

Siderúrgica Integrada SA, historia de una empresa que no llegó a ser...

En 1947 fue sancionada la ley 12.987 que ratificaba el decreto de creación del Plan Siderúrgico Nacional, propuesto por la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFm), cuyos objetivos incluían la producción de acero en el país y fomentar la instalación de plantas de transformación y terminación. Para ese entonces, la Argentina importaba más del 90% de su consumo total de aceros y la reducida producción local estaba a cargo de varias plantas medianas, estatales y privadas. Según la lógica militar e industrialista del mentor del Plan, el general Manuel Savio, era necesario promover la acción mancomunada del Estado y de las firmas siderúrgicas privadas de manera tal que a través de altos hornos y acerías se pudiese proveer a los laminadores acero a costos bajos (menores que los que surgían del empleo de chatarra en pequeños hornos), e independizar al país de las consecuencias negativas que traía cualquier restricción de abastecimiento desde el sector externo (tal como había ocurrido dramáticamente durante la Segunda Guerra Mundial).

La ley creaba a la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), con participación mayoritaria estatal, proyectada para producir inicialmente 300.000 toneladas de acero en altos hornos; aunque sus instalaciones debían estar preparadas para una producción no inferior a un millón de toneladas. Mientras el programa se demoraba, la Planta General Savio fue proyectada finalmente para producir algo más de 600.000 toneladas, en momentos en que el consumo aparente de acero rondaba los dos millones de toneladas.

Luego de sucesivas demoras, SOMISA realizó su primer colada de arrabio en el Alto Horno n^o. 1 en junio de 1960; mientras tanto algunas empresas privadas habían obtenido logros productivos importantes. Aún así, estos avances no eran suficientes para atender la demanda del mercado en ese momento y menos la futura, que según las optimistas proyecciones de la DGFm, controlante de SOMISA, ascendería a 7,3 millones de toneladas para 1970.

Un nuevo decreto en 1961 aprobó numerosos proyectos de expansión de empresas privadas, aunque luego la DGFm vetó los proyectos de expansión e integración de Acindar y Propulsora Siderúrgica. En 1967, otro decreto, aprobó el plan de SOMISA para producir 2 millones de toneladas en tres etapas que culminarían en 1973 con la instalación de su segundo alto horno. Dos años después un nuevo decreto determinó que SOMISA debía elevar su producción a 2,5 millones de toneladas para 1972. En el ínterin,

En 1974 el consumo de productos siderúrgicos rondaba las cuatro millones de toneladas y la producción nacional cubría poco más del 50%. El total de acero resultaba insuficiente para atender la demanda de semielaborados. Esperando resolver ese defasaje que afectaba las disponibilidades de divisas del país, el gobierno peronista dictó el decreto 619/74, en el marco de la ley 20.560 de promoción industrial, que establecía como objetivo alcanzar el autoabastecimiento de productos semielaborados y elaborados, crear una capacidad de producción superior a la demanda interna y conservar el poder de decisión nacional en el sector. Sobre la base de estos propósitos se proyectó la expansión de las empresas ya instaladas y la creación de otras nuevas. Entre las instaladas se encontraban Acindar, Dálmine, y la estatal SOMISA, que avanzó en su proceso de integración e inauguró su segundo alto horno ese año. En ese momento, la empresa estatal proyectaba un ambicioso plan de expansión llamado de "4 millones de toneladas", consistente en el rediseño del segundo y en la instalación de un tercer alto horno, además de plantas de laminación, previsto para 1981.

Ese mismo decreto dispuso que se realizaran estudios para instalar una nueva planta integrada con capacidad para producir hasta tres millones de toneladas de acero, que debía estar concluida en 1977-1978. Las autoridades reconocían que productos baratos y de calidad

competitiva sólo se lograrían con producción de tal magnitud que aprovecharse las ventajas de la economía de escala.

En mayo de 1974 se convocó a un concurso para seleccionar una empresa dispuesta a formar parte de una sociedad anónima con participación mayoritaria estatal. Pero el llamado fue declarado desierto por el ministro de Economía Alfredo Gómez Morales poco después.

Un nuevo decreto (596 de marzo de 1975) encomendó a la DGFM, la misión de constituir una sociedad con las mismas características y que tuviera en cuenta los estudios efectuados y así nació Siderúrgica Integrada SA (SIDINSA). El capital de la nueva empresa quedó establecido en 32 millones de dólares, suscriptos por la DGFM (98%) y el Banco Nacional de Desarrollo (2%). Los militares se reservaron la responsabilidad y el poder de decisión empresarial, como mínimo hasta cinco años después de la puesta en marcha de la última de las instalaciones.

El gobierno declaró de “absoluta y máxima prioridad e interés nacional” al proyecto. Los estatutos aprobados en 1975 definieron la instalación de la planta en Bahía Blanca, al sur de la provincia de Buenos Aires. El lugar elegido se justificaba por las “condiciones muy adecuadas en términos de costos de inversión y operación, con objetivos de mayor descentralización industrial y mayor equilibrio económico regional”; era el único lugar donde coincidía la posibilidad de construir económicamente un puerto de aguas profundas con la existencia de un importante nudo ferroviario y vial. Además, el distrito disponía de la infraestructura mínima para construir y operar una planta semejante.

La inversión total fue estimada en 3.500 millones de dólares -incluyendo bienes de uso, intereses, gastos preoperativos y capital de trabajo-. Esos recursos serían proporcionados en un 42% por “capital propio” y por el Ministerio de Economía, que además otorgaría avales por créditos obtenidos en el exterior (que representaban un 44% de la financiación) y exenciones impositivas muy amplias. Por la escala de la inversión y de la producción prevista, SIDINSA se ubicaría seguramente entre las primeras tres empresas más grandes de la Argentina (Schvarzer, 1978).

La planta fue concebida con un esquema “moderno, confiable y flexible, basado en pocas unidades de alta producción y con vías alternativas para aquellas líneas que comprometen al conjunto” (Proyecto, 1977). De acuerdo a nuevos estudios de ingeniería, la capacidad de producción se reestimó en 3,8 millones de acero líquido (con tecnología de alto horno), que le permitirían obtener 1,8 millones de toneladas de laminados en caliente, 827.000 toneladas de laminados en frío y 287.000 toneladas de hojalata. La idea era que SIDINSA fuese competitiva en las condiciones que prevalecerían en el mercado en los siguientes 15 años, cuando se estimaba que el consumo de acero sería superior a las 10 millones de toneladas y la industria manufacturera comparable a la de los países avanzados.

Entre las instalaciones a construir en cuatro fases se encontraban un muelle para minerales y una playa para la recepción y almacenamiento de la materia prima, un parque de homogeneización de minerales, una planta de sinter, y dos coquerías destinadas a mantener el abastecimiento de los altos hornos. Además se previó la construcción de una acería LD con dos convertidores, colada continua de desbaste, un laminador básico universal, un laminador de chapas en caliente, dos líneas de laminación y procesado en frío para chapas de uso general y hojalata, una central termoeléctrica, talleres de mantenimiento y una fundición.

La planta utilizaría, tentativamente, minerales de alta ley (finos para las áreas de sinter y calibrados), provenientes de Brasil, Chile, Perú y Venezuela, y pellets de la estatal Hipasam, ubicada en Sierra Grande, provincia de Río Negro.

A partir de entonces la sociedad comenzó los estudios previos operando en base a los aportes del Estado. Los responsables del emprendimiento estaban decididos a encarar de inmediato la puesta en marcha del proyecto para cubrir la amplia y creciente brecha de laminados planos, que proyectaban para los primeros años de la década de 1980. Esperaban

conseguir, asimismo, un importante ahorro de divisas, calculado en 820 millones de dólares por año, que permitiría reducir las dificultades del sector externo que de manera recurrente afectaban a la económica argentina.

Los administradores también confiaban en financiar las importaciones de equipos con créditos externos a largo plazo de organismos internacionales y/o de naciones de los proveedores. No faltaron evaluaciones que confirmaron “la solidez económica del proyecto, que se traduce en una alta capacidad para autogenerar fondos que facilitan la financiación en el período constructivo y permiten la amortización de los créditos obtenidos, la distribución de dividendos y la acumulación de excedentes en el período de operación o régimen” (Proyecto, 1977). Al valorar las ventas a precios internacionales -inferiores a los internos en 19%, a dólares constantes de 1976- y adoptando previsiones conservadoras, concluyeron que el emprendimiento aportaría una tasa interna de retorno del 10% (Fucks, 2005).

El proyecto de ingeniería tuvo una avanzada elaboración pero el gobierno militar fue demorando la realización por la apuesta a proyectos alternativos y diferentes posiciones ideológicas. El plan fue actualizado en 1978, con una reducción del volumen a producir de aquellos 3,8 millones de toneladas a 3,1 millones (aunque la planta estaba diseñada para producir eventualmente hasta 8 millones de toneladas). El proyecto sería realizado en cuatro fases, la primera de las cuales costaría unos 720 millones de dólares y debía estar concluida para 1983. Pero por ese entonces las indefiniciones en el seno del gobierno militar arreciaron.

Los empresarios privados del sector presionaban para que SOMISA dejase de producir no planos e hiciera las inversiones necesarias para producir semielaborados planos, con lo cual el proyecto SIDINSA debía demorarse lo suficiente hasta que mercado absorbiese la producción. De hecho, el presupuesto de 1978 sólo previó una partida de alrededor de cien mil dólares como único aporte oficial, lo que significaban la casi paralización del proyecto. La caída del consumo de acero y las malas perspectivas de la siderurgia a nivel mundial también ensombrecían el panorama.

Fabricaciones Militares juzgaba la disminución de la demanda local como coyuntural, sin saber que luego se manifestaría como estructural, y ante la falta de fondos locales abrió la opción al capital privado e incluso al extranjero, aunque ello dejaba abierta la posibilidad de que si el proyecto fuese encarado por capitales privados (o con una baja participación del Estado), la expansión del de San Nicolás debía a su vez postergarse.

Las autoridades militares procuraron conseguir créditos y aporte de capitales privados. Llegaron a un acuerdo previo con Davy Co. de Gran Bretaña que aportaría entre 15 y 30% del capital estimado para la realización de las inversiones. A fines de 1980, SIDINSA se asoció con Finsinder para desarrollar aceros inoxidables planos y se constituyó SIDINOX, que mantuvo por años participación minoritaria estatal aún en la década del noventa, cuando fue dispuesta su “privatización”.

Hacia 1985, SIDINSA ocupaba sesenta personas en una oficina en la ciudad de Buenos Aires pero la planta no existía. La sociedad actuaba como consultora exclusivamente en temas vinculados a la elaboración, comercialización y transporte de productos siderúrgicos, metalúrgicos y materias primas. Sus “ventas” se ubicaban en torno a los sesenta mil dólares anuales, mientras que los aportes del tesoro para su funcionamiento ascendían a más de 340 mil dólares al año; en tanto, la empresa parámetro, SOMISA, tenía ventas por más de 200 millones de dólares, registraba ganancias y no recurría a los aportes del tesoro nacional.

La desaparición de la protoempresa llegó durante el gobierno de Raúl Alfonsín mientras se disipaban las expectativas optimistas sobre la demanda local de acero. Por el decreto 375, del 10 de marzo de 1987, se dispuso la disolución y liquidación de SIDINSA en un plazo de 180 días, puesto que las tareas que realizaba la empresa bien podían ser cumplidas por firmas privadas, según se destacó en los fundamentos.

De acuerdo a declaraciones recientes de Juan Alemann, el proyecto SIDINSA, al igual que el de HIPASAM, destinado a explotar mineral de hierro en Sierra Grande, no tenía sentido y era “disparatado”. De hecho él había ocupado el cargo de Secretario de Hacienda hacia 1978 cuando se recortó el presupuesto para la nueva empresa, por lo que fue imposible probar la viabilidad y lógica del proyecto, que, con escasas diferencias, resultó exitoso en Venezuela, México y Brasil por aquellos mismos años, más allá de sus avatares específicos. El aciago destino final de SIDINSA no estaba escrito de antemano; se fue definiendo en paralelo a la contracción de la demanda local de acero, ubicada ya muy lejos de lo previsto en el origen de la empresa (para ese año el consumo de acero se encontraba apenas por encima de las tres millones de toneladas, y el *per cápita* era menor al año 1947) y a las dificultades de obtener los recursos, fuesen locales o externos, necesarios para llevar a cabo las ambiciosas inversiones proyectadas. Contrariamente a lo que se pensaba la industria argentina había involucionado respecto a 1974 y se encontraba muy lejos de la de los países avanzados.

Los cambios tecnológicos que se produjeron a comienzos de los años setenta en el sector también provocaron reestructuraciones y nuevas posibilidades para las empresas privadas. El sistema de reducción directa permitió que Dálmine y Acindar integraran su proceso productivo sin la necesidad de recurrir a las cuantiosas inversiones que demandaba la instalación de un alto horno. Estos proyectos quedaron concluidos hacia 1975-1976, precisamente en el mismo momento en que nacía SIDINSA, y por lo tanto, jaqueaban su viabilidad; las presiones de estos empresarios también fueron importantes para abortar ese proyecto. Finalmente, las políticas liberales aplicadas a partir de la última dictadura militar aportaron mayores incertidumbres y menores recursos a una propuesta que estaba centrada en el control estatal de la producción siderúrgica, y por el contrario tendieron a estimular y favorecer los proyectos de inversión de las empresas privadas del sector, librándolas de su “dependencia” de SOMISA como proveedora de insumos.

Bibliografía mínima y fuentes sobre la empresa y el sector

- Alemann, Juan, “La propensión de los gobiernos al disparate”, *La Razón*, 8 de julio de 2004.
- Ámbito Financiero*, “Primera señal sería de eficiencia en un área que no es economía. Defensa decidió liquidar SIDINSA”, 31 de julio de 1986.
- Banco Nacional de Desarrollo, *Libros de Actas de directorio y Libros copiadores de correspondencia*, varios años.
- Basualdo, Eduardo y Azpiazu, Daniel; *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro, 1989.
- Belini, Claudio, “La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958”, en Marcelo Rougier (Dir.), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*, Ediciones Cooperativas, 2007.
- Boletín Oficial, *Leyes y decretos* indicados.
- Cesar, Luis y Stagnaro, Jorge; “La siderurgia argentina”, en Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Córdoba, *El sector manufacturero argentino. Problemas generales y particulares*, Córdoba, 1975.
- DGFM, *Memorias y balances anuales*, varios años.
- El Cronista Comercial*, “Indefiniciones sobre el futuro abastecimiento de acero”, 6 de enero de 1978.
- Fontana, Andrés y Arodstein, R., *El sector de producción para la defensa*, Buenos Aires, 1986, mimeo.

- Fucks (2005), Miguel; “SIDINSA, la siderúrgica que no se realizó”, *Río Negro On Line*, 11 de setiembre.
- Gargiulo, Gerardo, *Gasto militar y política de defensa*, Buenos Aires, IDES, 1988.
- López, Ernesto; “La industria militar argentina”, *Nueva Sociedad*, nro. 97, setiembre-octubre de 1988.
- “Proyecto Sidinsa”, *Siderurgia*, nro. 13, julio-septiembre de 1977.
- Revista *La siderurgia argentina*, CIS, varios años.
- Rougier, Marcelo; *Industria, Finanzas e Instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, UNQui, Bernal, 2004.
- San Martín, Salvador; “El Plan Siderúrgico Nacional. Visiones y realidad”, *Boletín Informativo Techint*, nro. 254, setiembre-octubre de 1988.
- Schvarzer, Jorge, “Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino”, *Desarrollo Económico*, nro. 71, octubre-diciembre de 1978.
- Schvarzer, Jorge, Expansión, maduración y perspectivas de las ramas básicas de la industria argentina. Una mirada ex post desde la economía política”, *Desarrollo Económico*, nro. 131, octubre-diciembre de 1993.
- SIDINSA, *Memorias y balances anuales*, varios años.

Marcelo Rougier