



Universidad de  
**San Andrés**

**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**Estudio de las políticas proteccionistas a la industria  
durante el segundo gobierno de Cristina Fernandez de  
Kirchner (2011-2015): el caso del acero**

**Autor: Gastón Andrés Méndez Cresppi**

**Legajo: 15.115**

**Mentor: Federico Merke**

**Victoria, Provincia de Buenos Aires, diciembre de 2018**

*Indice general*

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Marco teórico</b> .....	<b>6</b>
Teoría económica general del comercio internacional.....	6
Breve historia económica argentina.....	10
<b>La política proteccionista durante el gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner</b>	<b>14</b>
Contexto económico internacional.....	14
Invasión china. El caso del acero.....	17
Tres casos de estudio comparados: Argentina, Brasil y Chile.....	21
<b>Conclusiones finales</b> .....	<b>36</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>39</b>

## *Introducción*

Durante gran parte de su historia, en materia económica la Argentina ha oscilado entre posturas muchas veces planteadas como antagónicas (modelo agroexportador vs. modelo “industrializador” o de sustitución de importaciones; libremercado vs. proteccionismo; *neoliberalismo* vs. *populismo*), lo cual ha impedido que las políticas implementadas por sucesivos gobiernos tengan cierto grado de continuidad, previsibilidad y estabilidad. Mucho se ha escrito -y opinado- en relación a cuál debería ser la receta para tener un crecimiento sostenible y prolongado en el tiempo.

Este tema de estudio cobra especial relevancia en la actualidad, donde pareciera que existe a nivel mundial un regreso de políticas conservadoras y proclives a defender la industria nacional -por ejemplo, tener en cuenta las decisiones del presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, en relación con las manufacturas de origen chino y turco, entre otros-, mientras que a nivel local existe un gobierno, como el de Mauricio Macri, cuyas tendencias muchas veces son definidas por el imaginario popular como “pro mercado” o “aperturistas”.

Por otra parte, muchas de las circunstancias que hacen al tema estudiado en esta tesis han tenido lugar en tiempos no muy lejanos a nuestros días, con lo cual es difícil encontrar literatura abocada a explicar con exactitud y profundidad la cuestión. Si bien es posible hallar distintos fragmentos de opinión en diarios, revistas o portales en relación con las motivaciones por las cuales el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner siguió una determinada estrategia de política económica exterior, no resulta sencillo encontrar un análisis pormenorizado o sectorial de la cuestión tratada en este trabajo.

A partir del estado de la cuestión explicado en las líneas anteriores, es posible elaborar un trabajo de investigación que se proponga ser un pequeño aporte al análisis de

la historia económica argentina de los últimos años, a partir del estudio de un caso puntual (pero, no por ello, menos relevante y representativo de una corriente de pensamiento económico argentino que, con sus bemoles, ha gobernado varios períodos de tiempo en las últimas décadas). A todo ello debe sumarse el trabajo de campo, consistente principalmente en el estudio de estadísticas, fragmentos teóricos y de opinión. De este modo, se buscará suplir la carencia de ensayos académicos puntuales del caso a tratar en esta tesis.

En relación con el tipo de industria seleccionada para el estudio, el rubro siderúrgico me parece especialmente interesante, dado que cuenta con algunas particularidades:

- a. Es una industria que históricamente ha sido considerada estratégica en todo el mundo, especialmente como proveedora de materias primas que abastecen otras industrias,
- b. Es una rama industrial que emplea gran cantidad de mano de obra,
- c. Es una industria con productos *commoditizados*, lo que hace que las barreras de entrada a un mercado extranjero sean bajas, lo cual genera fuerte competencia,
- d. En el caso argentino, es una industria que cuenta con pocos y muy arraigados productores locales, con lo cual hay un factor adicional en el análisis que es el poder de lobby.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse: ¿hubo políticas proteccionistas por parte del gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner a favor del sector siderúrgico? ¿En qué consistieron y cómo se materializaron? ¿Qué propósitos persiguieron? ¿Cuáles fueron las motivaciones que las desencadenaron y los actores intervinientes? Y en última instancia, ¿fueron efectivas?

La variable dependiente estará constituida por las distintas acciones implementadas por el Estado para la protección del negocio siderúrgico. Mientras que las variables independientes estarán dadas por los factores que llevaron al gobierno argentino a tomar las acciones antes mencionadas. Estas variables son: 1. Un brusco descenso en el precio internacional del acero, lo que implicó la *invasión* de productos de extrazona en la región; 2. Un fuerte poder de lobby por parte de las principales empresas del rubro; 3. La conveniencia política de proteger una industria “madre”, en un país con altos costos de mano de obra, impositivos y logísticos, que hacen casi imposible la competencia de sectores industriales contra los insumos importados; 4. La idea de mantener una industria fuerte, que mantenga altos índices de consumo.

Este trabajo, lejos de pretender zanjar las discusiones planteadas, busca hacer un pequeño aporte para entender las motivaciones que llevaron al gobierno anterior a definir una política considerada proteccionista de la industria nacional, centrando la atención en el caso del acero.

Respecto del alcance temporal de la presente tesis, me enfocaré en el período abarcado por los años 2011 a 2015. A modo de reforzar los aspectos teóricos y empíricos del presente trabajo, se procederá a comparar la situación de Argentina, Brasil y Chile durante el período tratado, ejemplificando cómo cada variable fue distinta según el país. El tipo de examen será explicativo.

En lo que respecta a la recolección de datos, al ser un estudio de caso se utilizarán tanto fuentes primarias, como secundarias. En el primer grupo se encuentran comprendidos los datos provistos por las informaciones oficiales de distintos entes gubernamentales, de cámaras empresariales regionales, estadísticas de publicaciones especializadas y entrevistas a actores relevantes. Respecto de las fuentes secundarias, podemos enumerar informes, textos académicos y artículos de opinión.

## *Marco teórico*

### *Teoría económica general del comercio internacional*

Desde que se tiene conocimiento histórico, las sociedades han buscado intercambiar productos entre sí. Ya las primeras civilizaciones antiguas tenían contacto fluido y comercializaban regularmente. En la medida en la que estas relaciones comerciales evolucionaron, surgieron teorías que trataban de ordenar estos vínculos.

Un muy buen trabajo que resume esta historia y evolución de pensamientos en relación con el comercio internacional es el publicado por Darío Pereyra (2015). Según nos narra el autor, uno de los principales hitos fue la aparición del mercantilismo. En una época que se caracterizaba por los descubrimientos de nuevas tierras, una de las premisas era contar con fuertes y bien equipados ejércitos que facilitaran el control y dominio de estas nuevas posesiones. Siguiendo este objetivo, el mercantilismo fomentaba el aumento de las exportaciones por sobre las importaciones, de modo de contar con mayor cantidad de divisas (oro y plata, especialmente). Así, la premisa de enfocarse fuertemente en la exportación de bienes, obteniendo del exterior la menor cantidad de productos posibles, puede considerarse como el primer atisbo del proteccionismo de los mercados nacionales y de la obstaculización al ingreso de productos importados.

Con el paso del tiempo y la evolución económica, social y política especialmente en Europa, fue surgiendo el concepto de *libre comercio*, de la mano de la denominada “Escuela Clásica” de la Economía (Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill y Thomas Malthus, entre otros). Este postulado hacía especial hincapié en la *especialización*. Esta idea propone que cada población debe especializarse en aquellos productos en donde tenga costos relativos más bajos que las otras naciones, haciéndolo más eficiente. Esta premisa en su forma “pura” explica que, si cada sociedad se dedica

exclusivamente a producir aquello en lo que es el mejor y comercializa su excedente se lograría optimizar los recursos y maximizar el bienestar y la riqueza generalizada.

Estos supuestos fueron mejorados en el siglo XX por modelos como el de Heckscher-Ohlin -una sociedad cuenta con unos recursos específicos, que la hacen más competitiva en la producción de un bien en relación con las otras sociedades-, el teorema de Stolper-Samuelson -si se exporta el producto que requiere el uso del factor de producción abundante, el valor de este aumenta, haciendo que haya una distribución “positiva” de la riqueza hacia dentro de ese país-, entre otros aportes teóricos.

Sin embargo, en paralelo aparecieron argumentos contrarios al libre comercio. Como menciona Steinberg en su trabajo (2004), las teorías neoclásicas del comercio internacional están basadas en algunos supuestos que en la práctica no existen.

Retomando el trabajo de Pereyra, en los años 60 surgieron críticas en Latinoamérica, amparadas bajo la CEPAL. Allí es donde se motorizó el estructuralismo crítico de Raúl Prebisch. Según este economista argentino, existían dos tipos de países: los industrializados y los productores de materias primas. Los primeros se caracterizan por producir bienes industriales, de alto valor agregado, muy demandados por sociedades de consumo y de altos recursos. En una posición opuesta se encuentran los países periféricos, los cuales dependen de los precios internacionales para comercializar los *commodities* que producen. Al depender de factores exógenos, estos países son muy sensibles a los vaivenes mundiales. Indefectiblemente, son muy pocas las herramientas con las que cuentan para lograr un crecimiento homogéneo, regular y superador.

Estas ideas, sumadas a los aportes técnicos de economistas como Albert Fishlow y Edmar Bacha, llevaron a que los principales países latinoamericanos fueran por un modelo de sustitución de importaciones. Este debía seguir como premisas el crecimiento del mercado interno mediante la facilitación de compra de bienes de capital, el fomento

de la demanda agregada y la expansión del gasto público. Si bien estas ideas fueron aplicadas por distintos gobiernos, nunca terminaron de enraizarse y funcionar de manera estable y duradera. No fueron lo suficientemente dinámicas ni competitivas como para lograr una real inserción internacional, con productos competitivos que pudieran estar en igualdad de condiciones con los producidos en otras partes del globo.

Independientemente de las críticas ya mencionadas<sup>1</sup>, desde mediados del siglo pasado se han acelerado los esfuerzos por promover y desarrollar el comercio internacional. A las bases que institucionales (creación del GATT y la OMC), hay que sumar el avance en aspectos como la tecnología, la logística y la comunicación. Esto llevó primero a que se ampliara el intercambio comercial entre los países. Casi naturalmente, se fueron generando distintos tipos de acuerdo multilaterales. Como indica Abboushi, en los últimos 15 años el crecimiento de las exportaciones e importaciones fue mucho más acelerado que el de la economía mundial (2010).

Habiendo hecho un breve resumen histórico de la evolución del pensamiento a favor y en contra del libre comercio, creo necesario pasar a explicar cuáles son los beneficios del comercio internacional, manifestar por qué aún algunos estados deciden mantener medidas proteccionistas y qué impacto tiene en la sociedad.

Continuando con los postulados de Abboushi, los beneficios del comercio internacional son tres: la expansión y crecimiento del mercado mejora los costos por unidad, elevando la eficiencia; la mayor competencia internacional reduce los monopolios nacionales, haciendo que las empresas y las industrias deban luchar y preocuparse por ser más eficientes; los consumidores ganan en variedad de productos a menores precios, utilizando mejor sus recursos y su capacidad de compra.

---

<sup>1</sup> Como es de suponer, las críticas al libre comercio mencionadas en párrafos anteriores no son las únicas que se generaron en las últimas décadas, pero sí me pareció oportuno comentarlo como introducción teórica a los sucesos ocurridos en Argentina en la época estudiada por esta tesis.

Entonces, ¿por qué algunos estados deciden tomar medidas proteccionistas? Según la literatura, existe una serie de justificaciones que se repiten, independientemente de los países y de las circunstancias de cada uno. Algunos atienden a motivos geopolíticos, como la defensa nacional -no dejar que una empresa foránea tenga acceso y manejo del sistema defensivo del país-, sociales o económicos -como la prevención de la caída del empleo nacional o la protección de incipientes industrias nacientes- financieros -sostenimiento de un balance de pagos y de cuenta corriente superavitario-, etc.

Ahora bien, ¿de qué manera los estados protegen a sus industrias? ¿Cuáles son las herramientas para evitar el ingreso de productos extranjeros? Salvando las diferencias en el modo de aplicarlas, podemos resumirlas en impuestos a la importación, cuotas, obstáculos regulatorios -cumplimiento de normas industriales, de sanidad, etc.-, subsidios a la producción doméstica -precios subsidiados de insumos, excepciones impositivas-, control de cambios -prohibición de acceso a divisas para pagar importaciones- o manipulación del tipo de cambio -devaluación para encarecer las importaciones-.

Como es de suponer, estas medidas suelen tener efectos distorsivos en la optimización de recursos, afectando al general de la población y beneficiando exclusivamente a los dueños de las industrias protegidas. Estas trabas impiden que la sociedad tenga acceso a mayor gama de productos, comprando más caro, lo que hace que no se maximice su bienestar. Por el lado de las industrias locales, encuentran pocos incentivos para invertir en mejoras tecnológicas y en el desarrollo de nuevos y mejores productos. A su vez, agranda el tamaño de una parte de la burocracia estatal, encargada de hacer cumplir las medidas proteccionistas. En relación con cuestiones macroeconómicas, el empleo en términos generales no se modifica -las industrias beneficiadas por no competir con el importado no generan más trabajo que los puestos perdidos por la comercialización de bienes extranjeros-, así como menores importaciones

terminan haciendo que haya menores exportaciones -si no se puede importar bienes de capital, difícilmente se puedan producir bienes de calidad que puedan ser exportados-.

Como conclusión de este apartado, podemos señalar que los gobiernos deciden tomar políticas proteccionistas guiándose básicamente por tres grandes *poderes* que son la presión de los distintos grupos de lobby de las industrias nacionales, el apoyo electoral que podría suponer defender *lo nacional* y evitar modificar el statu quo, con el esfuerzo que cambiar la matriz económica de un país implica en todos los aspectos. Estos puntos son importantes porque volverán a escena en la conclusión de la presente tesis.

### *Breve historia económica argentina*

Como fuera expresado en la introducción, la historia económica argentina se ha caracterizado por posiciones opuestas respecto al rumbo a seguir. En palabras de Roberto Cortés Conde, “la evolución de la economía argentina en el período que va desde las últimas décadas del siglo XIX hasta fines del XX ha sido desconcertante” (2005).

Como punto de partida, podríamos considerar el *modelo* agroexportador, el cual se extendió desde 1880 hasta 1930. Este período se caracterizó por fomentar el desarrollo de la Argentina como “el granero del mundo”, expresión que hace alusión a la diversidad de materias primas exportables hacia un mundo necesitado de alimentos para su población. Este tiempo coincidió con la etapa de mayor y más constante crecimiento de nuestro país, décadas en las cuales hubo progresos en todos los aspectos posibles<sup>2</sup>.

A partir de la fragilidad que este sistema económico mundial empezó a mostrar desde la década de 1930, se planteó la necesidad de mutar a un sistema opuesto al que

---

<sup>2</sup> Durante estos cincuenta años, se sucedieron muchos de los fenómenos característicos de la sociedad argentina, como la inmigración europea, el desarrollo de obras de infraestructura y la aparición de instituciones *democratizantes*.

había caracterizado al período anterior. La consciencia de la importancia de no depender de factores externos para progresar como país (ni para generar divisas exportando materias primas, ni para obtener bienes de consumo) llevó a que sucesivos gobiernos promovieran un concepto ya mencionado anteriormente, la sustitución de importaciones.

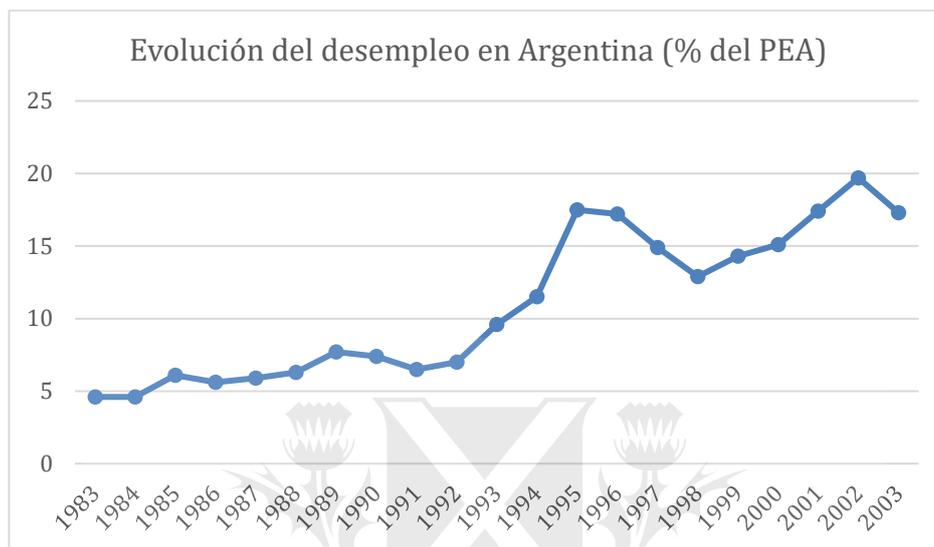
Entrada la segunda mitad del siglo XX, en consonancia con la etapa social y política más caótica de la historia nacional desde la Independencia, siguieron más de cincuenta años de marchas y contramarchas en cuestiones económicas. De este modo, podemos encontrar, sucesivamente, períodos *desarrollistas* con etapas liberales y aperturistas. Esta situación es clara a partir de los años 70. Desde 1975 a 2007, el crecimiento promedio anual fue de apenas 0,6% anual.

En sintonía con los cambios mundiales imperantes al finalizar la Guerra Fría y con la aparición del *Consenso de Washington* como principio rector de los lineamientos económicos, la década del 90 se caracterizó por seguir un modelo fuertemente neoliberal. De ese modo, se sucedieron acciones orientadas a minimizar el rol del Estado como jugador preponderante en la economía, bajo la suposición que *el mercado* iba a destinar los recursos de la forma más eficiente posible. Así, tuvieron lugar las privatizaciones de las principales empresas de servicios públicos, la apertura indiscriminada del mercado a las importaciones, el libre movimiento de capitales, un sostenimiento artificial de la moneda local y la masiva utilización de ingentes líneas de crédito internacional.

Como mencionan Fernández Bugna y Porta en su trabajo, este nuevo modelo económico que primó durante este período tuvo impacto directo tanto en los trabajadores como en el empresariado. En lo relativo a la industria local, los efectos que estas medidas tuvieron fueron devastadores. Por un lado, el alto costo de factores de producción como la mano de obra hicieron que las empresas locales no pudieran competir contra los productos importados. En paralelo, a las industrias exportadoras les fue prácticamente

imposible abrirse espacio en nuevos mercados. Los únicos sectores que salieron relativamente indemnes fueron aquellos con ventajas naturales o protegidos por el Estado como el agro, las industrias extractivas, los servicios públicos y los servicios financieros.

*Gráfico 1*



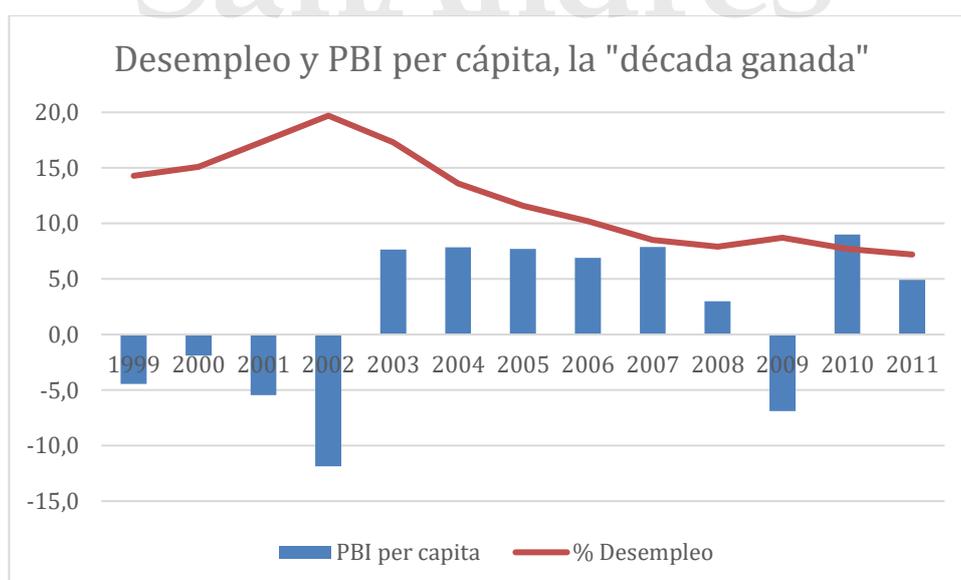
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Como es de esperar, este escenario tuvo consecuencias económicas nefastas a medida que los beneficios originales se fueron extinguiendo velozmente. En lo que respecta a factores macroeconómicos, la fuerte vulnerabilidad externa y la fragilidad del sistema financiero nacional hicieron que la economía argentina se viera afectada por distintos tipos de crisis externas -por ejemplo, la crisis mexicana y brasileña, -. Si a ello le sumamos los efectos de la devaluación de monedas emergentes, la apreciación del dólar y la baja del precio de los commodities exportados por nuestro país, las condiciones estaban dadas para una crisis de proporciones impensadas. Esto tuvo su correlato en la microeconomía, con la destrucción de la industria local, un importante aumento de la tasa de desempleo, baja del poder adquisitivo e incremento de los índices de pobreza. La consecuente incertidumbre, la falta de un mercado interno pujante y el derrumbe

sostenido de la economía llevó, según los autores, a que el empresariado local tenga un pensamiento y planes de acción orientados al cortoplacismo y a obtener rentas inmediatas.

La década de políticas erróneas tuvo como consecuencia la implosión de la economía. Luego de tocar fondo durante 2001 y 2002, como señalan Anlló, Kosacoff y Ramos en su estudio, el crecimiento promedio anual durante el período comprendido entre 2002 y 2007 fue del 8%. En parte ayudada por las condiciones internacionales -suba del precio de las materias primas; disminución de la tasa de interés - y por el exceso de factores productivos disponibles -mano de obra desempleada, fábricas con baja utilización-, la situación del país mejoró sostenidamente. Por el lado macroeconómico, el gobierno nacional pudo reestructurar su deuda y devaluar fuertemente la moneda, lo que permitió en un primer momento dar tranquilidad a los inversionistas, encarecer las importaciones y hacer que los productos locales sean competitivos. Esto generó un círculo virtuoso en la microeconomía, de repunte de la demanda local, aumento de las exportaciones, mejora de las condiciones laborales, crecimiento de las inversiones. La Argentina gozó de un tiempo de superávit de balanza de pagos y de la cuenta comercial.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Sin embargo, no hubo cambios estructurales en el modo de pensar la industria. Solo se atinó a reactivar las plantas y la maquinaria ya existentes, pero no hubo grandes inversiones en tecnología, o en mejoras competitivas que permitieran aportar mayor valor agregado a la producción local. De hecho, la matriz productiva siguió dependiendo fuertemente de las materias primas, especialmente los productos agroindustriales.

El período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner no escapa a esta lógica de promoción del consumo de productos de origen nacional (Nogués 2014). Así es como, dentro de un contexto mundial desfavorable por los coletazos de la crisis financiera mundial y el repentino proteccionismo de las principales economías mundiales, la presidente y sus principales espadas económicas deciden avanzar con una política económica restrictiva, que intente mantener los *fundamentals* de antaño (superávit comercial y fiscal, bajo nivel de endeudamiento) en un contexto internacional adverso.

A partir de lo anterior, una de las primeras medidas concebidas en este nuevo escenario fue blindar a los principales sectores industriales argentinos -entre otros, el negocio siderúrgico-, los cuales se caracterizaban por su poder de concentración y negociación, su preponderancia como empleador, su importancia estratégica como proveedor de insumos y generador de divisas como consecuencia de sus exportaciones.

### *La política proteccionista durante el gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner*

#### *Contexto económico internacional*

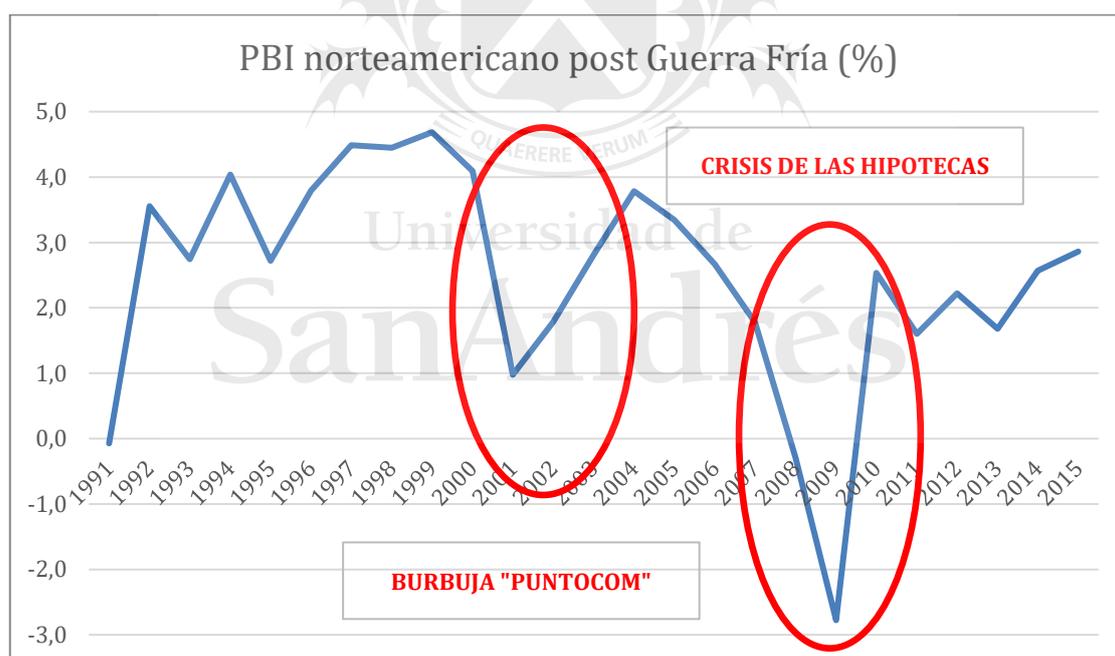
La Argentina es un país muy dependiente del contexto económico y financiero mundial. La debilidad estructural de la economía la ha hecho rehén de los vaivenes internacionales, los cuales han impactado muy profundamente en nuestro territorio.

Teniendo en cuenta lo mencionado, resulta claro que los acontecimientos que tuvieron lugar desde el inicio del siglo XXI han limitado las alternativas económicas de los gobiernos en esta etapa, encorsetando sus decisiones dentro de un medio hostil.

Estos años vieron cómo comenzaba a gestarse lentamente una de las peores crisis económicas de la que se tenga recuerdo en el último siglo.

Como se puede apreciar en el Gráfico 3, desde la caída del Muro de Berlín los Estados Unidos gozaron de diez años de crecimiento consecutivo a tasas mayores al 3%. Este proceso se vio abruptamente interrumpido en 2001, por la explosión de la burbuja de las “punto.com” y por los atentados a las Torres Gemelas. A raíz de ello, la Reserva Federal decidió ingresar en un período de política monetaria laxa y baja tasas de interés.

*Gráfico 3*



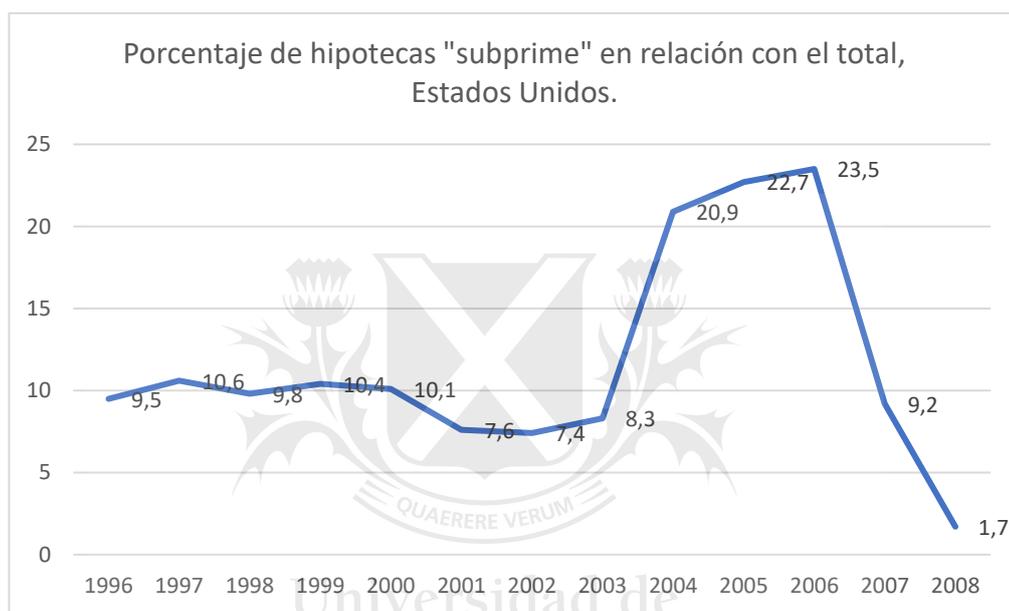
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

La aversión al riesgo y la existencia de enormes caudales de dinero llevó a que muchos ciudadanos norteamericanos<sup>3</sup> optaran por invertir en bienes inmuebles, los que

<sup>3</sup> No es menester de este trabajo desarrollar puntualmente las causas, evolución y características de la crisis de hipotecas, pero sí es importante mencionar que este hecho no es un fenómeno que ocurrió solo

históricamente han sido considerados bienes afectados por las crisis. El agotamiento de potenciales deudores hipotecarios solventes y la ambición de los bancos estadounidenses llevó a que se bajaran las barreras de entrada para la obtención de un crédito, permitiendo que muchas personas que no hubieran calificado para una hipoteca consiguieran la suya. Para peor, los bancos de inversión comenzaron a comercializar estas *hipotecas basura*.

#### Gráfico 4



Fuente: Inside Mortgage Finance

Como era de esperar, este sistema terminó implosionando. El aumento de las tasas de interés por parte de la Fed, la creciente tasa de morosidad en el pago de las deudas, la aceptación de que gran parte de la sociedad estaba afectada por contar con inversiones inseguras y la quiebra o rescate de algunas de las principales empresas del rubro hizo que se generara una situación total de pánico, con efectos hasta ese momento insospechados.

¿Qué impacto tuvieron estos acontecimientos? En primer lugar, el temor general y el desconocimiento de la profundidad de la crisis hizo que aquellos particulares que

---

en Estados Unidos. Por una cuestión de síntesis, he decidido hacer hincapié en el caso norteamericano, suponiendo que fue la génesis de los problemas que le siguieron, pero no único responsable. Otros eventos relacionados, como la llamada *Crisis del Euro*, no serán desarrollados en el presente trabajo.

tuvieran capital decidieran ciudarlo. Esto impactó en todos los niveles, desde la decisión de los ciudadanos de achicar sus consumos, empresas que congelaron sus inversiones, grandes inversionistas que decidieron *volar a la calidad* y cubrirse en bonos, hasta los gobiernos que tomaron acciones defensivas en cuanto al comercio internacional.

Como consecuencia inmediata de lo anterior, se vieron afectadas las tasas de inversión extranjera directa, los flujos de comercio internacional, los precios de los bienes transables y la falta de financiamiento internacional. Adicionalmente, y muy importante en relación con el impacto para nuestro país, hubo un fuerte deterioro en la demanda de materias primas, lo cual impactó en el precio de los bienes exportables de países como Argentina, los cuales son muchas veces el principal generador de dólares (CEPAL, 2012).

*Gráfico 5*



Fuente: Diario El País en base a Bloomberg.com

### *Invasión china. El caso del acero*

Habiendo repasado la situación internacional, analizaré la transformación siderúrgica china y su inserción en el mundo. China pasó de ser un importador neto a convertirse en el primer productor mundial. Para comprender este fenómeno, tengamos en cuenta los cambios que el país llevó a cabo en los últimos 40 años.

El proceso de apertura chino se inició a fines de los años 70, con las reformas económicas llevadas a cabo por Deng Xiaoping. Las mismas tenían como objetivo la liberalización del mercado, manteniendo la injerencia del Estado como órgano regulador. Este proceso se aceleró a fines de los años 80, con el desarrollo de las industrias pesadas. Algunas de las iniciativas que apalancaron estos cambios fueron la reducción de los aranceles, la apertura del comercio internacional y la unificación del tipo de cambio.

El comienzo del nuevo siglo encontró una economía madura, lo que llevó al Partido Comunista Chino a enfocarse en llevar adelante una segunda instancia en su plan desarrollista. El X Plan Quinquenal (2001-2005) y el XI Plan Quinquenal (2006-2010), una de las principales metas del gobierno fue la expansión de grandes obras de infraestructura y de urbanización del territorio nacional. Para acompañar este crecimiento, fue necesario aumentar profundamente la producción de acero. Según un estudio sectorial del banco DBS, la capacidad instalada pasó de 200 Mtms (2001) a 1.100 Mtms (2015).

Gráfico 6



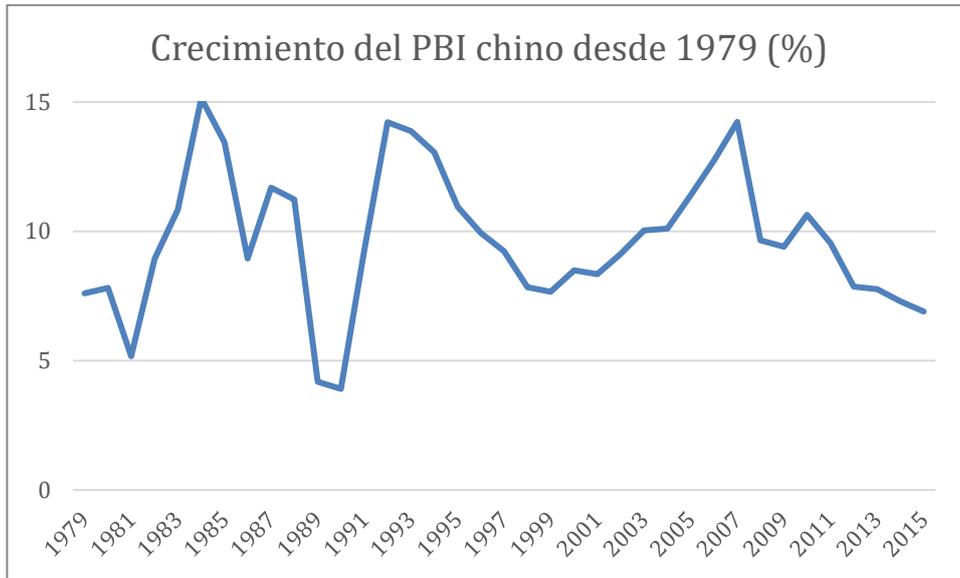
Fuente: Banco DBS

Para poder cumplir con estas ambiciosas metas, el gobierno tomó la decisión de incentivar el desarrollo de las industrias relacionadas con las grandes obras civiles mediante el otorgamiento de algunas facilidades, como ser: el subsidio en la adquisición de los insumos más importantes, el acceso a capital mediante financiamiento a muy bajo costo por medio de bancos públicos (Haley 2013), mejoras impositivas para los exportadores de valor agregado, laxitud en el control de medidas de regulación medioambiental y de seguridad, poco cumplimiento de cánones mínimos de calidad. Todas estas ayudas permitieron la gestación de una industria siderúrgica china con costos de producción consistentemente menores respecto a sus competidores internacionales.

Sin embargo, este modelo de vertiginosa expansión de la economía china a causa de las grandes obras de construcción estatales fue perdiendo fuerza gradualmente a partir de 2010. El incremento de la demanda interna encontró su pico en 2013, año en el cual el patrón chino mutó a uno donde se priorizó el desarrollo del consumo de bienes y servicios de mayor valor agregado por parte de la clase media china. La atención estaba puesta en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos chinos, no tanto en enfocarse en acciones que se ocuparan de migrar campesinos a las grandes urbes. Esto se refleja en el Gráfico 7, donde la economía china comienza a crecer a tasas moderadas.

Más allá de este cambio en las prioridades de política pública china, la capacidad instalada seguía disponible, así como la voluntad de los controlantes de dichas empresas en mantenerlas ocupadas. Como el mercado local había mermado en sus necesidades de abastecimiento, rápidamente las empresas siderúrgicas chinas encontraron espacio para comenzar un veloz proceso de exportación de su excedente. El crecimiento promedio anual de las ventas chinas de acero al exterior durante el período comprendido entre 2009 y 2015, fue de 29%, incrementando su volumen desde los 24,6 Mtns iniciales, a 112,4 Mts.

## Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

Para los fines del trabajo vale decir que las importaciones en Latinoamérica de productos siderúrgicos de origen chino se duplicaron en el período de 2010 a 2015.

Lo que en un principio podía parecer un factor exógeno que motivara a las distintas empresas del continente americano a ser más competitivas, a invertir en tecnología y en desarrollar mejoras pronto demostró ser una ilusión sin sustento. La realidad mostró una situación diametralmente opuesta: compañías que no pudieron adaptarse a la nueva situación, freno en los planes de inversión, cierre de plantas/líneas de producción y crecimiento conflictividad social. De hecho, gradualmente las importaciones no eran solo de productos siderúrgicos, sino también de bienes elaborados. Donde antes ingresaba un alambro chino, ahora se observaban importaciones de clavos, tubos, chapas acanaladas, bulones, pernos y alambres galvanizados asiáticos.

A partir de lo mencionado anteriormente, como era de esperar, la reacción tanto de las naciones desarrolladas como en vías de desarrollo representó una acérrima defensa de las industrias nacionales. Como menciona Bown, los rubros relacionados con el acero

fueron de las industrias con mayores medidas proteccionistas durante los primeros años del siglo XXI. Específicamente, los medios empleados para defender la producción local fueron dos: restricciones cuantitativas o aranceles a la importación, muchas veces amparados bajo investigaciones antidumping (Bown 2010). Así, a partir del año 2013, grandes potencias como los Estados Unidos, zonas como la Unión Europea o países menos desarrollados decidieron iniciar una dura defensa de sus industrias nacionales.

### *Tres casos de estudio comparados: Argentina, Brasil y Chile*

El interés en comparar estos tres países surge de entender cómo un mismo hecho (el aumento de la primacía de los productos siderúrgicos chinos dentro de un contexto complejo) afectó de diferentes maneras a mercados que se ubican en la misma región, con culturas parecidas, pero con particularidades que hacen que los resultados sean distintos.

Como he mencionado en el apartado relativo a la historia argentina, nuestro país se ha caracterizado a lo largo del último siglo por su falta de estabilidad tanto económica como política. En lo relativo a lo primero, se sucedieron gobiernos con posiciones pendulares en lo tocante a la postura tomada con la industria nacional –proteccionistas vs. aperturistas-, la protección de la moneda local, el relacionamiento con los organismos internacionales de crédito, etc. Es probable que estos cambios y dificultad de seguir una estrategia a nivel país estén relacionados con los vaivenes políticos, donde han sido moneda frecuente los golpes de estado, la costumbre de los gobernantes de considerar que todo lo que hicieron sus antecesores en el poder *no sirve para nada* y partidos políticos muy comprometidos con su propia suerte, en desmedro de la evolución del país.

Esta sistemática fluctuación en todos los ámbitos de la vida hizo que la Argentina entrara en un perverso círculo vicioso, con instituciones políticas débiles, convirtiéndonos

en un país extremadamente frágil ante escenarios de volatilidad económica internacional. Esta situación lo único que logró fue retroalimentar lo expresado en el párrafo anterior, empobreciendo la calidad de vida del ciudadano de a pie.

Uno de los grupos de poder estrechamente vinculados con lo explicado anteriormente y que resulta pertinente analizar dentro de esta tesis es el empresariado. Como mencionan Escuder e Iglesias en su trabajo, es posible diferenciar dos sectores con intereses antagónicos en relación con las decisiones económicas tomadas por el gobierno de turno. El primero, que podríamos llamar *aperturista*, está ligado con los beneficios resultantes de la exportación de productos agroindustriales.

En contraposición con el grupo antes mencionado se encuentran los empresarios productores de bienes industriales. A diferencia de los que basaron su progreso explotando las materias primas del campo, los fabricantes de bienes elaborados son relativamente *nuevos*. El proceso de industrialización en la Argentina fue muy tardío en comparación con lo ocurrido en el resto del mundo. Esto llevó a que los industriales argentinos tuvieran la doble dificultad de competir internamente por los recursos contra un grupo de presión arraigado y externamente con sociedades industrialmente maduras.

La conjunción de frecuente inestabilidad económica, cambio de reglas institucionales, volatilidad internacional y obstáculos para competir en los frentes internos (por los recursos) y externos (contra productores más eficientes) a lo largo de la Historia hizo que este sector pusiera mucho énfasis en el uso del lobby para conseguir acciones proteccionistas. Aquí es donde podemos situar a importantes conglomerados empresarios con una visión de corto plazo -propia del estado de supervivencia-, maximizador de ganancias y poco propenso a las grandes inversiones y al *empredurismo*.

Habiendo hecho esta descripción del sector industrial en general, resulta imperante detenernos en la rama siderúrgica, motivo de estudio de la presente tesis.

Los orígenes de la fabricación de acero en la Argentina se remontan a principios del siglo XX. Sin embargo, fue recién a mediados del siglo, cuando se empiezan a establecer los primeros grandes conglomerados privados conjuntamente con producción en manos del estado, que este sector industrial comenzó a ser considerado estratégico.

Como es señalado por el trabajo de Azpiazu, Basualdo y Kulfas (2005), a partir de estas primeras etapas fundacionales, el sector siderúrgico fue sistemáticamente protegido por los gobiernos de turno. A lo largo de los años, si bien las formas fueron cambiando (régimen de promoción siderúrgica, subsidios directos e indirectos, compras estatales de la producción excedente, virtual prohibición de importación de productos fabricados localmente, acceso a la apertura de medidas antidumping, etc.), la tendencia se mantuvo inalterable. Uno de los puntos que pueda explicar la especial protección estatal que tuvieron estas incipientes empresas es la importancia como proveedoras de materias primas en un modelo de elemental industrialización<sup>4</sup>.

Durante el primer gobierno de Carlos Menem esta tendencia vuelve a tomar fuerza, cuando las principales empresas siderúrgicas de control estatal son privatizadas, lo que hace que empresas como Techint y Acindar se conviertan en un duopolio. Este punto es interesante como muestra del poder de los grandes grupos siderúrgicos, los cuales se vieron beneficiados por el Estado en un contexto tendiente a la destrucción de la industria nacional ante la dificultad por competir contra bienes industriales extranjeros.

Ya fuera de la convertibilidad, las compañías del rubro vieron incrementadas sus ganancias, dado que sus precios estaban dolarizados -por ende, no sufrieron grandes

---

<sup>4</sup> Recordar que, durante estos años, la Argentina comenzó a producir de manera masiva bienes de consumo como automóviles y línea blanca, son productos con un alto consumo de acero laminado.

cambios-, hecho que no ocurría con sus costos, especialmente los relativos a mano de obra (que, medidos en dólares, se desplomaron post 2001) e insumos nacionales.

Durante el kirchnerismo, esta situación de favoritismo con la industria siderúrgica se acentuó. Por caso, la Organización Techint se vio beneficiada mediante su empresa constructora (Techint Ingeniería y Construcción) en la participación de licitaciones de grandes obras de infraestructura.

Adicionalmente a lo anterior, el gobierno kirchnerista utilizó su capacidad estatal para interceder a favor de la empresa de la familia Rocca en conflictos internacionales. Uno de los casos más recordados data del año 2009, cuando el gobierno venezolano de Hugo Chávez decidió expropiar la planta que la empresa argentina tenía en el país caribeño, Sidor. Gracias a la intermediación de Buenos Aires, Venezuela aceptó abonar una suma más que razonable por la repatriación de la usina siderúrgica.

Por otra parte, en 2012 la Confederación General del Trabajo (CGT) se divide en dos ramas, la *opositora* y la *oficialista*, siendo esta última liderada por Antonio Caló, líder de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM). Este alineamiento hizo que el gremio siderúrgico tuviera un nivel bajo de conflictividad gremial, lo que permitió al empresariado del rubro tomar acciones favorables a las compañías (aumento de sueldos por debajo de los niveles de inflación, despidos), sin mayores consecuencias negativas, ni marchas, ni reclamos.

De todos modos, donde realmente se ve reflejada la injerencia estatal en beneficio del sector siderúrgico es en el comportamiento de las importaciones y del precio doméstico durante esta etapa. En relación con el primer punto, como se puede apreciar en la tabla 1, el *marketshare* de productos de acero importados apenas entre 2007 y 2015. Vale recordar que históricamente ha existido una participación de productos de este rubro

que no tienen fabricantes locales, en torno al 10% del mercado, con lo cual el primer año del período analizado se encuentra dentro de esos parámetros.

*Tabla 1*

	Prod. acero crudo (Millones de toneladas)				Marketshare importado		
	2007	2011	2015	2007/2015	2007	2011	2015
<b>Mundo</b>	1.348.108	1.538.003	1.620.408	20%			
<b>Sudamérica</b>	48.232	48.165	43.899	-9%	14%	20%	24%
<b>Argentina</b>	5.387	5.611	5.028	-7%	12%	14%	17%
<b>Brasil</b>	33.782	35.220	33.256	-2%	4%	10%	9%
<b>Chile</b>	1.678	1.615	1.112	-34%	37%	44%	63%

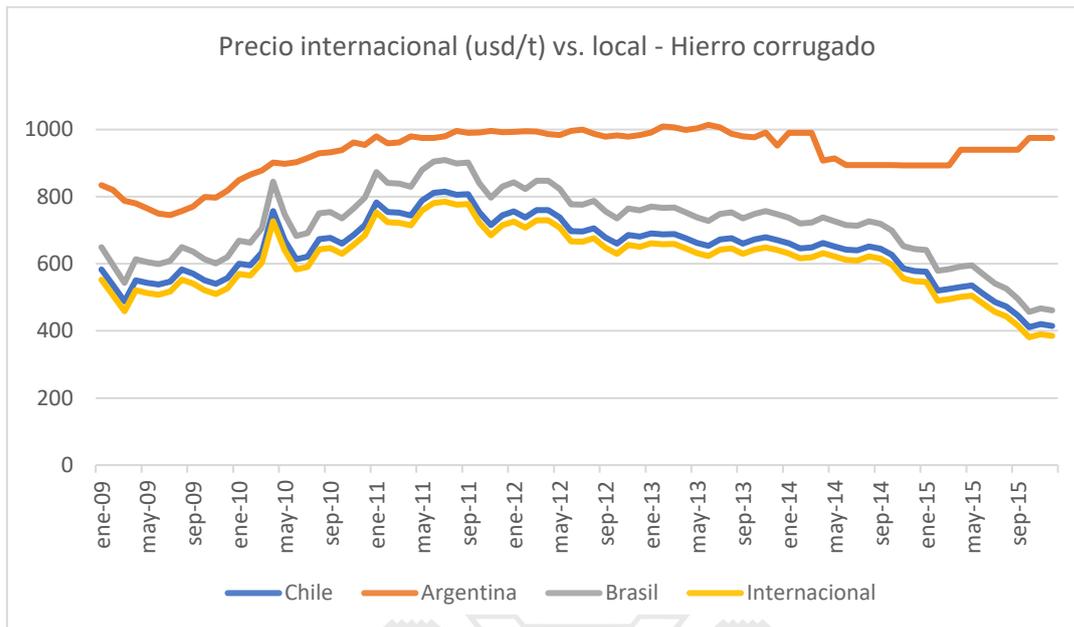
Fuente: Elaboración propia en base a Steel First

El argumento se potencia cuando se observa la evolución del precio local en comparación con los valores internacionales<sup>5</sup>, (Gráfico 8). Como se hiciera mención en un apartado anterior, luego de la crisis global de 2008/2009 el comercio mundial se vio muy afectado, perjudicando los precios de bienes como el acero. Los valores a los que se comercializó el acero encontraron ciertamente un atisbo de recuperación entre 2009 y 2011, momento desde el cual comenzaron gradual y persistentemente a caer.

En contraposición con ello, los precios negociados dentro del territorio argentino se mantuvieron estables, muy por encima de los valores practicados fuera de la Argentina. Como se puede apreciar, a partir de 2011 la brecha se incrementó, permitiendo que las usinas locales captaran una renta mayor en detrimento de los consumidores locales. Esta tendencia apenas se vio ligeramente alterada en 2014, cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner decidió imponer un férreo control de precios a los bienes con impacto en la inflación, la cual estaba entrando en un proceso de crecimiento imparable.

<sup>5</sup> Elegí el hierro corrugado redondo como elemento de contraste debido a que es uno de los productos más commoditizados dentro del rubro. A su vez, escogí a Turquía como origen de referencia del precio internacional, dado que es históricamente el principal exportador de este producto. Por último, a los precios internacionales se le añadió el flete marítimo y los costos de nacionalización.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia en base a Steel First

Adicionalmente y complementando un punto mencionado anteriormente, el segundo mandato de Fernández de Kirchner se caracterizó por la falta de divisas internacionales, con su consecuente impacto en la macroeconomía. La particularidad de que el Tesoro Nacional tuviera urgencia por protegerse de la fuga de dólares de sus arcas hizo que el gobierno tomara la decisión de dificultar las importaciones a la mínima expresión, lo cual benefició sobremanera a los industriales argentinos, especialmente a aquellos con poder de monopolio y posición dominante en cuanto a abastecimiento y pauta de precio. Así se sucedieron temporalmente distintas prácticas proteccionistas, tales como las licencias (automáticas y no automáticas) a la importación, declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI), salvaguardias, medidas antidumping y, desde 2011, control de cambios/prohibición para girar divisas al exterior (2011/2012, “cepo cambiario”) y energía barata (subsidios), entre otros. El tiempo terminó condenando este tipo de prácticas desleales para el comercio internacional, siendo la Argentina uno de los países más penados en paneles ejecutados por la Organización Mundial del Comercio.

En resumen, hasta aquí hemos mencionado cómo la carencia histórica de persistencia en el establecimiento de políticas públicas que marquen una estrategia a nivel país hizo que los empresarios industriales fueran cortoplacistas y muy egoístas al momento de tomar decisiones. Esto es especialmente patente al revisar la evolución del negocio siderúrgico desde sus inicios y su relación con los distintos gobiernos argentinos en los últimos ochenta años.

Más aún, haciendo foco en lo ocurrido durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, se hace claro cómo desde el gobierno se potencia la ayuda a este sector - mediante el bloqueo sistemático mediante diferentes herramientas a las importaciones de extrazona y la consecuente estabilidad de altos precios en los productos de acero en comparación con los valores internacionales- a partir de la necesidad del Estado de recuperar los principales drivers macroeconómicos que comenzaron el círculo virtuoso post crisis de 2001 (a saber, superávit en las cuentas corrientes, en la balanza de pagos y en la balanza comercial).

En relación con la reacción de los distintos actores de poder, es interesante comercial por la renuencia del empresariado al potencial ingreso de productos de extrazona. Los directivos de las principales firmas nacionales siempre se mostraron favorables a la protección estatal. En el marco del Congreso de Alacero realizado en Buenos Aires en noviembre de 2015, Martín Berardi, director ejecutivo de Ternium, explicaba en una nota que “en un mercado mundial en el que todas las empresas ajustan y paran plantas por la sobreoferta, China cada vez produce más y exporta más, lo que sólo se explica porque esas empresas, la mayoría propiedad de Estados provinciales chinos, no se manejan con las mismas reglas del resto”. Según detalló, “las importaciones latinoamericanas de productos siderúrgicos chinos fueron de 9 millones de toneladas, un

13% más que el anterior. Pero la magnitud del problema crece cuando se considera toda la cadena de valor metalmecánica” (Diario La Capital, 2015).

En línea con lo anterior se expresaba José Giraudo, CEO de Acindar, en una entrevista con un diario económico: “Es un problema serio en la industria del acero. Todas las economías desarrolladas, Europa, Estados Unidos y algunas de América latina han reaccionado poniendo medidas para evitar la competencia desleal. Las prácticas de dumping de acero chino son muy conocidas y habituales y la cantidad de medidas antidumping que tanto la Comunidad Europea, como Estados Unidos, México e incluso Brasil han puesto, son demostrativas de cómo los gobiernos salen de alguna manera a proteger contra la competencia desleal que es el gran problema” (Ambito Financiero, 2016).

A pesar de que históricamente gremios y patronales suelen encontrarse en veredas opuestas en cuanto a intereses, podemos afirmar que este punto es común a ambos sectores. La solicitud de los principales gremios del rubro, tales como UOM y SMATA, pidiendo que el Estado bloquee la creciente importación de productos chinos para proteger la industria y mano de obra nacional es muestra cabal de lo anterior.

Por último, la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) manifestó su preocupación en varios documentos sectoriales por el impacto que ello podría llegar a tener en el creciente déficit en la balanza comercial.

La evolución de la historia brasileña muestra una situación sustancialmente diferente a la Argentina. Si bien el país vecino declaró su independencia en 1822, no fue hasta 1889 que se instauró la primera república, existiendo durante casi seis décadas un sistema monárquico, colonialista y esclavista.

En línea con lo anterior, la demora en instituir las bases sociales y políticas fundamentales para el progreso económico *moderno* hizo que recién a partir del período entreguerras (y por las siguientes tres décadas), de la mano de una fuerte intervención estatal, ingentes ingresos de capital extranjero, maximización del potencial de un mercado escasamente aprovechado, se generara un desarrollo constante de la clase media obrera y una exitosa -aunque dispar- sustitución de importaciones. Brasil fue surgiendo como una potencia económica internacional.

Más cerca de nuestros días, resulta relevante el punto analizado por Epsteyn en relación con la concreción de Brasil como un trader global. Según el autor, a partir de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el vecino del norte pasó a considerarse un jugador económico de peso, lo que llevó a un impresionante aumento en los flujos de comercial internacional. Esto se debió a un cambio de paradigma en la forma en la que el gobierno brasileño interpretó a las relaciones internacionales, ingresando en un período de “regionalismo abierto”. Esto se vio plasmado, por ejemplo, en la profesionalización de la diplomacia, que fue abandonando sus cánones proteccionistas.

Si bien durante los siguientes turnos de gobierno, correspondiente a la presidencia de Luiz Inacio “Lula” Da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), la estrategia del vecino país mutó a un “regionalismo posliberal”, más preocupado por cuestiones de índole social que por defender los intereses del empresariado local, aún se mantuvieron atisbos del proceso anterior.

En lo tocante a la industria siderúrgica, el primer distintivo que podemos encontrar respecto a sus pares argentinos es la anterioridad con la cual se empiezan a consolidar las primeras empresas integradas del rubro, en la década del 20. Todas estas empresas -y aquí radica otra diferenciación en relación con las empresas argentinas- contaron para su desarrollo con la fuerte presencia de capitales extranjeros y estatales. Por este motivo, los

sucesivos gobiernos brasileños consideraron al sector como estratégico, creando un plan de mejoras continuo a lo largo de las décadas (la participación del BNDE -Banco Nacional de Desarrollo Económico- como principal financista de las obras de expansión, la obligatoriedad de aumentar gradualmente la capacidad instalada de las plantas, etc.)

Complementariamente, el Estado tuvo una participación activa en lo concerniente a las regulaciones. Por un lado, prohibiendo el ingreso de productos importados que fueran competencia de los manufacturados en Brasil. Por otro, regulando los precios para evitar que el aumento de los mismos generara inflación y para abaratar los costos del acero como insumo para otros rubros industriales y para obras de infraestructura.

A partir de los años 90, se genera un cambio en la pauta seguida por la industria siderúrgica en los anteriores setenta años, con la privatización de la industria. Esto resultó en una rápida liberalización y desregulación. Como consecuencia de este proceso, el sector pasó de un modelo de ampliación *cuantitativo* -por medio de instalación de nuevas usinas - a uno *cualitativo* -inversiones destinadas a mejorar la tecnología disponible, a incrementar la productividad y a producir bienes de mayor valor-. Los empresarios brasileños entendieron que, en unas circunstancias de mayor competitividad y menor protección estatal, tenían que fortalecerse mediante innovación y mejora continua.

Como resultado de lo anterior, con el paso de los años el complejo industrial siderúrgico brasileño fue madurando de tal manera de lograr ser competitivo contra la capacidad extranjera. Tanto fue así que en 1978 se produce un quiebre en la balanza comercial del rubro, siendo este el primer año donde las exportaciones de acero superan a las importaciones. La industria brasileña supo mudar de un modelo de sustitución de importaciones, fuertemente dependiente del consumo local, a uno dinámico y competitivo contra el resto del mundo, tanto en precios como en calidad y variedad de productos.

Como consecuencia de lo expuesto en las líneas anteriores, durante el período de ingreso masivo de productos de extrazona la industria siderúrgica brasileña pudo resistir con relativo éxito la agresiva competencia. Prueba de ello es el leve incremento en la participación de mercado del importado, aumentando de un bajo 4% en 2007 a apenas 9% en 2015. Sin embargo, las usinas brasileñas tuvieron que adaptarse a las nuevas circunstancias, ajustando los precios negociados localmente a los valores internacionales. Durante este lapso de tiempo, la única protección de la que se pudieron valer eran los aranceles de 12% a los productos de extrazona – igual que en Argentina-. Incluso, con el afán de mantener su participación de mercado, llegaron a comercializar su producción con un precio de paridad de importación (*import parity price*) negativo.

A su vez, al haber sido un período de altibajos en lo concerniente al crecimiento de la economía, las fábricas debieron hacer frente a los altos costos brasileños -impuestos y energía- disminuyendo su dotación de personal, simplificando la configuración industrial de sus plantas y maximizando el uso de sus recursos. Adicionalmente, los industriales ejercieron un gran poder de lobby, siendo Brasil uno de los países que más medidas proteccionistas tomaron contra el ingreso de productos chinos de acero.

En cuanto a las repercusiones que ello generó en el empresariado, la posición de las principales firmas quedó plasmado en las opiniones vertidas por sus mandamases. Así, podemos encontrar discursos y notas periodísticas donde Jefferson de Paula, vicepresidente para Latinoamérica de la principal siderúrgica del mundo, ArcelorMittal, advierte de la amenaza que China representa al competir deslealmente mediante subsidios y exportaciones comercializadas por debajo del costo de fabricación.

En línea con ello, el presidente del Grupo Gerdau y del Instituto Brasileño de Acero, André Gerdau Johannpeter, se mostraba satisfecho con las medidas proteccionistas llevadas adelante por el gobierno, imponiendo un precio mínimo de

importación para una serie de productos siderúrgicos. De hecho, su propuesta incluía cambiar la tributación para las grandes empresas industriales, de modo de lograr que las mismas fueran más competitivas.

En relación con los gremios, al igual que ocurrió en la Argentina, los mismos se mostraban muy favorables a la intervención estatal en defensa de la producción nacional, Las principales centrales consideraban importante que el gobierno protegiera la industria nacional y el empleo, básicamente mediante una menor presión impositiva para las empresas metalúrgicas, un tipo de cambio que hiciera que el real fuera competitivo, un aumento de las trabas gubernamentales al ingreso de productos extranjeros (alícuotas y fiscalización). Sin ir más lejos, expresaban su motivación para trabajar junto con el empresariado en pos de la fabricación de productos de alto valor agregado y en la inversión en tecnología y en la capacitación de operarios como método para diferenciarse de los productos importados de Asia.

Llegado este punto, es destacable notar las similitudes en cuanto a la reacción de los actores de poder intervinientes (empresarios, gremios, gobierno) ante la invasión de productos chinos de acero en Argentina y Brasil.

Por un lado, tanto desde los sectores industriales como desde las centrales obreras fueron conscientes del peligro que el aumento de estas importaciones potencialmente podría generar en la actividad de las usinas y, consecuentemente, del empleo de mano de obra. Por ese motivo, unificaron el lobby ante el gobierno para asegurarse cierto nivel de protección. Esta presión fue eficaz, desde el momento en que los gobiernos en Buenos Aires y Brasil aplicaron restricciones al ingreso de acero chino -aún con las diferencias del caso, donde la prohibición fue virtualmente total, mientras que en Brasil las empresas tuvieron que adaptar su demanda y sus precios al permeable sistema de trabas-.

El tercer caso que estudiaremos es el chileno. Al igual que los dos casos anteriores, el vecino trasandino tuvo una época en la que primó el modelo de sustitución de importaciones y desarrollo de la industria local, pero el poco éxito que encontrara esta alternativa hizo que se dejara de lado rápidamente, pasando a un modelo liberal.

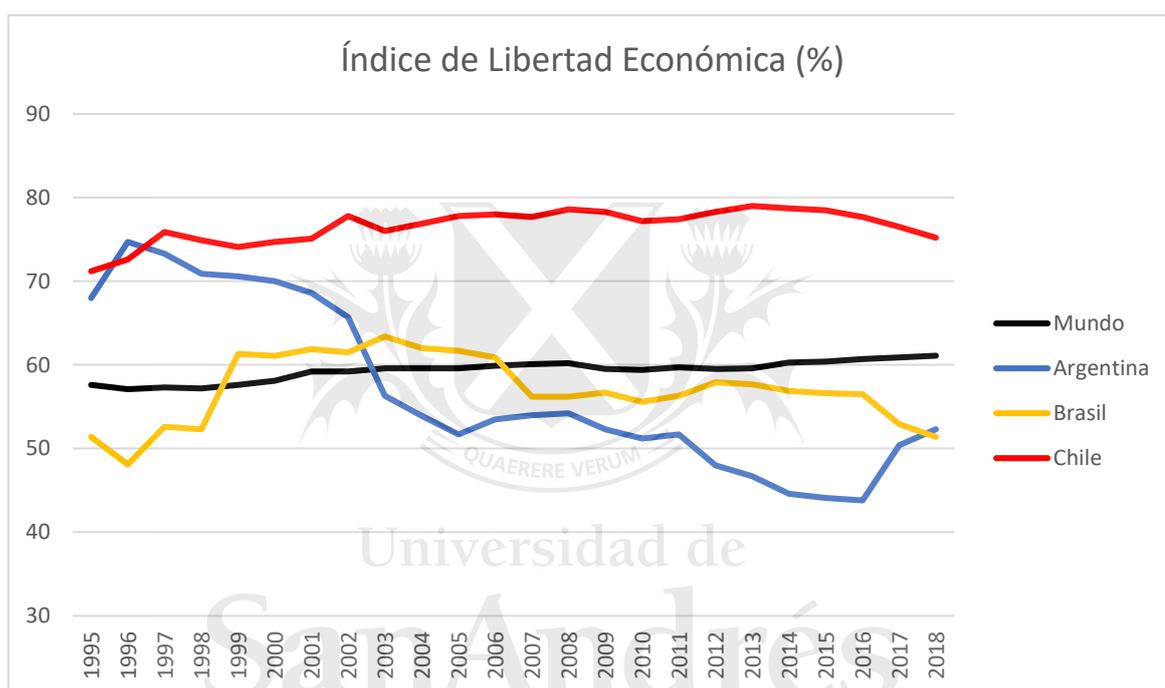
Según Durán y Oyarzún, la raíz de este paradigma se remonta a la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990). Durante esta época, Chile fue gradualmente flexibilizando las trabas a la importación, convirtiéndose en uno de los países más liberalizado del mundo en lo que respecta al comercio. Incluso, a pesar del regreso a un sistema republicano y democrático, a principios de la década del 90, este modelo se mantuvo aún en los gobiernos de la Concertación (Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar, sucesivamente), hasta nuestros días.

Esta *temprana* (en relación con Argentina y Brasil) conversión a un modelo capitalista moderno, alineó a los distintos grupos de influencia (políticos, económicos y sociales), homogeneizando un discurso, acciones y actitudes muy propensas a promover una economía de libre competencia, sumamente pragmática y adaptable a las circunstancias externas. Esto generó que, en lo concerniente al aspecto netamente económico, hoy Chile sea un país altamente enfocado en las exportaciones de materias primas donde es mundialmente reconocido y competitivo, con una industria por lo general muy poco desarrollada -a excepción son los rubros derivados a la explotación de los recursos naturales antes mencionados- y pocas veces autosuficiente.

Si a esto se le suma un contexto político institucionalmente estable, con alternancia de partidos que respetan una tendencia y una estrategia nacional, uno de los resultados más notables es una cultura empresarial contrapuesta a las argentinas y brasileñas, un sector privado autónomo y poco proclive a depender de la protección del Estado. Prueba de ello es que Chile es uno de los países con mayor cantidad de tratados

de libre comercio suscriptos, diametralmente opuesto al proteccionista del Mercosur. Como se puede apreciar en el Gráfico 9, Chile es el único de los tres países que se encuentra por largamente por encima de la media en cuanto a libertad económica según un índice elaborado por la Heritage Foundation, mientras que Argentina y Brasil tienen una mala calidad en cuanto a facilidad para generar negocios.

*Gráfico 9*



Fuente: The Heritage Foundation

En lo que respecta al negocio siderúrgico, las primeras grandes plantas tuvieron su inicio en la década del 50. De la mano de los cambios llevados a cabo a partir de la década del 70 en la matriz productiva y económica chilena, este rubro pierde vigor. No se instalan nuevas plantas -como comentamos que ocurrió en Brasil-, ni tampoco la industria progresó en base a un plan sostenido y sistemático de inversiones que mejoraran las instalaciones existentes, ya sea en capacidad de fabricación o en mejoramiento de la tecnología -como sucedió en Argentina-. Ambos hechos dentro de un marco poco

propicio a defender la industria nacional llevó a que el aumento de la demanda interna fuera atendido por crecientes importaciones de acero de diferentes orígenes.

A diferencia de lo ocurrido en Argentina y Brasil durante el período de análisis de esta tesis, la protección estatal fue nula, producto de las características mencionadas anteriormente. Como consecuencia de ello, la importación creció notablemente. A pesar del esfuerzo de las usinas chilenas por adaptarse e igualar los precios extranjeros, los altos costos de producción hicieron que la competencia fuera casi imposible.

Este hecho no fue ajeno a los principales empresarios. Tal como indica la publicación del Congreso de Alacero 2014, el gerente general del Gerdau Aza, Italo Ozzano, tuvo reuniones con la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados para solicitar controles a la importación de acero de extrazona, especialmente turcos y chinos. “Estos vacíos regulatorios nos están impactando fuertemente debido a que no puede ser considerada China como una economía de mercado. Son muchos los países de la región que enfrentan este predicamento debido a que sus empresas son estatales, y no se rigen por las reglas propias del mercado. En Chile, a la industria local se le exige una estricta certificación de calidad de los productos, pero ello no es replicado a nivel de aduanas con los materiales importados. Por ejemplo, no se exige certificación de cumplimiento de la norma, no se verifica que el cargamento sea el que se ensayó y no hay control de radiación” (Acero Latinoamericano, septiembre/octubre 2016).

Dos ejemplos que ilustran esta situación y que son contemporáneos al período de estudio de este trabajo son las decisiones tomadas por las empresas locales en los últimos cinco años de discontinuar la producción de algunos bienes (o incluso cerrar plantas), ante la imposibilidad de competir contra las importaciones de origen chino. Esto representó cesar a casi la mitad del plantel fabril.

## *Conclusiones finales*

En la introducción del trabajo me propuse preguntarme si habían existido políticas proteccionistas durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner a favor del sector siderúrgico, cuáles habían sido sus objetivos y los medios de implementarlos. Finalmente, si habían sido efectivas.

Como punto de partida *macro*, cabe destacar que, si bien la historia económica argentina muestra un comportamiento errante en lo concerniente a una estrategia de desarrollo industrial sostenible durante el tiempo y alternancia entre períodos proteccionistas y aperturistas, el sector siderúrgico puede considerarse como una industria generalmente favorecida por acciones estatales de distinta índole desde que se instalaran las primeras grandes empresas, en la década del 40.

El poder de negociación de las empresas del sector se entiende, en primer lugar, por el modo en que unas pocas compañías fueron mutando en monopolios de bienes clave para el desarrollo y modernización del país, ya sea como abastecedor de otras industrias -automotriz, línea blanca- como proveedor de insumos para grandes obras de infraestructura. La creciente influencia de estas firmas hizo que progresivamente los sucesivos gobiernos en las últimas décadas facilitaran su expansión, otorgando concesiones de toda índole -comercial, gremial, financiera, etc-.

Habiendo explicado lo anterior, para analizar puntualmente qué comportamiento tuvo el gobierno argentino en la etapa estudiada en el presente trabajo, es imprescindible comprender y hacer foco en el contexto tanto mundial como nacional.

En relación a las circunstancias internacionales, el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos en 2008 (conocida como crisis de las hipotecas subprime)

trajo como consecuencia final un freno al vigoroso crecimiento que la economía mundial había logrado en el lustro anterior. Ello generó que países afectados, como China, se decidieran a buscar nuevos mercados donde colocar el excedente de producción de sus manufacturas industriales, por caso los productos de acero.

En lo tocante al ámbito local, la Argentina había sufrido en 2001 una de las crisis políticas, económicas y sociales más grave de la que se tenga recuerdo, con la implosión del gobierno de Fernando de la Rúa y del sistema económico imperante en el decenio anterior. La década del 90 se caracterizó por ser un modelo de liberalización y apertura económica feroz, lo que llevó a que los gobiernos subsiguientes del matrimonio Kirchner tomaran una postura -desde la retórica- “nacional y popular”, demonizando en lo discursivo la influencia económica externa.

En relación al aspecto económico, luego de la mencionada crisis nuestro país gozó de un crecimiento constante y robusto, merced a la capacidad instalada ociosa y a los altísimos precios internacionales de los commodities exportados por Argentina, especialmente la soja. Esto generó superávit comercial y de cuenta corriente. Como consecuencia de la crisis internacional, los términos de intercambio fueron empeorando, desinflándose el ingreso de divisas. El gobierno de la Dra. Fernandez de Kirchner debió tomar medidas tendientes a resguardar la financiación del consumo mediante medidas proteccionistas de la industria en general, y del rubro siderúrgico en particular.

Prueba de ello es el relativo bajo impacto que tuvieron las importaciones en la participación de mercado y en el precio de los bienes negociados localmente, en un contexto internacional de disminución constante de los valores (precios globales que disminuyeron en 2015 a un tercio del valor que tenían en 2011) y fuerte exceso de oferta. Esto es especialmente notorio cuando se compara la situación vivida en la Argentina con países vecinos como Brasil y Chile. Lo anteriormente mencionado, a su vez, nos da

espacio para verificar que las acciones proteccionistas fueron efectivas y cumplieron sus objetivos.

Si bien excede el motivo de la tesis, cabría cuestionarse en futuros estudios si este proceso de proteccionismo industrial laxo e inconstante a lo largo del tiempo es beneficioso para el país, toda vez que vela por empresas que no encuentran motivos para promover un mayor valor agregado de su producción -potencial generador de divisas-, como tampoco invertir en ampliar su capacidad instalada y ser competitivos (lo que podría representar absorción de mano de obra calificada). Por el contrario, el hecho que el abastecimiento de insumos clave para el crecimiento de la Argentina esté en control de pocas empresas genera conductas cortoplacistas y monopólicas, afectando por ejemplo artificialmente -por falta de competencia- los precios, lo cual lleva a distorsiones en toda la cadena, asignando ineficientemente recursos, generando desvalor y generalizando costos a la sociedad como inflación por especulación empresarial.

Como reflexión final, creo que es imprescindible que estos temas formen parte de la educación y de la consciencia de las nuevas generaciones de líderes, para de una vez empezar a desarmar el camino que nos ha llevado a ser un país que siempre amaga con despegar y termina enredándose en una interminable repetición de errores del pasado e idiosincrasia anodina y falta de proyectos de sensatez y normalización de largo plazo.

## Bibliografía

- Haley, Usha C.V y Haley, George T. 2013. *Subsidies to Chinese Industry, State Capitalism, Business Strategy and Trade Policy*, Nueva York: Oxford University Press.
- World Steel Association. 2016. *Steel Statistical Yearbook*.
- Laffaye, S. 2008. *La crisis financiera: origen y perspectivas*. Revista del CEI, Comercio Exterior e Integración (13): 43-63.
- Machinea, J.L. 2009. *La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de la política económica*. Revista CEPAL 97: 33-56.
- Cortés Conde, R. 2005. *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires: Edhasa.
- Carlevari, I.J.F, Carlevari, R.D. 2003. *La Argentina, Geografía humana y económica*, Buenos Aires: Grupo Guía.
- Basualdo, E.M. 2010. *Estudios de Historia Económica Argentina, desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Turner, T. “In Argentina, Cloudy Trade Policies Hamstring Importers.” The Wall Street Journal. 19 de diciembre de 2011, <https://www.wsj.com>
- Nogués, J. J. 2014. *Políticas proteccionistas de la Argentina desde 2003: del auge a la decadencia económica.*, *Ensayos de Política Económica* 2 (2): 26-44., <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/politicas-proteccionistas-argentina-2003.pdf>
- La Gaceta. 2016. Cristina defendió el proteccionismo de Trump y lo comparó con su gobierno, 10 de noviembre.
- Télam. 2013. Cristina: “No hay nada más proteccionista que los países desarrollados”, 5 de septiembre.

- El Observador. 2012. Cristina defendió política proteccionista de su gobierno, 25 de mayo.
- Cancino, D. 2017. *Transformación de la política comercial en Argentina: De la apertura a la restricción (1989-2015)*. Documento de Trabajo 38/2017. Facultad de Ciencias Sociales e Historia., [http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2011/03/ICSO\\_DT38\\_Cancino.pdf](http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2011/03/ICSO_DT38_Cancino.pdf)
- Salvia, G.C. 2017. *Bailando por un espejismo, Apuntes sobre política, economía y diplomacia en los gobiernos de Cristina Fernandez de Kirchner*, Buenos Aires: CADAL.
- CEPAL. 2012. *La crisis financiera internacional y sus repercusiones en América Latina y el Caribe*, <https://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/6/47746/2012-665-SES-34-DDR-2.pdf>
- Abeles, M. *El impacto de la crisis internacional en la economía argentina*, en: Revista de Trabajo 7, Teorías económicas y políticas públicas frente a la crisis global. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Anlló, G., Kosacoff, B., Ramos, A. 2007. *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. En Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, ed. Bernardo Kosacoff, Buenos Aires: CEPAL.
- Fernández Bugna, C., Porta, F. 2007. *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural*. En Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, ed. Bernardo Kosacoff, Buenos Aires: CEPAL.
- D'Elia, C, Galperín, C, Stancanelli, N. 2008. *El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina*, en: Revista del Centro de Economía Internacional,

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina 13: 67-89.

- Sevares, J. 2016. *Por qué y cómo China ingresó en la OMC. Contexto, condiciones y consecuencias*, en: China en 2016, Reforma política, programas de desarrollo e inserción económica internacional. Grupo de Trabajo sobre China. Comité de Asuntos asiáticos. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Adhikari, R., Yang, Y. 2002 *¿Qué significará el ingreso en la OMC para China y sus socios comerciales?* Revista Finanzas & Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, 22-25.
- Bown, C. 2010. *China's WTO Entry. Antidumping, Safeguard and Dispute Settlement*, en *China's Growing Role in World Trade*. Chicago: National Bureau of Economic Research
- DBS Group Research. 2017. *Sector Briefing N 41: China's Steel Sector, Supply Reform*, Asian Insight Office DBS.
- Abboushi, S. 2010. *Trade protectionism: reasons and outcomes*. Competitiveness Review: An International Business Journal, 20 (5): 384-394.
- Pereyra, D. M. 2015. *Librecambio vs. Proteccionismo: un debate desde la teoría del comercio internacional*. Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de La Matanza (7): 65-88.
- Steimberg, F. 2004. *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*, EUMED, en [www.eumed.net/coursecon/libreria](http://www.eumed.net/coursecon/libreria).

- Azpiazu, D., Basualdo, E., Kulfas, M. 2015. *La industria siderúrgica en Argentina y Brasil durante las últimas décadas*. Buenos Aires: Federación de Trabajadores de la Industria y Afines, CTA.
- Greenspan, A. 2010. *La crisis*, en *Revista de Economía Institucional*, 12 (22) 15-60.
- The Financial Crisis Inquiry Commission. 2011. *The Financial Crisis Inquiry Report*. Government Printing Office en: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>.
- El País. 2015. Los precios de las materias primas caen a su nivel más bajo en 16 años, en:  
[https://elpais.com/economia/2015/11/21/actualidad/1448116285\\_803534.html](https://elpais.com/economia/2015/11/21/actualidad/1448116285_803534.html).
- Hasanbeigi, A. 2017. “Structural Change in Chinese Steel Industry and Its Impact on Energy Use and GHG Emissions up to 2030”, *Global Efficiency Intelligence*, en <https://www.globalefficiencyintel.com/new-blog/2017/chinese-steel-energy-emissions-forecast>
- Gerchunoff, P., Llach, L. 2018. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Buenos Aires: Crítica.
- Buescu, M. 2011. *Textos de Mircea Buescu*, en: *História Econômica do Brasil*. Leitura Básica, A. Paim ed. Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro.
- The Heritage Foundation, “2018 Index of Economic Freedom”, The Heritage Foundation, en [www.heritage.org/index/](http://www.heritage.org/index/)
- Infonegocios. 2016. El CEO de Acindar habla de todo: economía, inversiones y cartelización de precios, 15 de septiembre.

- Franco, L. “Estamos viviendo un año de ajuste por la transición.” *Ambito Financiero*, 14 de octubre de 2016.
- La Capital. 2015. Los industriales del acero miran con temor el avance de China, 11 de noviembre.
- ALACERO. 2016. La Industria latinoamericana del acero y el rol de China, *Revista acero latinoamericano* (558): 8-17, en [https://www.alacero.org/sites/default/files/revista/acero\\_latinoamericano\\_-\\_sep-oct\\_2016.pdf](https://www.alacero.org/sites/default/files/revista/acero_latinoamericano_-_sep-oct_2016.pdf)
- Durão, M. “Novo presidente de Alacero defende proteção para o aço”, *O Estado de São Paulo*, 12 de noviembre de 2015, en <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,novo-presidente-da-alacero-defende-protecao-para-o-aco--imp-,1794973>
- García, E. “Gerdau respalda la reducción de importaciones de acero en Brasil”, *Reuters*, 25 de octubre de 2010, en <https://www.reuters.com/article/siderurgia-gerdau-importaciones-idARN2528959420101025>
- ADIMRA. 2018. *Informe de comercio exterior, actualidad de la industria metalúrgica*, en <http://newsletter.adimra.org.ar/files/zI8ypceg/informe-comercio-exterior.pdf>
- Carta Capital. 2011. “Temos algo para aprender com a China”, *diz presidente de sindicato*, 08 de julio.
- Estudio Aduanero Bertorello & Asociados. 2016. “Metalúrgicos reclaman freno para las importaciones de China e India.”, en: [http://www.bertorelloyasoc.com.ar/novedad/metalurgicos-reclaman-freno-para-las-importaciones-de-china-e-india-341#.W\\_RFz-hKjIU](http://www.bertorelloyasoc.com.ar/novedad/metalurgicos-reclaman-freno-para-las-importaciones-de-china-e-india-341#.W_RFz-hKjIU)