manos de las primeras. De esta manera, después de casi 15 años, el Estado recuperó una participación de 25,97% en el capital social de Siderar, teniendo derecho a hacer valer sus decisiones y designar a cinco directores.

Sin embargo, Siderar consideró que las leyes aplicables para la designación de directores por parte de las AFJP también eran válidas en el caso del Estado, por lo que el Gobierno sólo podría designar un director. En dicho cargo fue nombrado Aldo Ferrer, economista del Plan Fénix, quien en una entrevista concedida al diario Página 12 sostuvo que tendría “un rol activo, persiguiendo los mismos objetivos que forman parte de la política nacional” y que buscaría “avanzar en intereses comunes a favor del crecimiento de las empresas y la economía”⁷.

Aún es demasiado pronto para evaluar si esto será posible. Si el Estado, después de quince años de haber permanecido al margen de la actividad productiva, podrá retomar la iniciativa y continuar con uno de los objetivos originales que se había propuesto con la creación de SOMISA: el desarrollo.

⁶ El monto final acordado entre Sidor y Ternium fue de US\$ 1970 millones, pero sólo el 14% de dicho valor le correspondió a Siderar en virtud de su participación directa en Sidor.

⁷ Ver Diario Página 12, el 26 de abril de 2009.

Conclusiones

A través del recorrido histórico realizado en los distintos capítulos, fue posible distinguir al menos tres momentos de la industria siderúrgica argentina.

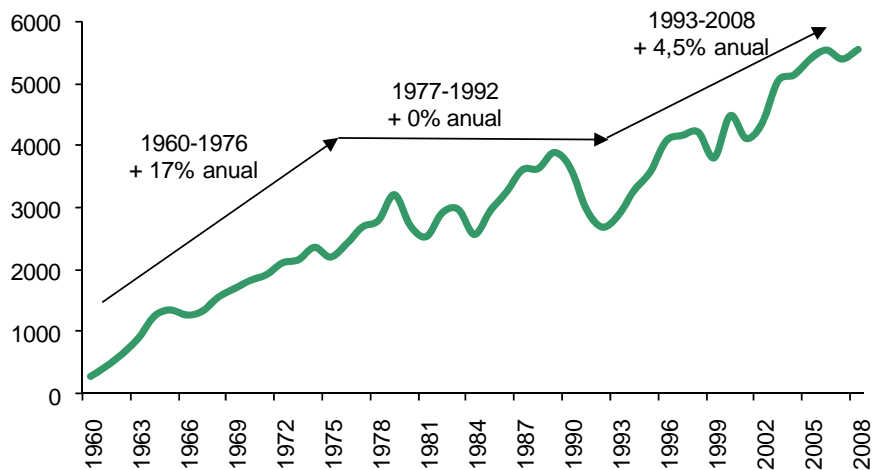
El primero de ellos está caracterizado por la producción de acero en manos de pequeñas compañías privadas, dependientes de las importaciones de semielaborados y materias primas, guiados por la rentabilidad de un mercado que se presentaba como inexplorado y demandante. El Estado permaneció al margen de una actividad que no consideraba prioritaria por no estar alineada con el principio de ventajas comparativas por el que se regía su comercio internacional.

La Segunda Guerra Mundial, con sus profundos cambios en la economía y en los paradigmas que habían regido las décadas anteriores, motivó la incursión del Estado a través del establecimiento de una planta siderúrgica integrada. Se trataba de una iniciativa que apuntaba a corregir los desbalances generados por una industrialización desordenada y excesivamente centrada en la industria liviana. Las motivaciones y los objetivos perseguidos por el Estado, tales como resolver el estrangulamiento de divisas y el freno al desarrollo que implicaba la inexistencia de industria de insumos básicos, parecen haber ido en el sentido correcto y haber estado en consonancia con otras iniciativas en la región. Su puesta en práctica, sin embargo, demandó mucho más que lo pensado, lo que generó que la criatura tan largamente gestada naciera vieja.

Es Schvarzer (2000: 208) quien señala que en los catorce años que tardó Argentina en poner en marcha su industria siderúrgica, Japón se destruyó, reconstruyó y logró superar en 50 veces la producción local. Para cuando SOMISA fue inaugurada, en el mundo se había forjado una nueva configuración a la división internacional del trabajo en la industria. La producción de aceros especiales con mayor valor agregado había quedado en manos de los países industrializados, desplazando la producción de aceros comunes de menor valor relativo a los países subdesarrollados. De esta manera, si bien la Argentina se había sumado a la industrialización ensayada por otros países latinoamericanos, volvía a estar ubicada en la rama de menor valor agregado, repitiendo el principio de especialización que había regido desde 1880.

La inauguración del segundo alto horno de SOMISA en 1974, cuando las siderúrgicas privadas ya habían logrado independizarse del suministro de semielaborados y el país se encaminaba a la crisis económica, confirma el hecho de que el Estado siempre estuvo un paso atrás en la ejecución de sus inversiones. A partir de entonces y como consecuencia de la liberalización de la economía a partir de 1976, los objetivos originales que habían motivado la instalación de la industria permanecieron en un segundo plano, llevando a la industria a una meseta de casi dos décadas.

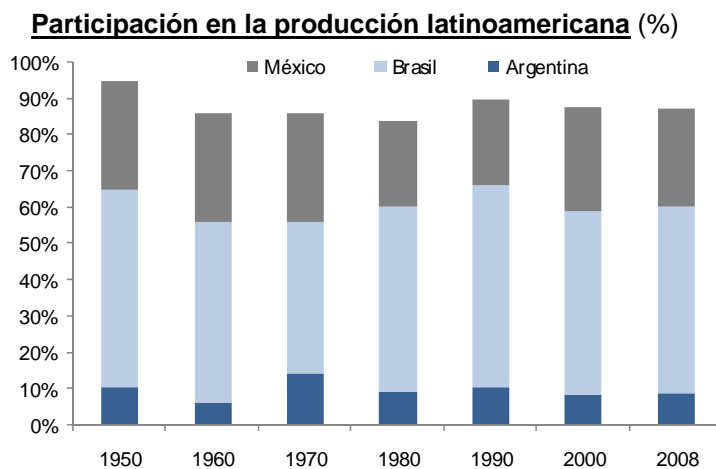
Producción de acero bruto
Miles de toneladas, crecimiento anual



Fuente: Elaboración propia en base a OJ Ferreres.

La pérdida de protagonismo del Estado en la producción de acero fue el espejo de la concentración y el avance del sector privado sobre la industria. Acindar y Techint emergieron como los claros beneficiados de la política gubernamental, a tal punto que ambos estaban listos para hacerse cargo del gerenciamiento de SOMISA cuando fue puesta en venta. A esta altura ya había quedado absolutamente claro que la industria siderúrgica había perdido el papel central para el desarrollo que le había asignado Frondizi y que se encaminaba a ser, nuevamente, una producción que debía ser guiada por los criterios de rentabilidad. Esto fue justamente lo que condujo a la transnacionalización del sector, tanto por medio de la venta de Acindar a un grupo extranjero, como por la internacionalización de Techint. Al mismo tiempo, el mercado interno quedó absolutamente monopolizado por ambas compañías.

La privatización de SOMISA, aún con las irregularidades mencionadas en este trabajo y con la pérdida de empleo que significó para el país, volvió a encarrilar a la compañía en una senda de crecimiento en su producción. Sin embargo, ni este hecho ni la creciente importancia de Techint a nivel latinoamericano han logrado aumentar la participación de la producción argentina en el agregado latinoamericano.



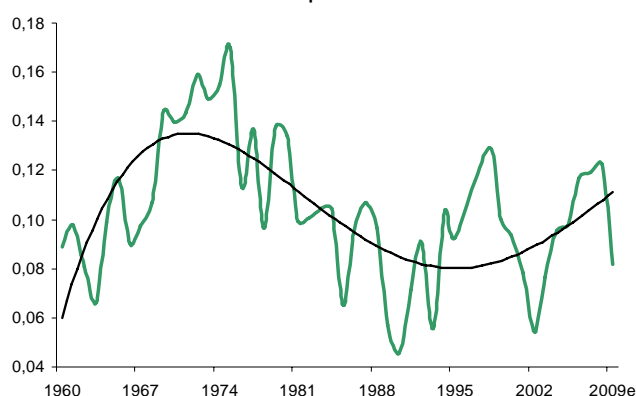
Fuente: Dorfman (1983) y World Steel Association

Al momento de analizar en detalle el rol de Techint en la Argentina, hemos diferenciado sus dos áreas de negocio por su impacto real en la economía local. Tenaris,

que representa a la primera de ellas, posee en la Argentina uno de sus centros productivos más importantes, pero ha direccionado su negocio hacia la exportación y hacia la producción en diferentes puntos del globo, reduciendo su impacto sobre la economía local. Ternium, controlante de la privatizada SOMISA, posee un rol mucho más activo, estando su producción principalmente dirigida al mercado interno y por poseer una elevada tasa de de reinversión de utilidades a nivel local. Sin embargo, también se percibe un creciente sesgo hacia el negocio exportador y hacia la transnacionalización de su producción.

Habiendo transcurrido casi medio siglo desde la inauguración del primer Alto Horno de SOMISA, es necesario analizar hasta qué punto los objetivos que fueron inicialmente planteados pudieron cumplirse. El que se refería al desarrollo y que se proponía “rellenar” los huecos que presentaba la matriz de insumo-producto puede considerarse que ha sido satisfecho. Mientras que en 1960, cada \$1 producido se requerían \$0,34 de producción local, en 1997 la proporción alcanzaba \$0,53. Se percibe, además, una marcada reducción de los requerimientos de importación, pasando de representar \$0,29 a \$0,14. Sin embargo, el siguiente gráfico es categórico al señalar que el consumo de acero per cápita continúa estancado en similares niveles a los que se observaba a principios de los sesenta.

Consumo de acero per cápita
Toneladas por habitante

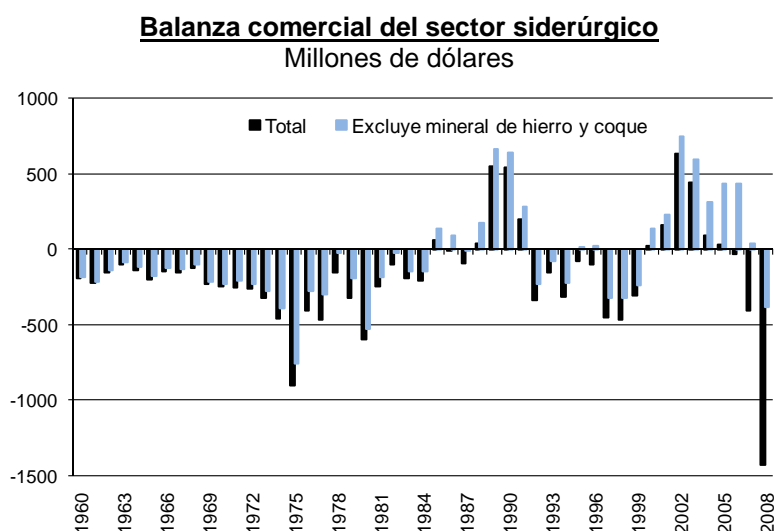


Fuente: Elaboración propia en base a CIS y O.J. Ferreres

Dos conclusiones podemos obtener de lo anterior. Si consideramos al consumo de acero per cápita como un indicador de desarrollo, el saldo de los últimos cincuenta años es claramente negativo. A su vez, debemos decir que el estancamiento en el consumo de acero en el país se produce pese al aumento de su producción a nivel local. Esto quiere decir que una industria que originalmente había sido pensada para satisfacer las necesidades del mercado interno y para apuntalar su proceso de desarrollo destina una porción cada vez mayor de su producción al mercado externo.

El otro gran objetivo que se buscaba cumplir y que representó una de las mayores obsesiones de Frondizi es el de la balanza comercial. La industria siderúrgica debía dejar de implicar un saldo negativo de divisas si lo que se pretendía era superar la restricción externa. Tampoco este punto pudo ser cumplido. En 38 de los 49 años que nos separan de 1960 existió un saldo negativo de la balanza comercial que significó la sangría de cerca de US\$ 11.000 millones. Los otros once años registraron un saldo positivo de tan sólo US\$ 2.762 millones, demostrando que la industria siderúrgica no

dejó de ser demandante neta de divisas. El siguiente gráfico y especialmente el dato que corresponde al año 2008 muestran hasta que punto esta tendencia se relaciona con la imposibilidad de haber podido encontrar fuentes locales de aprovisionamiento de mineral de hierro y coque metalúrgico. Este hecho se plantea como uno de los principales desafíos de la industria en los próximos años, especialmente si se tiene en cuenta el actual contexto. Si bien China logrará en pocos años ser autosuficiente en la producción de acero, su demanda de mineral de hierro continuará presionando los precios hacia arriba, impactando negativamente sobre el balance comercial argentino. Una alianza estratégica con Brasil, principal proveedor del insumo, aparece como una posible solución.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Por último, es necesario hacer referencia al regreso de la presencia del Estado en la industria del acero que se observó en 2008. En la medida en que este cambio de tendencia implique un rol más activo del mismo, planteándose objetivos vinculados con la producción, el desarrollo y la superación de las barreras que frenan el avance del sector, debe ser aplaudido y fomentado. Si, en cambio, lo que se produce es un mero cambio en la tenencia accionaria y se continúa considerando a la rentabilidad como el criterio rector de las inversiones, entonces no habrá sido mucho lo que se ha avanzado.

Bibliografía

- Maria Lúcia Amarante de Andrade y Luiz Maurício da Silva Cunha (2002), *O setor siderúrgico*. BNDES 50 Anos – Histórias Setoriais.
- ARGENTINA. Ley 12.709 del 24 de octubre de 1941.
- ARGENTINA. Ley 12.987 del 11 de julio de 1947.
- Andrés Asiain (2008), *La restricción de divisas, apuntes para la materia de Crecimiento Económico*.
- Eduardo Basualdo, Daniel Azpiazu y otros (2002), *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas*. Editorial La Página, Buenos Aires.
- José Borello, Hernán Morhorlang, Verónica Robert, Diego Silva Failde y Paula Suárez (2008), *La siderurgia en Argentina: origen y morfología, perfil del mercado y contexto internacional en Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*. Prometeo, Buenos Aires.
- Oscar Braun y Leonard Joy (1966), *Un modelo de estancamiento económico – Estudio de caso sobre la economía argentina*. The Economic Journal.
- Departamento Intersindical de estadística e estudos socioeconômicos (2008), *El sector siderúrgico en el Brasil*.
- Carlos F. Díaz Alejandro (1973), *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Amorrutu Editores, Buenos Aires.
- Adolfo Dorfman (1983), *Ciencuenta años de industrialización en la Argentina: 1930-1980: desarrollo y perspectiva*. Ediciones Solar, Buenos Aires.
- Rita Giacalone (2004), *La regionalización del acero en América latina. El caso del consorcio Amazonia*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Graciela Gutman y Silvio Feldman (1989), *Proceso de industrialización y dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina*. CEPAL, Buenos Aires.
- Albert O. Hirschman (1961), *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Instituto Brasileiro de Siderurgia: www.ibs.org.br
- Nicholas Kaldor (1963), *Ensayos sobre desarrollo económico*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México.
- Jorge Katz y Bernardo Kosacoff (1989), *Proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Jorge Katz y Bernardo Kosacoff (1998). *Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones*. Desarrollo Económico, Vol. 37, N° 148.
- Bernardo Kosacoff (1999). *Las multinacionales argentinas. Una nueva ola en los noventa*. CEPAL, Documento de Trabajo N° 83.

- Raúl Larra (1992), *Savio, el argentino que forjó el acero*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Roberto Lavagna y Tulio Rosembuj (1973), *La independencia económica 1945-1955*. Ediciones Rancagua, Buenos Aires.
- Lucas Llach y Pablo Gerchunoff (2007), *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Emece, Buenos Aires.
- Andres López y Fernando Porta (1994), *Acero, papel y petroquímicos en el Mercosur. Reestructuración industrial e instrumentos de política*. CENIT, Documento de Trabajo 14.
- Ruben Marx y Ana Turdo (2007), *Desarrollismo en Argentina y en Brasil: un modelo y dos efectos*. Para las primeras jornadas de economía política, Buenos Aires.
- Julio E. Nosiglia (1983), *El desarrollismo*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Gustavo A. Pontoriero (2003), *Influencia de Raúl Prebisch sobre las políticas industrialistas en la Argentina durante el siglo XX en El Enigma Argentino*. Proyecto editorial, Buenos Aires.
- Raul Prebisch (1986), *El desarrollo económico de la América latina y algunos de sus principales problemas*. En *Desarrollo Economico*, v 26, N° 103
- Mario Rapoport y colaboradores (2000), *Historia económica y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Enrique Saravia (1995), *Procesos de Privatización en Argentina y Brasil. Consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo*. En la revista de la CLAD, N°4 1995.
- Jorge Schvarzer (2000), *La industria que supimos conseguir*. Ediciones cooperativas, Buenos Aires.
- Jorge Schvarzer y Javier Papa (2005), *La producción y la capacidad instalada en la industria siderúrgica y del aluminio: Un balance de los cambios empresarios, tecnológicos y de mercado durante las últimas dos décadas*. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina, Documento de Trabajo N°7.
- Jorge Schvarzer (1993), *Expansión, maduración y perspectivas de las ramas básicas de procesos en la industria argentina. Un mirada ex post desde la economía política*. En *Desarrollo Económico*, vol 33, N° 131 (octubre-diciembre 1993)

Información Estadística

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)
- Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS)
- Orlando J. Ferreres (2005), *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*. Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.
- Comisión Nacional de Valores
- Sitios web de Tenaris (www.tenaris.com) y de Ternium (www.ternium.com)