



PRESENTA LA HISTORIA DEL SECTOR SIDERÚRGICO, COMO ACTOR CENTRAL EN LAS LUCES Y SOMBRAS DEL PROCESO DE DESARROLLO EN ARGENTINA, DESDE EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL DECIDIDA A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1940 A LA CONCENTRACIÓN DE EMPRESAS, PRIVATIZACIONES Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN ÉPOCAS MÁS RECIENTES.

# UN RECORRIDO POR LA HISTORIA DEL SECTOR SIDERÚRGICO ARGENTINO

por **PATRICIA JEREZ**. *Licenciada en Economía, UBA. Profesora adjunta de Macroeconomía y Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Ha participado en proyectos de investigación referidos al sector industrial y se desempeña como investigadora en el Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana. Su tema de estudio es el sector siderúrgico, sobre el cual ha publicado diversos trabajos.*





**D**escribir la trayectoria que tuvo el sector siderúrgico argentino no es una tarea sencilla, sin embargo resulta un interesante desafío dadas las particularidades que tuvo su desarrollo en el país y la importancia que tiene la siderurgia dentro del grupo de las industrias básicas. Cuando se piensa en esta trayectoria se presentan ciertas referencias que marcaron la evolución sectorial, y entre ellas se pueden mencionar Altos Hornos Zapla, Plan Siderúrgico Argentino, Somisa, plantas laminadoras, política pública, escasez de materia prima, mercado local, empresas integradas, oferta concentrada, privatizaciones, internacionalización sectorial. Por lo tanto, y sin perder de vista las mencionadas referencias, en este artículo se pretende recorrer de forma estilizada la historia del sector siderúrgico nacional desde sus orígenes hasta el fin de la convertibilidad en el año 2002.

### **Los primeros talleres como antecedentes de la actividad sectorial**

Si bien hacia mediados del siglo XX se puede dar cuenta del momento en que se decidió establecer una industria siderúrgica de envergadura en el país, cierta actividad vinculada con la laminación del hierro y del acero se había puesto de manifiesto hacia fines del siglo XIX. En la medida en que la actividad económica nacional fue creciendo a instancias del modelo agroexportador, se fueron instalando las primeras fábricas que proveyeron insumos a la actividad agropecuaria, principalmente alambres y herramientas, materiales para el sector de la construcción, así como también repuestos para ferrocarriles y buques. En otras palabras, lo que se observó en esta época fue el establecimiento de los primeros talleres metalúrgicos.

Fue así como se puede hacer referencia a la actividad desarrollada en los Talleres Vulcano a partir del segundo quinquenio de 1890 y de Talleres Vasena, que había adquirido cierto renombre hacia 1880. Si bien ambas instalaciones llevaron a cabo su actividad por varios años, diferentes circunstancias fueron opacando el porvenir y por lo tanto fueron cambiando de propietarios. En el caso particular de Talleres Vasena fue adquirido por Talleres Metalúrgicos San Martín S.A., posteriormente conocido como Tamet, a mediados de la década de los años veinte.

Si bien progresivamente se establecieron pequeñas firmas la-



minadoras, las que alcanzaron mayor envergadura fueron La Cantábrica y la mencionada Tamet. A principios de los años cuarenta y habiendo reconstruido sus hornos Siemens Martin, Tamet daba cuenta de la elaboración de acero a partir de chatarra. Mientras que La Cantábrica surgió como tal a principios del siglo XX, aunque sus antecedentes datan desde 1890, especializándose en laminación de hierro y acero y en la fabricación de artefactos agrícolas y rurales. Sorteando ciertos avatares, a partir de los años cuarenta esta firma se estableció en una nueva planta habiendo comprado nuevos hornos para la fabricación de lingotes y su posterior laminación. Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que en estos años surgieron también otras empresas, entre ellas, Rosati y Cristóforo, Torres y Citati, Acindar, Santa Rosa y Crefin.

Paralelamente a estos desarrollos de la actividad privada y avanzadas las primeras décadas del siglo XX, surgió la iniciativa entre un grupo de militares de elaborar localmente materiales para la defensa nacional. Estas ideas sobre la fabricación de armamento en el país alcanzaron mayor dinamismo en la década de los años treinta, pero para llevar a cabo dicha tarea se requería el establecimiento de diversas fábricas que proveyeran los insumos necesarios. En este contexto se decidió entonces la creación de la Fábrica Militar de Acero a mediados de 1930. Sin embargo, fue a partir de las iniciativas del general Manuel Savio que la actividad siderúrgica alcanzó un importante impulso.

## El sector siderúrgico hasta 1990

En los años cuarenta, vigente el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, surgió la necesidad de desarrollar una industria siderúrgica de envergadura que a través de una actividad integrada pudiera dar cuenta de la producción en cada una de las etapas de su proceso productivo. Hasta ese momento varias firmas se dedicaban a la laminación, pero la elaboración de acero, al depender en parte de insumos importados y requiriendo una importante inversión en equipos, formaba parte de un proceso que no se había desarrollado acabadamente mostrando cierto grado de insuficiencia estructural en la fabricación de este insumo. Por lo tanto, las autoridades decidieron dar incentivos para la elaboración de productos siderúrgicos y un mayor empuje a la producción de acero en el país, siendo la actividad considerada prioritaria. De esta forma se evitaba la dependencia del mercado externo en cuanto a la compra de insumos y bienes intermedios, y el drenaje de divisas que ello ocasionaba, y se daba lugar a la fabricación local de bienes destinados al mercado interno y a la defensa nacional.

Este objetivo se pudo materializar a instancias de las ideas propuestas por el general Savio, quien fue un importante propulsor de la actividad industrial en general y de la actividad siderúrgica en particular. Habiendo creado la Dirección General de Fabricaciones Militares a principios de la década de 1940, e impulsado el establecimiento de Altos Hornos Zapla a mediados de la misma década en la provincia de Jujuy, el paso siguiente que llevó a cabo fue elaborar el Plan Siderúrgico Argentino y proponer su aprobación legislativa, la cual se materializó en 1947. En la ley quedaba asentado el derrotero que seguiría el desarrollo de la actividad sectorial estatal a partir de la creación de la segunda unidad siderúrgica, una fábrica integrada a radicarse en San Nicolás que produciría el acero necesario para abastecer a las plantas locales, en otras palabras, la futura Somisa, y el fomento que se le otorgaría a la actividad en su conjunto para elaborar productos en base al acero nacional.

Distintos sucesos fueron demorando la puesta en marcha de la planta hasta que el primer alto horno de Somisa comenzó a funcionar al iniciar los años sesenta. A partir de ese momento las empresas privadas pudieron adquirir el acero elaborado en la mencionada planta y en un contexto de crecimiento de la actividad nacional, en base al desarrollo de varios de sus diversos sectores, entre ellos el automotriz, el agropecuario, el petrolero y el de la construcción, el consumo de acero y la demanda de

bienes siderúrgicos crecieron, aunque con oscilaciones, hasta el año 1975. Durante este período, sin embargo, las importaciones de ciertos insumos, entre ellos chatarra y palanquilla, estuvieron presentes ante la escasez observada en ciertos años, pero los laminados nacionales aumentaron considerablemente su participación en la venta al mercado local e inclusive las exportaciones siderúrgicas comenzaron incipientemente en los últimos años a formar parte del total de las ventas de manufacturas nacionales al exterior. Sin embargo, el destino principal de la producción lo constituyó el mercado interno.

Este nivel de desarrollo sectorial se pudo alcanzar a partir de una amplia y profusa reglamentación que impulsó la actividad y permitió su expansión a través de distintos instrumentos como las leyes de promoción industrial y diversos decretos de promoción específica hacia el sector siderúrgico, incluyendo principalmente beneficios financieros y tributarios para las empresas, así como otros incentivos impositivos que se otorgaron a las actividades promocionadas, como la siderurgia, y otra importante cantidad de decretos que reglamentaron la promoción de la actividad industrial en general. De esta forma se proponía fomentar la inversión para expandir la oferta sectorial, así como también proteger a las empresas de la competencia externa. Progresivamente la cantidad de empresas siderúrgicas fue aumentando y promediando la década de los años setenta el sector estuvo conformado por más de cincuenta firmas, entre las que se puede mencionar como ejemplo Somisa, Altos Hornos Zapla, La Cantábrica, Siderca, Aceros Bragado, Gurmendi, Acindar, Tamet, y las diversas laminadoras. Los productos siderúrgicos elaborados comprendían acero y laminados tanto planos como no planos. Estos últimos incluían a su vez a los tubos sin costura fabricados por la empresa Siderca desde mediados de los años cincuenta.

A partir de 1976 se estableció en el país un nuevo modelo de acumulación, el cual dio predominio a la inversión financiera en detrimento de la inversión productiva. De esta manera progresivamente fue cambiando el perfil de la industria nacional y sectores como el metalmecánico y la electrónica fueron perdiendo importancia mientras que las industrias elaboradoras de bienes intermedios en base a recursos naturales o aquellas beneficiadas por la política pública pudieron desarrollarse principalmente,

*En los años cuarenta, vigente el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, surgió la necesidad de desarrollar una industria siderúrgica de envergadura que a través de una actividad integrada pudiera dar cuenta de la producción en cada una de las etapas de su proceso productivo.*

entre ellas la siderurgia. Sin embargo, el nuevo contexto económico nacional, en el cual la reforma financiera, la apertura de la economía y el atraso cambiario tuvieron lugar mientras regían distintas normas de promoción, sumados a los problemas del endeudamiento externo y a los cambios en la siderurgia internacional, dio paso a una transformación del sector siderúrgico local en un contexto de reducción del nivel de actividad. Diversos fueron los cambios observados. Inicialmente se puede

mencionar que a fines de la década de los años setenta Acindar y Siderca incorporaron nueva tecnología que estaba a la vanguardia internacional para integrar su proceso productivo. De esta forma la posibilidad de elaborar acero en base al método de reducción directa, la utilización de hornos eléctricos y la colada continua permitió que estas empresas, de gran peso dentro del mercado, pudieran fabricar el acero en sus propias plantas, dejando de depender del abastecimiento realizado a partir de las compras efectuadas a Somisa. Durante la década de los años ochenta, caracterizada por un mercado interno con bajo nivel de demanda y un comportamiento recesivo de la industria en general, exceptuando ciertas ramas de actividad específicas, se produjo una paulatina concentración del mercado siderúrgico al reducirse la cantidad de firmas, fuera por cierre, compra y/o fusión de empresas.

Fue así como cierto grupo de firmas pudieron consolidar su posición en el mercado a través de los beneficios otorgados por la política pública en términos de protección arancelaria e incentivos a la exportación, así como también por los mecanismos que permitieron sanear sus deudas, pero otras más pequeñas fueron seriamente afectadas por las dificultades financieras generadas por la política económica aplicada, viéndose obligadas a retirarse. Con lo cual tres empresas comenzaron a liderar la actividad sectorial, Acindar, Siderca y Somisa, especializándose respectivamente en la producción de aceros no planos, tubos sin costura y aceros planos, pero en esta etapa destinando principalmente su producción al mercado externo dada la menor demanda interna, concentrando asimismo más de la mitad del empleo sectorial, así como una importante proporción del valor de la producción hacia mediados de los años ochenta.

La incorporación de nueva tecnología por parte de Acindar y Siderca y la realización de una serie de cambios menores en la tecnología utilizada por Somisa, así como la puesta en marcha de su nuevo alto horno en el segundo quinquenio de los años setenta, permitieron alcanzar un mayor grado de eficiencia y productividad elaborando bienes de mayor calidad y variedad. Sin embargo, el contexto recesivo, el cambio tecnológico y la reducción en la cantidad de empresas dieron lugar a una importante disminución en la cantidad de mano de obra ocupada. Esta situación no solo se observó en esta rama, sino en la indus-

*Progresivamente la cantidad de empresas siderúrgicas fue aumentando, y promediando la década de los años setenta el sector estuvo conformado por más de cincuenta firmas, entre las que se pueden mencionar como ejemplo Somisa, Altos Hornos Zapla, La Cantábrica, Siderca, Aceros Bragado, Gurmendi, Acindar, Tamet, y las diversas laminadoras.*

tria en general, dejando de ser fuente de creación de empleo, hecho que en consecuencia derivó en un aumento de la conflictividad laboral.

Esta particular situación del empleo siderúrgico estuvo acompañada a su vez por un cambio en la organización del trabajo. En un contexto de modificaciones en los paradigmas laborales y de reconversión de la siderurgia a nivel mundial, tanto en términos tecnológicos como en términos del grado de participación de

los productores tradicionales en el mercado internacional, las principales empresas incorporaron nuevos métodos de trabajo. De esta manera la multitarea ocupó el lugar del trabajo específico, a partir de la incorporación de tecnología electrónica, lo que derivó en la automatización de ciertos puestos de trabajo en un contexto de búsqueda de economías de escala y de un mayor grado de calidad total, pudiéndose elaborar aceros especiales así como tubos sin costura de mayor especificidad. La producción de laminados terminados en caliente medida en toneladas para este período fue 773.100 en 1960, 2.041.100 en 1970 y 2.174.700 para 1980, según datos de la Cámara Argentina del Acero, página web.

El fin de la década de los años ochenta dio cuenta de un cambio en términos de la reglamentación de la actividad industrial en un contexto de desregulación de los mercados y de la economía a nivel local y mundial. La globalización comenzaba a darles un nuevo aspecto a las relaciones económicas internacionales y bajo este marco la década de 1990 se caracterizó por la apertura externa y una mayor libertad de mercado, afectando el funcionamiento de la economía en general así como también el de la industria siderúrgica, al modificarse entre otros aspectos la política pública sectorial.

*Durante la década de los años ochenta, caracterizada por un mercado interno con bajo nivel de demanda y un comportamiento recesivo de la industria en general, exceptuando ciertas ramas de actividad específicas, se produjo una paulatina concentración del mercado siderúrgico al reducirse la cantidad de firmas, fuera por cierre, compra y/o fusión de empresas.*

## El sector durante la convertibilidad

En 1991 se implementó el Plan de Convertibilidad, el cual en el contexto mundial descrito estableció una serie de cambios estructurales en la economía que afectaron el funcionamiento del sector privado y del sector público. Este último redujo su participación en la actividad económica, observándose la privatización de varias de sus empresas. En general, precios libres con tipo de cambio fijo, desregulación de mercados y apertura de la economía dieron un marco particular a la actividad económica y a la del sector siderúrgico, mientras que el incremento de importaciones y la ampliación de la oferta de bienes, la competencia en ciertos casos afectada por el *dumping* y la reducción de las exportaciones contribuyeron a disminuir la rentabilidad de las empresas del sector. Si bien en esta etapa se consolidó el perfil industrial delineado a partir del segundo quinquenio de los años setenta, las empresas del sector siderúrgico tuvieron que realizar ajustes financieros y reducir personal, en ciertos casos a partir de la implementación de políticas de retiros voluntarios. Somisa fue privatizada en los primeros años de la convertibilidad, produciéndose también una importante reducción en el nivel de mano de obra ocupada antes de su venta.

En este contexto el sector siderúrgico se reestructuró, disminuyendo más aún la cantidad de firmas en el mercado e incrementándose la concentración de la oferta a lo largo del período. En los primeros años las dificultades financieras produjeron fusión y cierre de ciertas empresas, sumadas al hecho de que la venta de Somisa, así como también la de Altos Hornos Zapla, dieron cuenta del ingreso de capitales extranjeros al sector, los que conjuntamente con firmas locales conformaron dos nuevas empresas: Siderar, inicialmente Aceros Paraná, y Aceros Zapla, respectivamente. En el segundo quinquenio de los años noventa y hasta el final del período continuaron las fusiones y adquisiciones de empresas en cuanto a compra de firmas locales más pequeñas. Inclusive se observó compra de participaciones en empresas por parte de capitales brasileños como fue el caso de Gerdau y posteriormente de la Companhia Siderurgica Belgo-Mineira perteneciente al grupo Arbed.

Por lo tanto, en estos años se observó un mayor grado de internacionalización del sector, así como también se observó en otros sectores de la industria. Este hecho, sumado a la reconfiguración sectorial entre firmas locales, dio lugar a que la oferta siderúrgica quedara conformada por un número más reducido de empresas que en la década anterior, alcanzando un valor inferior a veinte en el segundo quinquenio de los años noventa.

De esta manera la actividad sectorial quedó principalmente representada por la desarrollada por tres grandes empresas que concentraban una elevada proporción de la capacidad productiva: Acindar, especializada en la producción de aceros no planos; Siderar, dedicada a la producción de aceros planos, ambas empresas destinando su producción principalmente al mercado interno, y Siderca, especializada en la producción de tubos sin costura, perteneciendo estas dos últimas firmas, Siderar y Siderca, al grupo Techint. A su vez Siderca, pocos años después de su establecimiento en el país, había decidido orientar una considerable proporción de su producción al mercado externo, manteniendo dicha política desde esos años. Como referencia sobre el tamaño del mercado de laminados en términos de producción se puede establecer que en este período la de laminados terminados en caliente fue 2.892.100 toneladas en 1990, 4.176.800 toneladas en el año 2000 y 3.831.500 en 2002, según datos de la Cámara Argentina del Acero, página web.

Hacia el final del período y al formar parte de un sector globalizado, el diario funcionamiento de las empresas siderúrgicas se desarrolló en un contexto donde se observaba un mercado mundial de acero con sobreoferta, la existencia de *dumping* en el comercio, el ingreso de China como fuerte demandante en el mercado mundial, así como también la necesidad de adecuar la producción a la normativa sobre el cuidado del medio ambiente.

## Comentario final

Este estilizado recorrido por el sector siderúrgico argentino pretendió dar cuenta de la evolución de su desarrollo a partir de la consideración de ciertos hechos destacados observados a lo largo de su trayectoria. La expansión progresiva en términos de producción y cantidad de firmas en las primeras décadas estuvo impulsada por la política pública a través de la cual no sólo se delineó un plan específico para el sector, sino que también por medio de ella se establecieron distintos tipos de reglamentaciones promocionales. Desde el segundo quinquenio de los años setenta, el sector se adaptó a los sucesivos cambios de política económica y de la siderurgia a nivel mundial, alcanzando un nivel de producción de laminados superior a cuatro millones de toneladas en el año 2000, manteniendo al mercado interno como principal destino en momentos de expansión de la economía y concentrando la oferta en tres grandes empresas especializadas en la fabricación de un determinado producto.