

EL IMPACTO SOCIAL DE LA REFORMA DEL ESTADO

por

Marisa Duarte

Tesis entregada como parte de los requerimientos para la
obtención del

Master en Sociología Económica

del Instituto de Altos Estudios de la

Universidad Nacional de General San Martín

2002

Director: Daniel Azpiazu

Fecha

INDICE

PRESENTACIÓN

PARTE 1: LA LIQUIDACIÓN DE LA JUNTA NACIONAL DE GRANOS

- I. Introducción
- II. Breve historia de la Junta Nacional de Granos
- III. Estructura y funciones de la Junta Nacional de Granos
- IV. El sistema comercial de granos en el momento previo a la privatización
- V. Los elevadores terminales de la JNG
- VI. La privatización de los elevadores terminales de la JNG
- VII. El impacto de la liquidación de la JNG sobre los actores sociales
- VIII. Conclusiones

PARTE 2: LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN EL SECTOR SIDERÚRGICO

- I. Introducción
- II. Políticas y legislación sobre promoción industrial
- III. Los beneficiarios de las políticas de promoción siderúrgica
- IV. El costo fiscal de la promoción industrial
- V. El grado de concreción de los proyectos
- VI. La diferenciación de mercados y productos
- VII. Los enunciados de la Ley 23.697
- VIII. La persistencia del régimen
- IX. Conclusiones

PARTE 3: LA PRIVATIZACIÓN DE SOMISA

- I. Introducción
- II. La creación de Somisa: el impulso estatal a la industria siderúrgica
- III. El desarrollo de la siderurgia en la Argentina
- IV. El proceso de privatización
- V. Las transformaciones en el sector
- VI. Los efectos sobre el empleo
- VII. La evolución de la industria siderúrgica en los años noventa.
- VIII. Conclusiones

CONCLUSIONES GENERALES

BIBLIOGRAFÍA

GLOSARIO

AGRADECIMIENTOS

PRESENTACIÓN

La Reforma del Estado implementada a partir de 1989 consistió en un programa de políticas tendientes a redefinir la constitución del Estado, la modalidad y el grado de intervención en la sociedad, mediante la reestructuración de sus gastos y funciones. En efecto, un proceso de privatizaciones y/o liquidaciones que afectó a la mayoría de las empresas públicas o el recorte de los subsidios a las actividades industriales, desplazó al Estado de esferas claves de la economía y provocó su reemplazo por actores del sector privado. A partir de allí se instaló una serie de problemáticas como la capacidad reguladora de tarifas y calidad de los servicios por parte del Estado o el impacto social de las medidas adoptadas bajo el programa de reformas estructurales. Sin embargo, el enfoque ha estado muy centrado en cuestiones estructurales, en perspectivas macroeconómicas que refuerzan el carácter positivo (en términos exclusivos de “eficiencia económica” de las reformas).

Este trabajo se propone indagar y reflexionar sobre tres áreas específicas de la Reforma del Estado que afectaron a sectores sociales diferentes para analizar su correlato con la nueva situación de los actores sociales involucrados en la reforma de dichas áreas. La década de los ochenta fue una etapa de estancamiento con inflación que al finalizar se convirtió en hiperinflación, moratoria de hecho en el pago de los intereses de la deuda externa y el deterioro de la prestación pública de los servicios. Las reformas largamente resistidas pudieron consensuarse tras ser presentadas por los ideólogos como la única alternativa a la situación crítica. En 1989, el nuevo presidente -Sr. C. S. Menem- asumió el gobierno con un programa de reactivación económica y distribución más equitativa del ingreso; sin embargo, a menos de un mes de gobierno envió al Parlamento una ley ómnibus de Reforma del Estado donde se dispuso, entre otras medidas, la intervención de las empresas públicas, la fijación de los criterios generales para las privatizaciones y concesiones de activos y servicios públicos –admitiendo la posibilidad de conversión de los títulos de la deuda externa- y se fijaron los amplísimos márgenes de libertad del Poder Ejecutivo para determinar las áreas a privatizar y los límites temporales para el traspaso al sector privado de los activos públicos. Asimismo, la Ley de Emergencia Económica reformó una amplia gama de subsidios, reintegros impositivos y transferencias donde se incluía a los programas de promoción industrial.

Enunciados someramente, esta tesis analiza el proceso que derivó en la liquidación de la Junta Nacional de Granos, el que refiere a la alteración de los regímenes de promoción industrial en el sector siderúrgico y, por último, a la privatización de la acería estatal SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina).

La propuesta está dirigida, en última instancia, a esclarecer la transformación del Estado en su doble papel de agente centralizador de decisiones de política económica, así como agente interno del sistema de dominación. En efecto, se mostrará cómo las políticas económicas implementadas tendieron a construir un nuevo marco nacional para la expansión del capitalismo, tanto en su fase interna como en sus relaciones con el capitalismo a nivel mundial; “esto es, en sus nexos intra estructurales, con los problemas de ruptura, superación y configuración de nuevas estructuras internas de dominación” (Tavares, 1978). En dicho proceso, la pérdida de poder de ciertas fracciones sociales (trabajadores, cooperativas, pequeños productores) que formaban parte activa de los procesos de producción frente a otras (empresarios) estuvo en el centro de los cambios. En esta disputa, el Estado se corporizó mucho menos como mediador de los conflictos que como un agente de los sectores dominantes (internos y externos) (Oszlak et al, 1984; Nun et al, 1991). El fortalecimiento de la acción directa de las organizaciones corporativas sobre el Estado, y los efectos del traslado de esa lógica corporativa al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas se expresan en limitaciones a la capacidad del Estado para arbitrar conflictos y decidir la orientación de sus políticas con relativa autonomía respecto de las presiones sectoriales o en una extrema fragilidad institucional (Lattuada, 1990).

Por otro lado, el carácter simultáneamente nacional y dependiente del Estado como agente principal de articulación entre un “sistema internacional de decisiones y un sistema interno de dominación es esencial. [...] En cuanto agente interno del sistema de dominación el Estado tendría que ser entendido como agente político y económico de coesión nacional y, una vez esclarecido el contenido político de la alianza de clases que le da cuerpo, debería ser investigada su mayor o menor autonomía relativa en materia de articulación con el sistema internacional” (Tavares, 1978).

El trabajo está orientado a conocer los efectos de las transformaciones de ciertas áreas del Estado sobre los sectores sociales a los cuales se vinculaban. En este sentido, se considera que existe un fuerte componente discriminante de las políticas que tendieron a polarizar sectores sociales al amparo de los beneficios y los perjuicios de las políticas de reestructuración; alimentando un comportamiento microeconómico no innovador sino amparado en los cambios en la regulación económica. Más precisamente, la Reforma del Estado empezó a actuar como el motor de la economía al hacer converger los intereses de la clase dominante: en el caso de los acreedores externos, las privatizaciones permitían retomar los pagos adeudados en concepto de servicios de la deuda externa mediante la capitalización de los títulos de la deuda externa en la transferencia de los activos estatales. En el caso de los grupos económicos locales y de los conglomerados extranjeros radicados en el país suponía la apertura de nuevos mercados y áreas de actividad con nulo riesgo empresario, en la medida en que se trataba de la transferencia o concesión de activos a ser

explotados en el marco de mercados mono u oligopólicos, con ganancias extraordinarias garantizadas por vía legal y abiertamente opuestos a los derechos de los sectores populares (Basualdo, 2000, 1995; Abeles, 1999).

Las transformaciones impresas entonces a la política económica se han extendido hasta el presente reforzando la expansión del sector privado y el achicamiento de la actividad estatal transformando a la política económica en un sistema de acuerdos directos y de baja o nula transparencia entre las distintas fracciones del gran capital y la cúpula política prescindiendo de mecanismos de consulta a la sociedad civil (Nochteff, 1999). El trabajo prescinde de una perspectiva macroeconómica –por cierto, habitualmente utilizada (UADE, 2001; FIEL, 1999, Gerchunoff, 1992) en los estudios sobre la reforma–, para analizar en cada caso la situación económico social previa de los distintos sectores, conocer la reacción ante la reforma y los resultados (beneficios o perjuicios) obtenidos a diez años de iniciada la reestructuración. En este sentido, se utiliza una mirada tanto sociológica como económica para analizar procesos que habitualmente se analizan como meramente económicos.

Los criterios a través de los cuales se seleccionaron los tres casos a analizar son:

- ✓ Que afectaran a sectores sociales diferenciados.
- ✓ Que reflejaran a sectores de actividad económica diferentes, al menos dos (agro e industria).
- ✓ Que estuvieran arraigados en áreas geográficas distintas.
- ✓ Que fueran sectores de actividad relevantes para el desarrollo económico y social del país.

La elección también involucra funciones del Estado diferentes. En el caso de la JNG, se trata de la regulación y control de las operaciones de producción, acopio, transporte y comercialización interna y externa de cereales; en el caso de la promoción industrial, se refiere al incentivo estatal a actividades de importancia estratégica en el desarrollo económico del país que exigen fuertes inversiones iniciales; por último, en el caso de la privatización, se trata de la actividad empresarial del Estado en áreas altamente concentradas.

El período del estudio está centrado entre los años 1989 y 1999, siendo en algunos casos necesario abarcar un lapso más largo.

La información utilizada varía según la institución y la preservación o no de los registros, en cualquier caso se consideró la información estadística existente y se recurrió a archivos e información de prensa. En algunos casos se profundizó con entrevistas a informantes claves.

PARTE I

LA LIQUIDACIÓN DE LA JUNTA NACIONAL DE GRANOS

I. INTRODUCCIÓN

La Junta Nacional de Granos funcionó -con ciertas alteraciones según el grado de estatización de la economía- como el agente comercializador de la producción primaria argentina durante la segunda mitad del siglo XX. En efecto, construyó la red de elevadores terminales y de campaña, fue el principal exportador así como el principal proveedor de trigo para molienda en el mercado interno. A partir de la apertura económica implementada por la última dictadura comenzó a recortarse el alcance de las funciones del Ente. Hacia fines de la década, las instalaciones se encontraban funcionando sin inversiones recientes, con caída de los ingresos por tributos y en pobres condiciones de competencia vía precios de las tarifas por elevación de granos. Sobre ese diagnóstico se comenzó a elaborar la reestructuración del organismo, arribando a un consenso generalizado acerca de la privatización de la gestión de las instalaciones sosteniendo la propiedad estatal de la institución. Sin embargo, el gobierno decidió la privatización (vía venta o locación) de todas las instalaciones y la liquidación del Ente regulador del mercado de granos.

El presente trabajo muestra el proceso de privatización de las instalaciones y la liquidación de la Junta Nacional de Granos; y el impacto sobre los actores sociales vinculados a estas instituciones. Se diferenciaron, en el transcurso de la investigación, los siguientes actores sociales vinculados al mercado de granos: los productores, los acopiadores, las cooperativas, los industriales y los exportadores. En segundo lugar, se considera al personal que desempeñaba funciones en la Junta Nacional de Granos.

II. BREVE HISTORIA DE LA JUNTA NACIONAL DE GRANOS¹

El comercio exterior de granos en la Argentina se realizó de manera regular a partir de 1875. Hasta principios del siglo XX era realizado por las empresas exportadoras mundiales de granos y por un conjunto de cooperativas de primer grado en forma privada. El funcionamiento de las empresas multinacionales, muy pocas en número pero de inmensa capacidad económica y financiera, ha contado históricamente en el país con los recursos de capital que les permitía el control del mercado interno, a partir de la toma de precios internacionales, en cuya formación también participaban. La formación de los precios de referencia del mercado de cereales y oleaginosos es el Chicago Board of Trade (CBOT) en el que participan, además de las empresas cerealeras internacionales, otros actores como por ejemplo los fondos de pensiones². En condiciones excepcionales, el precio de referencia del CBOT, no se tiene en cuenta: por ejemplo cuando existe

¹ La reseña histórica se basa en los autores citados y en los registros de Coninagro, de la legislación de la Junta Nacional de Granos y en las entrevistas realizadas a informantes claves de las instituciones agropecuarias (JNG, empresas exportadoras de cereales y centros de acopiadores de granos).

el compromiso de embarcar y no se tiene la mercadería para completarlo; en estos casos se compra a “contramargen”, es decir con valores superiores al de mercado. Por el contrario, en la conformación del mercado interno, no existen tantas condiciones en la fijación de los precios puesto que, de algún modo, las exportadoras, tácitamente, acuerdan el precio a pagar. Además, han actuado como concentradoras de la producción de los productores agrarios medios vinculándolos con el mercado exterior y sometiénolos a su influencia. Como respuesta a las condiciones inestables de producción y a las tendencias centralizadoras del capital fueron surgiendo las cooperativas destinadas a crear un sistema de crédito propio, a abastecer de semillas y abonos a los productores y a promover el usufructo común de las maquinarias.

A esa estructura transnacionalizada de la exportación de granos se fueron sumando las cooperativas de productores. La institucionalización de las cooperativas se produjo a partir de 1922; hacia 1928 la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) impulsaba la organización de la venta común de las cosechas sobre bases cooperativas. La decisión fue respaldada por el Congreso Nacional Agrario de 1928 que propuso la construcción de una red completa de elevadores de campaña y terminales, proponiendo una administración adecuada para su funcionamiento (formada por agricultores y funcionarios públicos). A partir de 1930 se fueron inaugurando los primeros elevadores de campaña de la red ubicados en la provincia de Córdoba, que concentraba la producción de un pool de productores agrarios.

El elevador de campaña se concebía como una construcción ubicada en terrenos del ferrocarril, con desvío propio, que permitía el atraque de vagones a la boca de descarga del granero y su mecanismo era muy sencillo. En principio el elevador local no debía ser un lugar de almacenamiento permanente de cereales, sino provisional hasta ubicar la mercadería en el mercado interno o externo.

El elevador terminal era el punto de concentración y depósito de los granos que convergían en un “mercado” desde donde pasaban directamente a la exportación; puesto que estaban ubicados en el puerto de embarque. Si bien hay alguna probabilidad de que la mercadería depositada en el elevador se destinase al mercado interno era económicamente irracional, a menos que el precio doméstico fuera muy elevado y compensara el valor de entrada y salida a puerto del cereal. Los elevadores terminales portuarios existentes en 1928 en orden de importancia estaban ubicados en Rosario, Buenos Aires, Bahía Blanca, San Nicolás y Santa Fe; y funcionaban como elevadores de transferencia marítima (mecanismo de carga a granel de los vapores) antes que como concentradores de granos; situación que se explica por el hecho de que con una capacidad de

² Lo que suele generar problemas externos al mercado granario que influyen en la determinación de los precios.

almacenamiento de 250.000 toneladas, habrían pasado por los elevadores 10.000.000 de toneladas promedio de granos a fines de la década del veinte (Carracedo, 1984).

En 1931, el gobierno nacional aprobó por decreto la propuesta de la firma C. D. Howe y Cía. de Canadá (integrante del pool canadiense de trigo) de tomar a su cargo la construcción, financiación y administración de una red de elevadores de granos por cuenta del gobierno. La decisión provocó la reacción de diversos sectores de la producción y el comercio nacional de granos, dentro de los cuales se destacaron las manifestaciones de ACA, exigiendo que el gobierno tomara directamente el patrocinio de la construcción y administración de la red de elevadores. Hacia 1932, ambas iniciativas fueron suspendidas por el gobierno.

Paralelamente, se comenzó a discutir un nuevo proyecto que sería aprobado en 1933 bajo el decreto número 31.864, en correspondencia con las medidas arancelarias que comenzaban a instituirse y que daría lugar al proteccionismo del mercado interno. El decreto 31.864 creó la Junta Reguladora de Granos, que fue un intermediario no obligatorio para asegurar a los productores precios remunerativos, y que sólo vendería lo necesario para la molienda interna, destinando el remanente para la exportación. “La junta comprará todo el trigo, lino o maíz que se le ofrezca a los precios básicos y lo venderá a los exportadores conforme a los precios del mercado internacional, con destino exclusivo a la exportación” (Decreto 31.864).

Los precios eran fijados por el Poder Ejecutivo Nacional teniendo en cuenta las cotizaciones internacionales de la época más el alza de las divisas. La pérdida resultante de la diferencia entre el precio fijado y el internacional era cubierta mediante el Fondo de Cambios formado, a su vez, con la diferencia que producía la venta encarecida de las divisas. El margen logrado fue en principio de aproximadamente el 20%.

En 1946, la Junta Reguladora de Granos pasó a formar parte del IAPI, entidad autárquica nacional que tenía por objeto promover el desarrollo del comercio exterior e interior. El Ente realizaba todas las negociaciones o compras que disponía el PEN en defensa de la producción y por su intermedio se realizaban todas las compras en el exterior destinadas a atender las necesidades de las reparticiones del Estado, salvo las que el PEN eliminase de tal régimen. Participaba también en la tramitación de los convenios internacionales de carácter comercial, tenía a su cargo el control de las convenciones e informaba y asesoraba al PEN cuando era observable la forma en que se cumplían las cláusulas pactadas.

En 1963, se desmembró el IAPI y se volvió a constituir la Junta Nacional de Granos (JNG) mediante el Decreto Ley 6.698. La JNG estaba integrada por nueve miembros nombrados por el PEN según el siguiente criterio: el presidente y cuatro vocales debían ser propuestos por las diversas secretarías de Estado; los otros cuatro vocales representaban: uno a las asociaciones de

productores agrarios, uno a las cooperativas agrarias, uno a la industria y otro al comercio de granos. En cuanto a sus atribuciones en orden a la comercialización de granos -cuando el PEN así lo disponía-, la Junta podía ejercer el comercio interno o externo de aquellos granos y de los productos y subproductos de la industria oleaginosa, en cuya compraventa el Estado nacional decidía intervenir en defensa de la producción o cuando la regulación del mercado lo hiciera necesario. Fijaba también los valores índices (FOB) que eran los precios mínimos de los granos y de los subproductos en las ventas al exterior y, al mismo tiempo, asesoraba en la fijación de la política cambiaria en tanto se relaciona con la exportación de granos y subproductos.

“Mientras la Junta Reguladora fue un mero intermediario para el cumplimiento de los precios básicos, y el IAPI intervenía directa y ampliamente en el comercio exterior y en el interior, las funciones y el modo operativo que el decreto 6698/63 asignó a la Junta eran mucho más flexibles, condicionando su participación en el mercado a la pertinente y necesaria autorización del Poder Ejecutivo” (Carracedo, 1984).

El Decreto Ley 6698/63 fue reemplazado por la Ley 20.573 de 1973. Esta disponía que la comercialización de los granos y otros productos agrícolas y los subproductos de la llamada industrialización primaria, estaría a cargo del gobierno nacional, con carácter exclusivo y excluyente, por medio de la JNG (art.1). Esta ley que asemejaba las funciones de la JNG a las del IAPI, ampliando sus funciones, fue derogada por la Ley 21.288 de 1976, que restableció la vigencia del Decreto Ley 6698/63. Este decreto rigió el funcionamiento de la JNG, a pesar de ciertas modificaciones, hasta su privatización enunciada en 1989, en la Ley 23.696/89 de Reforma del Estado. Finalmente, el Decreto 2284/91 estableció la liquidación del organismo que se llevó a cabo en los dos años siguientes. La historia del comercio de granos, y el papel que ocupó en la economía argentina, determinó, en alguna medida, el modelo de desarrollo del país. Así, a principios de siglo tenía plena vigencia el modelo agroexportador basado en el comercio de un conjunto de grandes empresas exportadoras transnacionales.

A partir de la crisis de 1929 comenzaron a generarse cambios institucionales que se pusieron en práctica hacia 1935, consistentes en la creación de un órgano estatal de regulación del comercio de granos que consolidó la presencia de los pequeños y medianos productores no sólo en el mercado interno sino también en la exportación. Con altibajos, esta situación se mantuvo hasta 1976, donde comenzó a dismantelarse el accionar del Estado en materia comercial de granos. La tarea “liberalizadora” finalizó en 1991 cuando, al liberarse el comercio de granos, los principales grupos exportadores se vieron beneficiados con importantes porciones del mercado granario que antes –en virtud del funcionamiento de la Junta- estaba en manos de productores nacionales.

III. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA JUNTA NACIONAL DE GRANOS

Las funciones que desempeñó históricamente la JNG fueron: la regulación y el control del comercio de granos, la producción de información y asesoramiento de los agentes, la operación comercial y la operación de la infraestructura. La institución estaba organizada a partir de un Directorio, encabezado por el Presidente y el Vicepresidente, cuatro vocales, y un conjunto de Gerencias³ asociadas a diversas funciones; de las cuales las más relevantes eran la Gerencia Comercial (GECO) y la Gerencia de Explotación de Elevadores (GEXE); además contaba con un área de Servicios⁴ brindados directamente por el Ente. De varias de esas gerencias, como se verá más adelante, surgieron los propulsores de la liquidación de la entidad.

La Junta como órgano de regulación y control

El Decreto Ley 6698/63 estableció que “es función de la JNG ejercer el control de todas las instituciones y entidades que intervengan directa o indirectamente en el comercio interno o externo de los granos y sus subproductos, los que deberán ajustar sus actividades a lo dispuesto en este decreto y a las reglamentaciones pertinentes que expida el Poder Ejecutivo”. En consecuencia, la norma legal impuso a toda persona física o jurídica que actúe en el comercio de granos, la obligación de inscribirse en el registro de la Junta. Sin este requisito, ningún operador podía realizar transacciones, incluidas las autoridades aduaneras que no estaban autorizadas a expedir permisos de embarque.

La JNG reglamentaba los contratos de compra-venta, uniformando sus procedimientos de acuerdo a técnicas actualizadas. Asimismo, la institución tendía a establecer puntos de equilibrio entre los intereses de la producción, del comercio, de la industria y del consumo del país, como así también de los requerimientos del exterior.

El Ente ejercía el control de los medios de pesaje y análisis y controlaba la emisión obligatoria a los productores de las liquidaciones primarias. El certificado 1116 A (certificado de depósito) daba fe del peso y la calidad ingresada a los elevadores. En forma paralela, tanto cooperativas y acopiadores como industriales, tenían la obligación de presentar a la JNG declaraciones juradas mensuales en las que constaran todos sus movimientos en ese período. El sector exportador, a su vez, tenía la obligación de presentar semanalmente una declaración de sus compras en firme en el mercado interno. Las ventas debían ser declaradas bajo juramento dentro del día hábil siguiente a su concreción, quedando fijados a esa fecha el valor FOB, el régimen tributario, las alícuotas, el

³ Las Gerencias eran: Gerencia de Administración y Finanzas (GEAF); Gerencia Comercial (GECO); Gerencia de Estudios Económicos (GESE); Gerencia de Organización y Sistemas (GEOS); Gerencia de Explotación de Elevadores (GEXE); Gerencia de Fiscalización (GEFI); Gerencia Jurídica (GEJA); Gerencia Técnica (GETE).

⁴ Las áreas de Servicios de la JNG eran: Servicios de Auditoría (SEAU); Servicios de Higiene y Seguridad en el Trabajo (SESE); Servicios de Ingeniería (SEIN); Servicios de Personal (SEPE); Servicios de Relaciones Públicas (SERE); Servicios de Secretaría General (SEGE); Servicios Generales (SESG).

tratamiento arancelario, así como los reembolsos y/o reintegros a que pudiera estar sujeta la mercadería a exportarse.

La Junta realizaba un riguroso control de las declaraciones, especialmente en lo que se refiere a los valores FOB, dado que los mismos debían ser iguales o superiores a los valores índices, y solamente mediando su conformidad, la Administración Nacional de Aduanas extendía los permisos de embarques habilitantes.

La clasificación de los granos constituyó la función técnica más importante de la JNG. La misma se realizaba bajo condiciones estrictas de normas de calidad y sistemas de control en la comercialización tanto interna como en la exportación de granos; lo que le valió a la Argentina una buena reputación en el mercado internacional de granos.

A partir de la clasificación de granos se establecieron estándares para la comercialización de los principales cereales, los que eran periódicamente revisados teniendo en cuenta la evolución de los mercados y las opiniones de los agentes participantes en el sistema comercial argentino. La Junta realizaba inspecciones periódicas en las plantas de acopio, donde se verificaba la cantidad y la calidad de la mercadería declarada por los acopiadores; e imponía severas sanciones a quien tuviera mercadería de más (lo que ponía en evidencia las compras en el mercado negro). El cumplimiento de los parámetros implicaba la percepción de descuentos o bonificaciones en el precio. Para la determinación de la calidad de los granos vendidos en las operaciones primarias los Recibidores de Granos (agentes especializados en la tipificación, entrenados y diplomados en las Escuelas de Recibidores de Granos de la Junta) tomaban muestras en los lugares de acopio que se analizaban en laboratorios privados o de la JNG a opción del productor. Las muestras de las operaciones secundarias se extraían en los lugares de entrega (elevadores portuarios o fábricas) y se analizaban en los laboratorios de las Cámaras Arbitrales de las Bolsas de Cereales. Los estándares eran revisados también cuando se daban condiciones especiales en las cosechas: al ser afectadas por plagas, o por la abundancia de lluvias, etc. En todos los casos la JNG actuaba como árbitro final, no obstante, existían apelaciones. La calidad de los granos exportados estaba controlada directamente por inspectores de la Junta a los que se puede agregar a los de las compañías exportadoras y en algunos casos por inspectores de los países compradores, como por ejemplo Irán.

La Junta como órgano de información y de asesoramiento

La Junta funcionaba también como una gran base de datos del sistema comercial argentino y de la problemática internacional. En ese sentido, elaboraba estimaciones propias de producción, era receptora de toda la información que con fines de control y análisis enviaban los sectores comerciales vinculados, confeccionaba estadísticas de comercialización, producción, exportación e industrialización y analizaba las diversas variables que intervenían en la dinámica del mercado de

granos. Aquí cobran especial importancia los informes elaborados de áreas sembradas y del seguimiento de la evolución de los cultivos, puesto que estos datos inciden en los precios.

El constante seguimiento del mercado internacional la habilitaba a fijar diariamente los valores índices de exportación, con el efecto directo sobre el nivel de divisas ingresados al país. Por otro lado, la información elaborada por la Junta constituía la base para el diseño de políticas públicas en el área, así como para las decisiones de producción, comercio e industria agraria.

La Junta en su rol de agente comercial

La Junta Nacional de Granos en tanto agente comercial fue la caja de resonancia de las políticas, según la noción del mercado que imperase. Así, la Argentina pasó a experiencias de librecomercio a etapas de monopolio del comercio interno (1946-56/1974-76), a períodos de liberalización o de comercio mixto (1956-74/1977-86), a diferencia de sus competidores (E.E.UU. Canadá, Australia) en los que la participación del Estado en el comercio mantuvo una línea regular a través de los años.

El decreto ley 6698/63 prevé la función comercial especificando que “la Junta cuando el Poder Ejecutivo lo disponga, ejercerá el comercio interno y externo de aquellos granos y subproductos en cuya compraventa el Estado nacional decida intervenir en defensa de la producción o cuando la regulación del mercado lo hiciera necesario”. Para entender el accionar de la Junta en este sentido, más adelante se establecen los esquemas básicos de comercialización de granos.

La Junta como operador de infraestructura

La JNG, en una de sus funciones más relevantes, administraba y operaba la red oficial de elevadores construida a partir de los años treinta. Hasta 1976, la operación de los elevadores terminales eran gestionados casi exclusivamente por la Junta⁵ (no así en campaña donde existían otros operadores); en ese año, la modificación del decreto por parte del gobierno dictatorial permitió la instalación de elevadores privados.

La Junta era, también, propietaria de elevadores de campaña; de hecho, la mayoría de los silos subterráneos que existen en el país eran propiedad de la Junta; además construyó una importante cantidad de plantas de silos, de gran capacidad de almacenaje, con instalaciones tan modernas y equipadas como no se conocieron en otros países comercializadores de cereales (Alonso, 2002).

La red oficial de elevadores terminales contaba con fuerte influencia en zonas clave del embarque de granos (como Bahía Blanca), donde la Junta cobraba tarifas por los servicios de almacenaje, acondicionamiento⁶ y elevación que prestaba (fobing).

⁵ En la zona de San Lorenzo / Puerto San Martín (cercano a Rosario) donde había fábricas de aceite de lino y girasol, la empresa Indo S.A. (propiedad de A. Alsogaray que luego vendería a La Plata Cereal) tenía sus propios puertos.

⁶ La mercadería que ingresaba a los puertos debía ser “condiciones cámara”, por lo cual no podía estar fuera de estándar.

En los aspectos operativos, tanto en los elevadores terminales como en el acopio interno regía el concepto de la pérdida de identidad del grano ingresado, estando en vigencia un sistema de préstamos de mercaderías que contribuía a la eficiencia del sistema. El sistema de préstamos habilitaba a aquel exportador que contara con vapor a la carga, sin contar con la totalidad de la mercadería ingresada, a efectuar el embarque contra la presentación de constancias de compra en el mercado interno por una cantidad equivalente al préstamo o contra un aval bancario por un monto asimilable. Existían dos modalidades de préstamos de la Junta:

- a) por Certificado 1825: consistía en el préstamo de la mercadería al exportador, y no se cobraban intereses ni almacenajes (generalmente estas compras tenían un precio diferencial en el mercado, equivalente a 1 o 2 dólares más). El Certificado debía ser presentado por el acopiador que vendía⁷.
- b) compras con Certificado de Depósito: la Junta cobraba un almacenaje, por el tiempo que tardaba en devolverse la mercadería. En este caso debía presentarse un aval bancario. Siempre se debía certificar tener la totalidad de la mercadería comprada para que la Junta aprobase el préstamo. Este sistema estaba reglado por la Resolución 24.640 de la Junta, por la cual se estableció el régimen de préstamos de mercaderías y era fiscalizado por la Gerencia de Exportaciones.

IV. EL SISTEMA COMERCIAL DE GRANOS EN EL MOMENTO PREVIO A LA PRIVATIZACIÓN

El mercado de granos se estructura según tres tipos de operaciones comerciales, dos en el mercado interno y uno en el comercio internacional.

Las operaciones primarias

Eran desarrolladas por los productores como oferentes; y los acopiadores, cooperativas, industriales y exportadores, como demandantes en cada una de las ciudades o localidades del interior del país en las que dichos agentes poseían infraestructura de almacenamiento y procesamiento de granos. Hacia fines de los años ochenta, la oferta era atomizada (constituida por un elevado número de productores) y tenía un relativamente bajo poder de negociación, especialmente en el caso de los productores medianos y pequeños que recibían financiamiento de los acopiadores y de las cooperativas. La demanda estaba constituida por un conjunto de acopiadores, cooperativas, industriales y exportadores, que operaba en la zona de influencia. Los acopiadores y cooperativas estaban vinculados con los productores no sólo por la comercialización de granos sino que además actuaban como proveedores o financistas de insumos y de bienes de consumo, como medios para

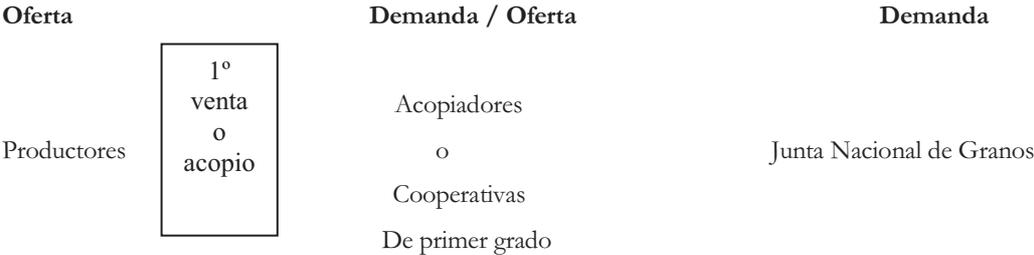
⁷ Cabe aclarar que no todos los acopiadores podían vender bajo esta modalidad ya que debían presentar garantías suficientes a la Junta (ésta debía respaldar en caso de incumplimiento del acopiador con la entrega de la mercadería).

mejorar su poder de negociación frente a otros competidores integrados verticalmente hacia abajo (industriales y exportadores).

Hasta fines de la década del ochenta, existió el sistema del precio sostén fundamentalmente para el trigo. Los productores podían realizar la primera venta a la JNG (mediante el Certificado C377), al precio sostén fijado oficialmente, entregando ya sea en instalaciones de campaña de la JNG, o en instalaciones de los agentes autorizados (acopiadores, cooperativas) o en las plantas de almacenamiento de los molinos. El costo de los fletes, tanto “flete corto” (de campo a silo) como “flete largo” (de silo a puerto) estaban a cargo del productor. Los precios de compra de la JNG se fijaban al nivel de las Bolsas o puertos de referencia y en las liquidaciones se deducían las comisiones y demás gastos de comercialización y acondicionamiento del grano, que retribuían los servicios brindados por los agentes participantes en cada caso.

Diagrama nro. 1

Comercialización primaria de granos



Fuente: Estructura y desempeño del sistema de comercialización de granos y derivados de Argentina. SAGyP-IICA-PNUD-BIRF. 1988.

Las operaciones secundarias

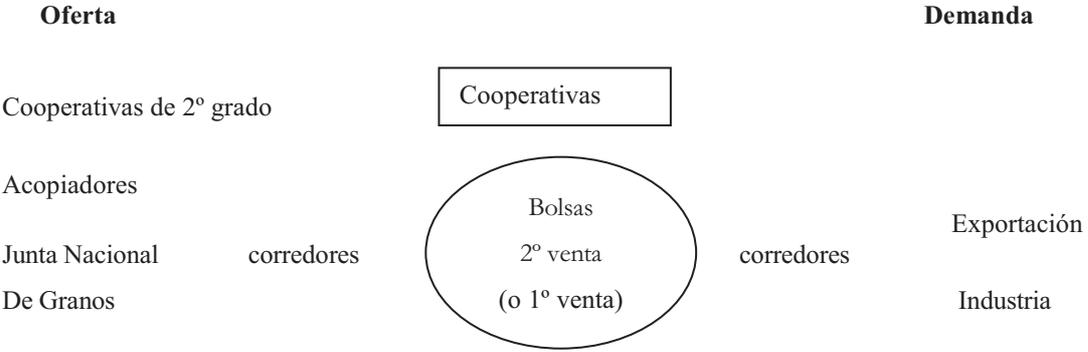
Las operaciones secundarias eran concretadas directa o indirectamente en Bolsas o Mercados de Segunda Venta localizados en los puertos o ciudades importantes, en los cuales los distintos tipos de acopiadores (privados, cooperativas, etc.) actuaban como oferentes y los industriales y exportadores se desempeñan como demandantes (ver **Diagrama nro. 2**). Las operaciones secundarias se documentaban con contratos registrados en las Bolsas (en la actualidad no es necesario registrarlas).

Las Bolsas, a su vez, reflejan los precios pagados en el mercado para los diferentes puertos (cabe aclarar que no son formadoras de precios); los precios se establecen en las “comisiones de semana”, donde están representados todos los sectores (acopiadores, molineros, corredores, exportadores, etc.) de acuerdo a los precios declarados y conocidos de las firmas.

Las Bolsas de Cereales constituyen los principales mercados de concentración o segunda venta; los de mayor importancia están localizados en los puertos de Buenos Aires, Rosario y Bahía Blanca. Las Bolsas reúnen como oferentes a los acopiadores y cooperativas (y ocasionalmente a la JNG), quienes por intermedio de los corredores venden a los demandantes finales (industriales y exportadores). En estos mercados el número de oferentes es muy elevado (en total en el país operaban unos 1.650 acopiadores y unas 430 cooperativas de primer grado). En la segunda mitad del año comercial triguero la JNG vendía, en remates en las Bolsas, parte del trigo adquirido durante el período inmediato a la cosecha, por la instrumentación de la política de sostén (las compras de grano de libre disponibilidad que no se compraron por el régimen de compras y depósito en los molinos).

Diagrama nro. 2

Operaciones secundarias de granos



Fuente: Estructura y desempeño del sistema de comercialización de granos y derivados de Argentina. SAGyP-IICA-PNUD-BIRF. 1988.

Las entrevistas a informantes claves indican que las operaciones se realizaban en el Mercado a Término donde tienen especial importancia los corredores de granos, relegando a la Bolsa el registro de las operaciones. Las dificultades para acceder a la información de la Bolsa de Cereales impiden profundizar este punto.

Los mercados de destino

Refieren a las ventas finales a otros países; en la práctica se diferencia el mercado FOB del mercado de destino. En el mercado FOB pueden participar todas las firmas autorizadas a exportar (por ejemplo, si Nidera compra en el mercado FOB a La Plata Cereal o a la misma Junta, la responsable logística (del embarque) es La Plata Cereal. Este mecanismo permitía asegurar embarques de 25.000 a 30.000 toneladas, comprándolas en una sola operación, evitando firmar varios contratos aislados).

Un mismo embarque podía ser comprado/vendido varias veces (“string”) entre distintas firmas (Alonso, 2002).

Las ventas a destino podían ser de distinta modalidad sujeto a acuerdos entre las partes: FOB (mercadería libre a bordo), con flete por cuenta del comprador; Venta, Costo y Flete a cargo del vendedor; etc. El mercado FOB de granos ha tenido siempre un grado de desarrollo importante, a pesar de no estar suficientemente institucionalizado. La JNG era la responsable de enviar a los medios de comunicación diariamente las cotizaciones que relevaba de los distintos operadores del mercado FOB. En la actualidad la información está concentrada en las grandes firmas que, a falta de un órgano público de difusión de precios índices, manejan dicha información sin criterio de servicio público. De esta manera, los pequeños productores suelen no estar al tanto de los precios.

Los principales oferentes en este mercado, antes de la liquidación de la JNG, eran las cooperativas de segundo grado como ACA y la Federación Argentina de Cooperativas Agropecuarias (FACA); y de primer grado como Agricultores Federados Argentinos (AFA), los exportadores, los industriales, los productores inscriptos como exportadores y ocasionalmente la Junta. El número de demandantes era relativamente menor y estaba constituido principalmente por las firmas exportadoras de mayores dimensiones y ocasionalmente por la Junta y las cooperativas de segundo grado.

La demanda, hacia 1980, era monopsonica en los casos en que los importadores centralizaban las compras en organismos o empresas públicas (países de América Latina, Irán, Asia -China, la URSS- y el resto de los países de economía de planificación central). La JNG era el principal exportador a destino final, concertando directamente sus ventas con las entidades públicas de los países que centralizaban sus importaciones, estableciendo una situación de mayor equilibrio al oponer un monopolio a otro. Por el contrario, “las ventas a países que no centralizaban sus importaciones (Europa, Japón, etc.) se realizaban a partir de la oferta de las firmas exportadoras de mayor dimensión, que en ocasiones también son las importadoras –en los países de destino– de las exportaciones de la JNG” (Regúnaga, 1988). En este sentido, la JNG tenía absoluta autonomía para gestionar las compras/ventas con los mercados externos, siendo su Presidente el decisor en última instancia. Dicha autonomía daba lugar a gestiones sumamente eficientes que asumían la defensa de los precios y la calidad de los granos del país, como así también, a gestiones fraudulentas.

El sistema de comercialización exigía el cumplimiento, en forma coordinada, de las funciones de acopio, almacenamiento, acondicionamiento, elaboración y transporte de los granos (logística).

El acopio coincidía con la primera venta e implicaba el transporte de los granos desde la chacra a las instalaciones de acopio en campaña que poseían los acopiadores, las cooperativas, los industriales, los exportadores y la JNG. El acarreo se hacía principalmente en camiones contratados

por los acopiadores (aunque financiados por los productores) y, en menor medida, por el productor. En general, se trataba del recorrido de distancias cortas que no excedían los 30 km.

Las instalaciones de acopio también se utilizaban para el acondicionamiento del grano a las normas comerciales exigidas por los estándares de calidad fijados por la JNG. Ello podía implicar (según las condiciones de cosecha) el secado, la limpieza y el tratamiento químico o la fumigación. La mayor parte de la producción era acondicionada en las instalaciones de los acopiadores que poseían capacidad suficiente.

Los granos eran almacenados por los acopiadores, las cooperativas, las plantas de productores, las instalaciones de campaña y portuarias de la JNG y las que poseían los molinos y otras industrias procesadoras. La capacidad de almacenamiento total del país era de 34 millones de toneladas en 1987 incluyendo las plantas de productores, de comerciantes, de la JNG y el resto de los agentes privados. Cuando el almacenamiento era realizado en instalaciones de las industrias, la Junta pagaba un arancel por almacenaje en caso de que posteriormente adquiriera la materia prima depositada; si no la compraba no participaba de la operación. Al almacenamiento le seguía la elaboración de los granos que se hacía en las industrias y los molinos en todo el país y era destinada casi exclusivamente a la demanda del mercado interno. El transporte de los granos desde las plantas hasta las fábricas y los elevadores terminales se realizaba por transporte automotor en un 80% y por ferrocarril en un 20 %.

La política comercial interna de la Junta en los años ochenta abarcó programas de sostén (regularmente para el trigo) y de apoyo a zonas marginales o pequeños productores. El apoyo a zonas marginales se basó en el incentivo -mediante la absorción del 50% del flete- a la producción y el comercio de maíz, sorgo, girasol y soja en las zonas del noreste y del noroeste del país. En cuanto al financiamiento, la producción y comercialización de granos recibía créditos privados a 180 días, por lo cual no contemplaban todo el proceso. Como consecuencia, una proporción elevada de la comercialización era financiada por los exportadores, los industriales y la Junta. Las formas de financiamiento eran diversas, predominando el régimen de prefinanciación de exportaciones⁸ y el de certificado de depósito de granos⁹ para exportación.

La participación de la Junta en el mercado de trigo oscilaba entre un 40 y un 50% del total producido (alrededor de unos 10 millones de toneladas), estando ligadas sus compras de sostén de precios a ventas posteriores que aseguran, especialmente, el abasto de la industria molinera y del

⁸ Sistema por el cual las exportaciones se pagan por adelantado.

⁹ El certificado de depósito consiste en la entrega de un documento que, con carácter definitivo y como constancia de la cantidad y clasificación de la mercadería recibida dentro del sistema de pérdida de identidad, emite el elevador o instalación habilitada al efecto a nombre del depositante, transmisible por endoso y apto para efectuar operaciones de crédito. El criterio de pérdida de identidad refiere al hecho de que una vez depositado el cereal pasa a integrar las operaciones a granel.

mercado interno. La participación comercial externa de la Junta comprendía la función de promoción en los mercados internacionales y la concreción o implementación de los acuerdos de abastecimiento gobierno a gobierno. La participación comercial de la Junta podía tener fuerte incidencia sobre el comportamiento de los operadores y, por ende, sobre el nivel de precios, dependiendo su intensidad de la orientación política imperante.

Entre 1973 y 1976, la JNG fijaba cupos de producción por molino harinero y compraba trigo para éstos vendiéndolo a bajo precio, centralizando además el comercio exterior. A partir de 1976 la institución redujo su participación al 40% de la demanda anual de la industria (Huici et al., 1989). El objetivo de esta regulación era que la industria molinera, cuya materia prima se concentra en los meses de diciembre y enero, fuera abastecida durante todo el año. El financiamiento de stocks tenía una elevada incidencia en la composición de costos de producción que la JNG ayudaba a absorber, otorgando un subsidio implícito. En 1980 este sistema desapareció.

Con respecto al mercado externo, la JNG regulaba los volúmenes de exportación de trigo sin industrializar, abriendo y cerrando el registro de exportaciones como forma de estabilizar el mercado y garantizar el normal abastecimiento de la industria doméstica. También fijaba cupos a la exportación, lo que dio lugar en la década del ochenta a un importante movimiento de compras, fusiones y absorciones de empresas, o incluso creación de empresas “fantasmas”, para asegurarse una mayor cantidad de exportaciones por parte de las firmas (Alonso, 2002).

La fijación del precio sostén como mínimo a pagar al productor era una de las políticas que contrarrestaba el poder de las empresas exportadoras respecto de los productores. Al desaparecer la Junta, el comercio de granos quedó librado a los grandes exportadores, siendo habitual que el comprador de los cereales y oleaginosos argentinos coincidiera con el vendedor (sólo que desde una filial ubicada en otro país); esto permite realizar operaciones de mercado para bajar o subir los precios según el poder de mercado del exportador. Una de las razones por las cuales se intentó mantener en las licitaciones de los elevadores a los usuarios y cooperativas, era que no fuera posible el manejo arbitrario de los elevadores por parte de las grandes compañías; esto prácticamente no sucedió en los elevadores importantes.

Los programas de apoyo a pequeños productores o a zonas marginales fueron eliminados a partir de 1989; en los años inmediatamente posteriores se produjo la quiebra de una cantidad importante de productores de arroz y la práctica desaparición del cultivo del lino.

LA SITUACIÓN DEL AGRO A FINES DE LA DÉCADA DEL OCHENTA

Durante los años ochenta la producción primaria había sufrido una serie de transformaciones basadas en la alta competitividad de los mercados internacionales; un proceso de incorporación de tecnologías en la agricultura que se inició a finales de los años setenta y que alcanzó grados de

maduración en los ochenta con altos niveles de producción. Las condiciones de producción de la agricultura se modificaron en cuanto a los insumos; tanto el uso de semillas mejoradas como en los químicos (plaguicidas, insecticidas, etc.). En este fenómeno insidió fundamentalmente la política comercial externa del gobierno militar al liberalizar las importaciones y atrasar sustancialmente el tipo de cambio. En el caso de las semillas, éste hecho terminó con la maduración de un proceso tecnológico de décadas ya que, en el caso de los químicos, fueron importados como “paquetes” en su totalidad (Huici et al, 1989).

Las modalidades de producción también se modificaron. El proceso de agriculturización de la región pampeana o de agricultura permanente (que implica hacer dos cultivos anuales sin combinar agricultura con ganadería) incrementó los niveles de producción. Un cambio importante, operado en el comportamiento de los empresarios del sector, se refiere a la preferencia de invertir en actividades financieras: “Las empresas agropecuarias medianas y grandes [...] suelen evaluar en cada campaña sus alternativas de inversión tomando en cuenta varios elementos. Uno es, desde luego, el cálculo de rentabilidad relativa de los diferentes cultivos y actividades que pueden llevar a cabo; pero, desde hace unos años, otra comparación es la de las considerables ganancias obtenibles por inversiones extraprediales de corto plazo, como las que ofrece el mercado financiero” (Basualdo, E. et al., 1993; Nun et al., 1991).

En el plano internacional, en 1986, se produjo una abrupta caída de los precios internacionales de los cereales (entre el 30 y el 40%) (Huici et al, 1989; Barsky, 1994). Esta crisis recayó duramente sobre los productores agrícolas de menor tamaño (Barsky, 1994), en especial si se considera que el 60% de la producción de granos se exportaba sin procesar. La fuerte caída de los precios internacionales puso en evidencia: la fragilidad del esquema de producción altamente tecnificado e insumo intensivo ante el derrumbe de los precios; las dificultades para revertir la situación en el mediano plazo, y, por último, la dimensión que tenían los ingresos por exportaciones en el financiamiento del Estado y las dificultades para obtener fuentes alternativas. Por otro lado, “las conductas defensivas de las corporaciones agrarias contribuyen a dificultar acuerdos estables que permitan diseñar un horizonte de crecimiento en condiciones de relativa estabilidad” (Barsky, 1994).

La caída de los precios internacionales de los cereales hizo que Estado Unidos cambiara la modalidad de los subsidios agrícolas. Hasta 1985, “el Estado otorgaba préstamos a los productores que podían ser devueltos en efectivo o en especie. Si el precio de mercado era mayor al precio oficial (precio loan) los productores pagaban en efectivo, si era menor en especie. El precio oficial se fijaba de manera de asegurar generosos ingresos a los productores y su existencia, al eliminar la oferta a un precios menor, elevaba el precio interno, que a su vez repercutía sobre el

mercado internacional. Este mecanismo deteriora la posición de los Estados Unidos en el mercado mundial a medida que, como consecuencia del incremento de la competencia, pierde su control sobre los precios internacionales, por lo que pasa a un nuevo sistema.

“En 1985 los precios oficiales fueron rebajados al nivel de los precios internacionales, lo cual arrastra a los precios de mercado y se otorga a los productores un subsidio directo vinculado a un precio objetivo (target) que permite a los productores obtener un ingreso satisfactorio. El monto de este subsidio equivale a la diferencia entre el precio target y el precio de mercado o el precio loan, según cuál sea más elevado y es cubierto con fondos públicos. Esto permite la igualación de los precios internos con los internacionales y el otorgamiento del subsidio queda condicionado a la obligación, por parte de los productores, de cumplir determinadas metas en cuanto a la composición de la producción y la reducción del área cultivada. Esto posibilita de manera simultánea el control de la oferta” (Arceo, 2001).

Por último, mientras en la Argentina era cuestionadas la JNG y la Junta Nacional de Carnes (JNC), en los países desarrollados continuaban funcionando organismos públicos de intervención y regulación de la actividad agropecuaria: en Australia funcionan la Junta de Trigo Australiana y la Corporación Lanera Australiana. En Canadá: la Junta del Trigo Canadiense, la Junta de Estabilización de la Agricultura y las Juntas de Revisión de la Granja. En Estados Unidos: la Corporación de Crédito para Productos, el Programa de Disminución de Superficie y el Programa de Reserva de la Propiedad de Agricultores. En la Unión Europea: la Comisión de Agricultura de la UE (compuesto por organismos específicos de los países miembros) y la Política Agraria Común (PAC). Este hecho muestra que la apertura en la Argentina estaba dirigida a centralizar la producción agraria en los sectores más concentrados, mientras en los países centrales los Estados mantienen políticas de redistribución de ingresos.

V. LOS ELEVADORES TERMINALES DE LA JUNTA NACIONAL DE GRANOS

La construcción de las instalaciones que fuera iniciada en los años treinta se produjo fundamentalmente entre los años 1945 y 1960 a instancias del Estado; posteriormente las inversiones en tecnologías de control y automatización fueron escasas.

La JNG contaba en 1989, con una red de 16 instalaciones de elevación terminal en puertos del litoral atlántico y fluvial. Los elevadores portuarios oficiales marítimos eran los de Mar del Plata, Quequén y Bahía Blanca; los elevadores portuarios fluviales eran: Barranqueras, Diamante, Santa Fe, Rosario III, IV, VI y VII, Villa Constitución, San Nicolás, San Pedro sobre el río Paraná; más dos elevadores en Concepción del Uruguay (sobre el río Uruguay) y el elevador de Buenos Aires sobre el Río de la Plata.

La falta de calado en muchos de estos puertos contribuyó a que se estableciera un sistema de “completamiento de carga” bajo el cual los barcos iniciaban la carga en los puertos del Paraná y la completaban en los trasbordadores flotantes de Escobar, en la Zona Alfa (en pleno Río de la Plata) o en los puertos de Buenos Aires, Quequén y Bahía Blanca¹⁰. El sistema de funcionamiento en red de las instalaciones condujo a la interrelación entre los puertos antes que a la competencia (Jozami, 1994).

Ciertas instalaciones eran consideradas estratégicas ya que podían llegar a introducir distorsiones en el mercado si quien las manejaba tenía ese objetivo. Esta fue una característica que sobrevaloró las terminales al momento de la privatización mientras que las que no eran estratégicas fueron vendidas a precios menores y, en algunos casos, fueron entregadas a las cooperativas de productores.

Las instalaciones consideradas estratégicas eran:

- Elevador Terminal del Puerto de Quequén: fue un puerto de 36 pies hasta que fue llevado a 40 por dragado. En este puerto, al igual que el de Bahía Blanca, si un exportador no dejara cargar a otro o si cargaba en ciertos momentos influía en la cotización del cereal. Usualmente los barcos a medida que arriban a rada se anuncian a la autoridad portuaria, la cual establece un orden según llegada que en general es muy estricto. Las excepciones podían aparecer cuando el exportador no tenía la mercadería y entonces lo retrasaba (la excepcionalidad tenía que ver con que el exportador tiene que correr con los costos del retraso). Otro recurso distorsionante de los precios -a favor de los vendedores- era conseguir la información de que un exportador que debía embarcar, no tenía la mercadería, para lo cual debía pagar valores por encima de mercado para hacerse de la misma (llegando a perder sumas siderales por embarque)¹¹.
- Elevador Terminal del Puerto de Bahía Blanca: fue durante mucho tiempo el único puerto con calado de 40 pies (hasta que se dragó el Puerto de Quequén). Llegó a cargar 10 millones de toneladas anuales (este puerto concentraba todo el sorgo, el maíz y el trigo de las provincias de Buenos Aires y La Pampa). Hacia los noventa competía con las terminales de Cargill y Oleaginosa Moreno.
- Elevador Terminal del Puerto de Rosario VII: su construcción demandó veinte años y se puso en funcionamiento en 1993; lo que lo convertía en la terminal granaria más importante y moderna con que contaba el Estado y había sido concebida como uno de los puertos fuertes del país en su competencia con Uruguay como terminal de la hidrovía (SAGYP, 1999). Cuando se puso en marcha ya habían varias grandes fábricas de aceite que operaban con puertos propios en San Lorenzo, San Martín.

¹⁰ Si bien este sistema funcionó era bastante limitado debido al alto costo que implicaba.

¹¹ Nidera perdió más de 3 millones de dólares en un solo embarque porque no tenía el sorgo para cargar.

El resto de las instalaciones eran:

- Elevador Terminal del Puerto de Buenos Aires: la profundidad intermedia de este puerto permitía completar buques medianos. Este puerto fue la salida natural del cinturón maicero de la provincia de Buenos Aires, pero declinó en importancia con el incremento de la superficie sembrada de soja y trigo en detrimento del maíz.
- Elevador Terminal del Puerto de San Nicolás: había otras instalaciones públicas y privadas cerca, pero era la terminal fluvial más eficiente de la JNG, recibía mercadería del sur y norte de la Pampa Húmeda. Era el único puerto que no requería remolcadores para la entrada y salida de buques. En promedio manejaba un millón de toneladas anuales, a pesar de tener competencia cercana.
- Elevador Terminal del Puerto de Diamante: está ubicado en el río Paraná, cuenta con una capacidad de almacenaje de 200.000 toneladas y 1.200 toneladas de embarque por hora.
- Elevador Terminal del Puerto de Santa Fe y Elevadores II y III de la Unidad Portuaria II del Puerto de Santa FE: capacidad de almacenamiento de 52.620 toneladas, 9.940 y 5960 respectivamente.
- Puerto de Barranqueras: está ubicado en la provincia del Chaco y tiene una capacidad de almacenaje de 100.500 toneladas y de embarque de 1.000 toneladas por hora.
- Elevador Terminal del Puerto de Ingeniero White: los elevadores, situados en la provincia de Buenos Aires, tenían una capacidad de almacenaje de 142.200 toneladas y de embarque de 4.600 toneladas por hora.
- Elevador Terminal del Puerto de Concepción del Uruguay: está ubicado en la provincia de Entre Ríos y tiene una capacidad de almacenamiento de 20.750 toneladas.
- Unidad Portuaria San Pedro: capacidad de almacenaje de 120.980 toneladas, concentra gran parte de la producción de la región pampeana. Es un puerto muy ágil producto de una buena estructura logística.

Si bien los elevadores de campaña habían comenzado a construirse en los años veinte, es indudable que el hecho de que cada provincia, aún las más pobres y “menos rentables”, hayan tenido elevadores de campaña y elevadores terminales se debe a la acción del Estado. Lo confirma el hecho de que los elevadores previos se construyeron en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires que tenían capacidad económica y financiera para construirlos. A fines de la década del ochenta, se hacía ineludible la descapitalización del agro (vía no renovación de maquinaria) que afectó también a las instalaciones de la Junta. “Los problemas más difíciles aparecen planteados en relación con el ensilaje y el transporte de la producción, dada la irracional

política actual de demantelamiento de los ferrocarriles y la falta de inversiones estatales en los puertos” (Barsky, 1994).

VI. LA PRIVATIZACIÓN DE LOS ELEVADORES TERMINALES DE LA JUNTA NACIONAL DE GRANOS

Antes de revisar las características de la privatización de los elevadores y la posterior liquidación del Ente, es necesario hacer referencia al contexto en que se planteó y realizó la transformación. Tal vez, porque no ha habido demasiadas referencias al contexto económico que contribuyó a la privatización en función de cargar todo el peso de los cambios en el mal funcionamiento de la institución. En efecto, en 1991, luego de la campaña cerealera y oleaginosa de 1990-1991: a) el mercado internacional había experimentado la caída abrupta de precios lo que contribuyó a que las exportaciones argentinas cayeran en un 46,6% respecto del año anterior (de U\$S 150/tn a 80/tn. FOB) (Coninagro, 1990). b) el incremento de los subsidios a las exportaciones de la mayoría de los países centrales. c) la sobreproducción en el mercado interno como respuesta al llamado de las autoridades a incrementar las cantidades producidas lo que generó problemas de comercialización e incrementó la estacionalidad. d) el incremento de los costes de transportes e insumos. e) la escasez del crédito para la producción y, cuando los hay, las altas tasas de interés (JNG, 1991).

Los inicios del debate sobre la privatización

A partir de 1987 comenzó a instalarse el debate acerca de la necesidad de reestructurar las funciones de la JNG. Los organismos financieros internacionales instalaron e impulsaron fuertemente hacia fines de los años ochenta la política de desregulación de los mercados (entre ellos el de granos) bajo el razonamiento de que “es una política conducente al aumento de la competitividad de la producción de un país, al eliminar reglamentaciones que consolidan situaciones de escasa competencia o de privilegio en la formación de los precios de productos y factores, al reducir gravámenes asociados al mantenimiento de organismos regulatorios, y al inducir a que la provisión de servicios básicos se rija por leyes de mercado” (Obschatko, 1994). Mientras tanto, Canadá y Estado Unidos subsidian la producción agropecuaria y en la Unión Europea existe el PAC que subsidia el 70% de la producción primaria.

En segundo lugar, las medidas de desregulación implementadas entre 1977 y 1980, sumadas al impacto en la disminución de los ingresos derivados de los impuestos que recibía la JNG provocó: a) la imposibilidad de competir a través del precio del arancel por prestación de servicios al haberse convertido en la principal fuente de ingresos para el funcionamiento y b) la imposibilidad de invertir en las instalaciones de elevación de granos en condiciones similares al sector privado.

Una tercera cuestión que actuaba en contra del buen funcionamiento y, por ende, de la perdurabilidad de la JNG estaba referida a la capacidad de la entidad de realizar compras / ventas en el exterior en forma directa, dependiendo el precio del acuerdo entre las partes (prescinde de la licitación por tener ésta la finalidad contraria de bajar los precios). Ello permitía al Presidente de la JNG acordar con el negociador extranjero operaciones de magnitud sin más arbitrajes ni controles. Con lo cual, no sólo contribuyó a defender el precio de los granos a exportar, sino también, a encubrir ilícitos¹². En cambio, las compras en el mercado interno se realizaron por licitación hasta finalizar la gestión.

Las alternativas

En el marco de la necesidad de reestructurar el organismo, el PEN creó una Comisión Técnica para estudiar las alternativas de privatización de la gestión de elevación de granos e instalaciones portuarias. La comisión fue integrada por representantes de la JNG, de ACA, de la Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Granos; del Centro de Exportadores de Cereales de la República Argentina y de FACA. El informe final de la Comisión planteó la necesidad de privatizar la gestión (conservando la propiedad estatal de los elevadores) para alcanzar condiciones de competitividad en los mercados internacionales. Los resultados de la explotación dependerían de “a) el nivel de las tarifas que se fijen por los servicios prestados; b) la efectiva reducción de los costos de explotación; c) el volumen de la producción de granos, que a su vez era función de la situación de precios y mercados”. Cada uno de los sectores consultados hizo propuestas en función de sus intereses concluyendo que “la infraestructura –pública y privada- disponible en el sistema de elevación terminal se halla un tanto sobredimensionada en relación con las necesidades de almacenamiento y embarque actuales; ya sea porque desaparecieron cultivos (como el lino) o porque disminuyó la producción de otros. Ello se manifiesta en la baja rotación de las existencias, en el carácter cíclico de la operatoria de elevación, en la ineficiente asignación de los flujos de mercaderías entre instalaciones y en la relativamente baja intensidad de explotación” (JNG, 1987). De ello se dedujo que la situación óptima era aquella donde el Estado detenta la propiedad y el control de los servicios, y los agentes privados la gestión de los elevadores.

Simultáneamente, la SAGyP en convenio con el IICA, el PNUD y el BIRF desarrollaron diversos proyectos, produjeron informes y diseñaron políticas con intervención de expertos extranjeros que afirmaban la necesidad de iniciar un proceso de desregulación del mercado de granos. En este

12 Gran parte de los ilícitos no pueden probarse en esta investigación. Uno de los ejemplos que tuvo resonancia en los medios de comunicación fue la importación de pollos -públicamente conocidos como los “pollos de Mazorín”- que constituyeron un desfalco a fines de los años ochenta y que se realizó a través de la JNG, precisamente, porque bastaba con la decisión del presidente para hacerlo. Sin embargo, la idea de comprar pollos en el exterior para contrarrestar la demanda estacional, que redundaba en un incremento de los precios, era racional; el problema radicó en la falta de infraestructura para el almacenamiento de la compra.

sentido, se afirmaba que “el sistema comercial granario presenta deficiencias en el desempeño por: a) un desequilibrio entre el poder de negociación de la Oferta y la Demanda, b) la existencia de elevados costos al usuario (tarifas) de algunos servicios, lo que determina menores precios FOB puertos argentinos y menores precios al productor” (Regúnaga, 1988). El desequilibrio existente entre la oferta y la demanda estaba estrechamente vinculado al desequilibrio existente entre el acceso al financiamiento de ambos sectores: la demanda (exportadores e industriales) gozaban del régimen de prefinanciación de divisas que implicaba a) alta disponibilidad de crédito, b) tasas internacionales relativamente bajas y c) grandes posibilidades de ganancias en el circuito financiero local; mientras que la oferta (productores, acopiadores y cooperativas) tenía crédito restringido, altas tasas de interés, baja rentabilidad y, consecuentemente, poca capacidad de generación de excedentes¹³.

Por su parte, Confederación Intercooperativa Agropecuaria Coop. Ltda. (Coninagro) entre 1988 y la primera mitad de 1989, participó activamente en la negociación tendiente a “constituir el consorcio que se hará cargo de la gestión de los elevadores portuarios pertenecientes a la JNG. [...] Deberán estar representados los sectores cooperativo, acopiador, de la producción y de la exportación, con una participación igualitaria. [...] Las obras de mejoramiento y puesta a punto de la infraestructura física de los elevadores transferidos, serán llevados a cabo por la empresa concesionaria. A efectos de su financiamiento, la Junta se compromete a obtener créditos que serían asignados a la concesionaria” (Coninagro, 20 de marzo de 1989). Por último, la entidad proponía incorporar entre las condiciones que “... el Consorcio reconoce a la Junta facultades de fiscalización de funcionamiento del sistema de elevación bajo concesión” (Coninagro, 20 de marzo de 1989).

Las conclusiones de los trabajos, realizados a partir del financiamiento -vías préstamos- del Banco Mundial, sugerían que “...las propuestas de constitución de un sistema nacional de planificación agropecuaria, contrastan fuertemente con la efectiva política de desmantelamiento realizada con los recursos humanos estables. La reducción de los salarios a niveles muy bajos, en un país que ha alineado buena parte de sus precios a nivel internacional, contribuyó a generar las inadecuadas condiciones de trabajo actuales” (Barsky, 1992). Asimismo, se disminuyó la cantidad y capacidad técnica capaz de dar continuidad al diseño de políticas, seguimiento y evaluación de los procesos de regulación estatal.

13 Nótese que el autor mencionado es quien, tres años después colabora con Domingo Cavallo en la liquidación de la JNG, encubriendo la acción de los sectores que podían reaccionar vetando la liquidación. Entre ellos el propio interventor –defensor accérrimo- de la Junta.

El intento de reformar la Junta Nacional de Granos

En mayo de 1989 se produjeron las elecciones nacionales que derivaron en la asunción del Presidente electo C. S. Menem el 8 de julio de 1989. La Secretaría de Agricultura fue encabezada por el Ing. Marcelo Regúnaga y la Junta Nacional de Granos quedó bajo la presidencia del Ing. Guillermo Moore de la Serna (ligado a los sectores de la producción y a la acción cooperativa). Marcelo Regúnaga se había desempeñado en diversas gerencias de la JNG y durante los últimos años de la década del ochenta participó activamente en el diseño de alternativas que mejoraran el funcionamiento de la Junta. Ninguno de los informes sugirió ni previó la liquidación, ésta sólo formó parte del discurso a partir del Decreto 2284 de desregulación económica firmado en 1991.

A un mes de iniciada la nueva gestión se aprobó la Ley 23.696, de Reforma del Estado, que incluyó a la Junta en el anexo de organismos a reestructurar. Los aportes de las instituciones representativas del agro fueron dirigidos a elaborar un programa de privatización de los elevadores terminales y la reestructuración de las funciones del Ente. Con ese objetivo se ajustaron las estructuras burocráticas y operativas de la JNG, con el fin de eficientizarlas y modernizarlas, incorporando capital privado en la elevación de granos. Además, se esperaba privatizar la gestión y administración de las instalaciones sin deudas ni pasivos que pudieran quedar a cargo del Estado. Bajo esta consigna, en 1990, se vendieron las instalaciones de la Junta en Concepción del Uruguay a la Federación de Cooperativas Arroceras, a un precio simbólico basado en la ausencia de inversiones y en la escasa rentabilidad futura del negocio. También, se vendieron silos de campaña en distintas provincias bajo modalidades similares.

Por otra parte, se avanzó en la quita del cupo de materia prima otorgada a los molinos harineros puesto que en la práctica constituía un subsidio encubierto. El procedimiento consistía en que la JNG depositaba materia prima en los silos de los molinos harineros y pagaba por el almacenaje de granos, independientemente de que luego el propio molino comprara el grano depositado.

En cuanto al financiamiento, la JNG era un órgano autárquico y descentralizado que obtenía sus recursos de las tarifas que se percibían en concepto de prestación de servicios en instalaciones portuarias de la red oficial y por el producido de la compra de cereales en el mercado interno y de la venta en el exterior. Hasta 1980 el Ente se sostenía fundamentalmente con la percepción de un impuesto a la exportación del 1,5%, que le permitía cobrar aranceles por servicios más bajos. A partir de allí, la quita de esa fuente de ingresos, la habilitación a la construcción y funcionamiento de elevadores privados y la imposibilidad de competir vía aranceles (al depender de dichos ingresos) hicieron al deterioro de las instalaciones de la Junta. Se sumaba a la situación estructural las características cambiantes de la administración y dirección de la JNG, sujeta a los vaivenes de la política económica que arribaron a 1989 en condiciones muy deterioradas.

La Junta había abandonado en 1989 el monopolio del comercio exterior de cereales, operando sólo como agente corrector de los desequilibrios del libre mercado permitiendo participar del mercado externo a agentes que por sí mismos no lo harían, estableciendo guías de precios de exportación. Sin embargo, en un intento de recuperación de las funciones de fomento a la producción se crearon, a mediados de 1989, Comisiones de Comercialización en cada distrito compuestas por un representante del acopio, uno del sector cooperativo y dos representantes del sector productor, bajo la coordinación de un jefe de distrito. El objetivo de las mismas era dar transparencia a las acciones que integran el comercio de granos, recibir inquietudes de los productores y recabar información sobre actos o procedimientos ilícitos para erradicarlos.

Los representantes de diversas entidades continuaban elaborando propuestas y haciendo públicas sus opciones de privatización de ciertas funciones del organismo. En todos los casos, la JNG seguiría siendo el agente estatal de contralor. Mientras el primer interventor/liquidador, el Ing. Guillermo Moore de la Serna, avanzaba en el proceso para implementar la gestión público-privada de los elevadores, el Poder Ejecutivo dió a conocer el **decreto 1757/90** por el cual se estableció la absoluta competencia del MOSP para proceder a la venta de bienes muebles y rezagos, y de bienes inmuebles del Estado, asimismo, disponía que los fondos que se obtuvieran en concepto de venta ingresarían a Rentas Generales y se depositarían en la tesorería General de la Nación. La JNG respondió inmediatamente puesto que afectaría negativamente el funcionamiento del organismo, al privarlo de su capacidad de disponer de sus bienes, menoscabando el patrimonio del organismo. El presidente del Ente hizo llegar un comunicado al Presidente, donde expresaba que “La JNG, en su carácter de Ente Autárquico, no ha influido negativamente en los déficits del Estado, y se ha bastado financieramente por sí misma. [...] La construcción de la red oficial de Elevadores de Campaña y Portuarios se realizó con recursos derivados de contribuciones específicas de la Ley de Granos (6698/63), y con el 1,5% de impuesto sobre los importes de ventas de exportación, de tal modo que el esfuerzo contributivo recayó en los productores agrícolas del país, quienes podrían reclamar con autoridad sobre estas medidas y sus consecuencias” (Long, JNG, 1990). La firma del decreto denota la voluntad del gobierno, coincidente con los sectores más concentrados del comercio de granos, de contribuir a la degradación del ente, cuestión que no aparecía en el espectro de posibilidades que manejaban los sectores de la producción ni las propias instituciones vinculadas al agro.

La privatización de la Junta fue una decisión madurada desde 1976 tanto por una política deliberada de privatizarla (o liquidarla) a largo plazo, como por omisión de políticas defensoras y perfeccionadoras del Ente. Lo muestra el hecho de que la dictadura militar haya desmantelado una parte importante de la estructura de financiamiento del Ente; lo que derivó en niveles de inversión

insuficientes que llevaron al mal desempeño de ciertas funciones; el autofinanciamiento a través del cobro de aranceles tampoco le permitía competir a través del precio con los elevadores privados. En ese marco, debe pensarse la ineficacia del debate; la indiferencia por las alternativas que presentaron los sectores involucrados; el escaso impacto de las reformas tendientes a mejorar el funcionamiento de la institución y, finalmente, la liquidación mediante decreto.

La privatización y posterior liquidación del Ente

Hasta 1991 el debate, encarnado básicamente en las asociaciones de productores, giraba en torno a la modalidad que podría tener la privatización de la gestión y administración de los elevadores terminales, limitando la Junta Nacional de Granos a un mínimo de funciones asociadas a la intervención/regulación del mercado de cereales. Sin embargo, el 31 de octubre de 1991 el interventor/liquidador fue notificado por la prensa acerca de que el entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, había firmado el **Decreto nro. 2284/91 de desregulación** por el cual se liquidaría la Junta Nacional de Granos en un lapso de tres meses¹⁴. Los principios rectores del programa de desregulación eran: “a) en el comercio exterior: la derogación de todas las restricciones cuantitativas o cualitativas a las exportaciones e importaciones de bienes o servicios, así como los permisos previos y otras intervenciones del Estado. b) en las políticas regulatorias públicas y organización estatal: la derogación de toda legislación regulatoria que pesaba sobre los mercados de productos agrícolas regionales y agropecuarios tradicionales, la disolución y la privatización de las instalaciones de todos los entes públicos (diez en total) encargados de administrar las regulaciones suprimidas y, simultáneamente, el reforzamiento de los entes públicos responsables del control sanitario y de la calidad de los productos del agro, especialmente los orientados a la exportación” (Domeniconi et al., 1992). Como se verá al final de apartado VI, sólo hubo una parte que no se cumplió que fue el “reforzamiento de los entes públicos responsables del control sanitario y de la calidad de los productos del agro”¹⁵.

Mientras una parte de los sectores del agro se encontraban abocados a discutir y legitimar la modalidad de desregulación del mercado de granos se produjo la liquidación de la Junta y con ella, la desaparición, en un lapso sumamente corto de todas las normas e instituciones que regían el comercio de granos, lo cual dio paso a la vigencia plena de “las leyes del mercado” convirtiendo al ente en una diáspora y librando el mercado de granos a la puja de la cual se beneficiaron las empresas multinacionales. El presidente de la liquidada JNG expresa en la renuncia “...creo

14 Consultado el Dr. Moore de la Serna acerca de porqué la gestión habría seguido ese cauce responde que “la JNG era un obtáculo para el comportamiento de las empresas transnacionales de comercio de granos” a las cuales les es indiferente a qué país le venden y a cuál le compran.

15 En varias instituciones creadas a tal fin, es posible encontrar funcionarios que aún no conocen exactamente qué parte del control les corresponde realizar puesto que “está tan desregulado que todo lo hacen las exportadoras”.

honestamente que las razones de la disolución de la JNG hay que buscarlas en planteos ideológicos o intereses sectoriales pero no en los considerandos del referido decreto. Allí, se hace referencia y se eliminan, impuestos que gravan la producción agrícola que teóricamente cobraba la JNG. Estos impuestos, mencionados en el art. 61, hace más de diez años fueron abolidos. [...] De seguir este camino asistiremos a un despedazamiento inútil donde prevalecerán lo intereses de una burocracia sin transparencia o de grupos económicos con sus sedes fuera del país a los cuales la presencia de un organismo como la Junta molestaba.” (Carta de renuncia del Pte. De la JNG, Ing. G. Moore de la Serna, al Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ing. Agr. M. Regúnaga. 26 de noviembre de 1991).

La forma en que se liquidó la JNG contradice la correcta práctica de las reformas institucionales tendientes a “potenciar las fuerzas del mercado” puesto que exigen capacidades administrativas y técnicas en personal de nivel bajo y medio con educación adecuada, entrenamiento especializado de funcionarios técnicos de alto nivel, y capacidad para la recolección, procesamiento y difusión de la información. “La propia liberalización demanda un refuerzo de las capacidades del Estado” (Haggard y Kaufman, 1995) para conciliar intereses contradictorios y para evitar la conformación de burocracias alternativas que garanticen excepciones a determinados agentes del sector privado.

El proceso de liquidación comenzó en noviembre de 1991 y finalizó en marzo de 1992. El proceso de privatización alcanzó las Unidades de Campaña que quedaban en poder de la JNG que fueron vendidas en subasta pública en el Banco Ciudad de Buenos Aires. Las unidades terminales (en total fueron 36) se vendieron a un monto total de u\$s 11.414.000 (Meyosp, 1992) y estaban ubicadas predominantemente en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, además de Santa Fe, Salta y La Pampa.

La documentación, que la Junta había producido y acumulado durante más de cincuenta años de existencia, fue puesta a disposición de los profesionales que desempeñaban funciones en ella, por lo que buena parte de las publicaciones pasaron a integrar las bibliotecas privadas de sus empleados. Parelamente, mucha información se conservó gracias a que los empleados la entregaron a la Secretaría de Agricultura; particularmente las estadísticas que prácticamente eran desconocidas por los directivos de la Secretaría. El resto, fue trasladado en volquetes a los depósitos de la JNG en el Puerto de Buenos Aires. Unos meses después el material fue destruido liquidándose de esta forma la memoria de la institución¹⁶. Asimismo, no queda registro (o se conservó muy poco) de la estructura, dinámica y funcionamiento del Ente, ni de sus éxitos y ni de sus fracasos. Actualmente se baraja la posibilidad de crear un organismo similar a la Junta; empero, no podrá capitalizarse la

16 En una circular enviada a Coninagro (26/09/91) puede leerse: “se realizó el remate de las instalaciones de Puerto Madero de la JNG. Lote I: comprende el desarme, demolición, retiro de materiales y posterior relleno

experiencia anterior porque no sobrevivió registro alguno sobre el cual basarse. En ese sentido, muchas de las dificultades para obtener la información para esta investigación están asociadas a la destrucción de los archivos.

Las características de la privatización

Siguiendo las disposiciones establecidas se realizaron las concesiones de los elevadores terminales de la JNG. En general se trató de concesiones a 20 ó 30 años que fueron extendidas en los casos en los que el monto de las inversiones no sería amortizado en el período de concesión. La justificación de la extensión, que redundó en una renegociación de los contratador era que si no se extendía el período de concesión no se harían las inversiones; la prenda de negociación fueron los cánones. La presión resultó en la aceptación por parte del Estado de las prórrogas exigidas por los adjudicatarios. El **Cuadro nro. 1** caracteriza el tipo de transferencia al sector privado y el momento en que se realizó.

Cuadro nro. 1

Concesión de los elevadores terminales. Fecha y tipo de adjudicación.

Elevadores terminales	Fecha	Tipo de adjudicación
Elevador Terminal del Puerto de Buenos Aires	Agosto de 1992	Concesión por 30 años (U\$S 3/ton. embarcada y canon de U\$S 0,15)
Elevador Terminal del Puerto de Quequén	Agosto de 1992	Concesión por 30 años (U\$S 3/ton embarcada y canon de U\$S 0,40)
Elevador Terminal de Villa Constitución	Julio de 1993	Locación (canon U\$S 0,38)
Elevadores del Puerto de Ingeniero White	Marzo de 1993	Concesión por 30 años.
Elevador Terminal del Puerto de Mar del Plata	Noviembre de 1993	Concesión (canon total durante la concesión: U\$S 2.400.000 por el elevador y U\$ 250.000 por el uso de las oficinas adyacentes)
Terminales VI y VII de Rosario	Octubre de 1994	Concesión por 30 años (canon de U\$S 0,39 por tonelada cargada)
Terminal 1y 2 P. Nuevo	Setiembre de 1994	Concesión por 20 años
Terminal 3. Pto. Nuevo	Julio de 1994	Concesión por 20 años
Terminal 4. Pto. Nuevo	Julio de 1994	Concesión por 20 años
Terminal 5. Pto. Nuevo	Julio de 1994	Concesión por 20 años

Fuente: Secretaría de Comercio e Inversión, 1994.

La totalidad de las transferencias se realizó en el lapso de dos años que van de agosto de 1992 a septiembre de 1994. Es evidente que la urgencia con que se realizó el proceso fue contra la buena práctica de la reforma y la democratización del proceso de licitación.

El **Cuadro nro. 2** da cuenta de las empresas adjudicatarias de los elevadores terminales. Allí se puede ver que los elevadores terminales estratégicos como Buenos Aires, Quequén e Ing. White tienen accionistas comunes (Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Coninagro (ACA y FACA), Confederaciones Rurales Argentinas, Sociedad Rural Argentina, S.A. Genaro García). Asimismo

hasta el nivel del suelo de galpones y construcciones varias existentes en el predio”, diversas fuentes revelaron que allí se encontraba el material elaborado por la Junta durante más de 50 años.

Nidera participa de la concesión de Quequén e Ing. White, es el caso también de B&B Comercial y de Productos Sudamericanos. En este caso, se produjo un proceso de concentración donde un reducido número de exportadores fue adjudicatario de los elevadores y, con ellos, de la exportación de granos del país.

Cuadro nro. 2

Los elevadores terminales y sus adjudicatarios.

Elevadores/terminales	Concesionarios
Elevador Terminal del Puerto de Buenos Aires	Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Centro de Corredores y Comisionistas de Cereales de Buenos Aires, Confederación Intercooperativa Agropecuaria Coop. Ltda.; Confederaciones Rurales Argentinas, Sociedad Rural Argentina, S.A. Genaro García, La Plata Cereal Co. SACIAFel, Mercado a Término de Buenos Aires y Transportadora y Almacenadora a Granel SACyF.
Elevador Terminal del Puerto de Quequén	Bolsa de Cereales de Bs.As., Centro de Acopiadores de Cereales, Zona Puerto Quequén, Centro de Corredores y Comisionistas de Cereales de Bs.As., Confederación Intercooperativa Agropecuaria Coop. Ltda., Confederaciones Rurales Argentinas, Sociedad Rural Argentina, Asociación de Cooperativas Argentinas Coop. Ltda (ACA), Bunge y Born Comercial S.A., S.A. Genaro García, La Necochea Quequén S.A., La Plata Cereal SACIAFel, Mercado a Término de Buenos Aires, Nidera Argentina S.A., Productos Sudamericanos S.A. y Tradigrain S.A.
Elevador Terminal de Villa Constitución	Servicios Portuarios
Elevadores del Puerto de Ingeniero White	Bunge y Born Comercial S.A., Techint, Nidera Argentina S.A., Asociación de Cooperativas Agrarias, Productos Sudamericanos S.A., Sociedad Comercial del Plata, S.A. Genaro García, Bolsa de Cereales de Bahía Blanca, Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Coninagro, Confederaciones Rurales Argentinas y Sociedad Rural Argentina.
Elevador Terminal del Puerto de Mar del Plata	Consortio integrado por Piacentino Compañía Argentina de Comercio S.A, Juan F. Caseros Ramos Mejía, Pablo Ramos Mejía, Santiago Ramos Mejía y Sara Ramos Mejía.
Terminales VI y VII de Rosario	UTE formada por: Servicios Portuarios S.A. y Terminal Puerto San Nicolás.
Terminal 1y2 Pto. Nvo.	River Plate Container Terminal S.A., Murchison S.A. Estibajes y Cargas , Roman Marítima S.A.
Terminal 3 Pto. Nuevo	Terminales Portuarias Argentinas S.A. ¹⁷
Terminal 4 Pto. Nuevo	Gabriel y Cía S.R.L., Empresa Guillermo Martínez SACyF, Graneles Portuarios S.A., Platachart S.A.
Terminal 5 Pto. Nuevo	Buenos Aires Container Terminal Services S.A. ¹⁸
Terminal 6 Pto. Nuevo	Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires S.A. ¹⁹

Fuente: Secretaría de Comercio e Inversión, 1999.

Los adjudicatarios de los elevadores de Ing. White, Techint y Sociedad Comercial del Plata, son también los concesionarios del ramal ferroviario Rosario – Bahía Blanca, denominado Ferroexpreso Pampeano. Dicho ferrocarril explota el más importante ramal cerealero -de 5.287 Km.- desde el 1 de noviembre de 1991, con lo que se produjo un proceso de integración vertical del proceso productivo, además de la cuota de concentración del mercado de granos. El contrato de concesión se firmó el 15 de abril de 1991 y el consorcio está integrado también por Iowa, Chase Manhattan, Riobank International, Gesiemes y Empresa Argentina de Cemento Armado. En la actualidad lo operan Riobank y Techint, y Iowa es el operador técnico con una participación menor.

17 Terminales Portuarias Argentinas S.A. es un consorcio integrado por Autotransporte Antártida ATA S.A., Mijack Products Incorporate, Arpetro S.A. y Rogge Marine Consulting G.M.B.H.

18 Buenos Aires Container Terminal Services S.A. es un consorcio integrado por BI S.A. (del grupo económico Bemberg), H. Bouzas & Cía. S.A. e International Container Terminal Services Inc.

El contrato de concesión del ferrocarril incluía la operación ferroviaria del puerto Ing. White de Bahía Blanca y del de Rosario. Esta información no se dio a conocer antes de la firma del contrato y las instituciones agrarias tomaron conocimiento por la prensa. El 6 de mayo de 1991 (cuando ya estaba firmado el acuerdo), Coninagro lanza un comunicado donde denuncia esta situación y alerta “... sobre la necesidad de preservar la participación de los usuarios del corredor ferroviario de cargas [...] Coninagro da la voz de alarma ante la inminencia del otorgamiento de una concesión monopólica de tránsito exclusivo sobre tan vital vía de transporte, acceso y movimiento portuario. Llama la atención una vez más a funcionarios y autoridades sobre la necesidad de preservar la libre competencia y concurrencia a los mercados, y alerta a la opinión pública acerca de la importancia de una decisión que puede comprometer a más de una generación de productores agropecuarios y a vastas zonas del país” (Coninagro, 6/5/91).

El reclamo se hizo extensivo a la prestación de todos los servicios -en especial la energía eléctrica- que iban adquiriendo un patrón de comportamiento común: incrementos y reestructuraciones tarifarios previos a la privatización, la dolarización de las tarifas, la aplicación de mecanismos de actualización tarifaria que contradecían las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, la debilidad de los organismos de contralor, la recurrencia a la renegociación de los contratos originales de transferencia o concesión y, por todo lo anterior, una evolución que tiende a perjudicar a los sectores productores de bienes (Abeles, 1999). Los canones en general se renegociaron y, aún así, muy pocos los pagaron; en el caso de Techint, durante años, por un conflicto ficticio no pagó los canones y en momentos de fuertes pérdidas, estuvo a punto de rescindir el contrato de concesión.

Un efecto adicional que tuvo la adjudicación de los elevadores y de las líneas ferroviarias a los mismos grupos, fue que se descuidaron o anularon los tramos de recorrido que no eran funcionales al traslado de granos. Así, una serie de pueblos que habían crecido en las proximidades de las estaciones ferroviarias perdieron su principal forma de desplazamiento e, incluso, eje dinamizador de dichas poblaciones. El consorcio que en su momento obtuvo la concesión del Elevador Terminal del Puerto de Mar del Plata fue desplazado de la operación por Richco Cereales que lo maneja en la actualidad.

Si la liberalización de cualquier mercado exige el reforzamiento del personal de los niveles intermedios del Estado para conciliar intereses contradictorios y para evitar que se formen burocracias alternativas que garanticen excepciones a determinados agentes del sector privado; en este caso, por el contrario, se produjo una gran diáspora del personal -que no fue privativa del área de agricultura- que impidió cualquier control y dejó librada la disputa de intereses a los grupos de presión; esta situación se reiteró en varias privatizaciones. Otro factor que atentó contra la

19 Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires S.A. es un consorcio integrado por Inversiones Portuarias S.A.,

democratización del proceso fue la rapidez con que se efectuó la liquidación de la Junta (entre noviembre de 1991 a marzo de 1992) y la privatización de los elevadores (desde agosto de 1992 a septiembre de 1994).

VII. EL IMPACTO DE LA LIQUIDACIÓN DE LA JUNTA NACIONAL DE GRANOS SOBRE LOS ACTORES SOCIALES

Los productores

Dentro del universo de los productores agropecuarios se diferencia a los propietarios (trabajan su propia tierra) de los arrendatarios (trabajan tierras de terceros pagando por ello una retribución monetaria o bien una cantidad física de mercadería en concepto de renta). Si bien no es dable generalizar, cabe aclarar que la producción de cereales exige, a diferencia de otras actividades agropecuarias, una considerable proporción de capital fijo, por ende, se trata en general de productores –propietarios o arrendatarios- grandes y medianos (del tipo farmer).

Entre los productores propietarios existían en la Argentina antes de la privatización de la Junta Nacional de Granos y la desregulación del mercado granario:

- Los **productores clásicos** capitalizados que trabajan en forma directa el terreno y no concurren al mercado de tierras
- Los **propietarios rentistas** que han cedido toda su tierra para que sea trabajada por terceros a través de contratos de arrendamiento, aparcería o mediería.
- Los **contratistas rurales**, incluyen a dos tipos de empresarios cuyas actividades poseen características muy distintas entre sí: los contratistas de máquinas (que brindan servicios a terceros de laboreo, siembra, protección de cultivos y cosecha, recibiendo como pago por su prestación dinero y/o especies) y los contratistas tanteros (que toman campos de terceros a través de la celebración en forma oral o escrita de contratos por una o más cosechas, comprometiéndose a entregar después de las mismas un porcentaje o una cantidad fija previamente estipulada). El primer caso está absolutamente exento de riesgos, mientras que el contratista tantero, corre con todos los riesgos inherentes a la actividad y es por ello que luego de pagar la renta al propietario conserva la mercadería cosechada.
- Los **productores contratistas**. Son propietarios y arrendatarios a la vez porque además de trabajar su tierra explotan tierras de terceros. Este sector es uno de los mejor dotados en maquinarias para la realización de las labores y la recolección de granos.

A partir de 1991, como consecuencia de los cambios introducidos en la economía (entre ellos la liquidación de la Junta Nacional de Granos), surgieron nuevos actores en la oferta primaria de granos:

- Los **pools de productores** son asociaciones de productores para adquirir insumos con descuento (pool de compra), para negociar mejor la comercialización de sus granos (pool de venta) o para encarar todo el proceso productivo (pool de siembra). Jurídicamente pueden formarse como sociedades de hecho, “agrupaciones de colaboración” o “uniones transitorias de empresas”. Los requerimientos organizativos del pool cambian en parte la forma de trabajo de los productores, con más responsabilidades desde el punto de vista grupal y empresarial. Los productores deben responder y organizarse para cumplir el objetivo de entrega comprometido, tanto en volumen como en calidad.
- Los **fondos comunes de inversión** son fideicomisos financieros por los cuales el inversor entrega sus fondos a una sociedad gerente que se encarga de la administración de los mismos, emitiendo certificados de participación sobre ese dominio colectivo denominados “cuotas-parte”. La maximización de las ganancias provenientes del capital invertido se logra con la obtención de ventajas en la comercialización de los productos, las ventas de grandes volúmenes permiten reducir los gastos de operatoria, sea con intervención de corredores o directamente con fábricas o exportadores. Este tipo de producción –sin contralor alguno- tienen el problema de que sobreexplota la tierra, mediante el arriendo por lapsos muy cortos y dirigidas a obtener el máximo beneficio. El resultado es la degradación profunda de las tierras.
- Las **instituciones cooperativas** que agrupan a productores pequeños y medianos. Los productores medianos se vinculaban con la exportación a través de las cooperativas y de la JNG. Las cooperativas persisten, si bien en número muchísimo menor, con diferentes funciones y exportan a través de las entidades de segundo grado (ACA y FACA). La JNG al financiar fletes y almacenajes y, además, establecer cupos en función de la capacidad de exportación de los años anteriores de cada agente, posibilitaba que los productores menos competitivos permanecieran en el mercado de granos²⁰.

Una vez suprimido el Ente se produjo en proceso de concentración de la producción a través de la selección de productores por el cual permanecieron en el mercado aquellos capaces de financiar toda la cadena de producción (semilla, siembra, fertilizantes, combustibles, cosecha) y comercialización (flete y comisiones). La concentración se dio como resultado de: a) la desaparición de la Junta que implicó un cambio importante en el funcionamiento del mercado; y b) los productores para integrarse al proceso de “modernización” y ser más competitivos debieron endeudarse. Al no poder saldar las deudas los bancos y exportadores remataron las tierras; y c) los que no se “modernizaron” porque no estuvieron dispuestos a endeudarse procedieron a la venta de

20 Al suprimirse la JNG, el funcionario de Agricultura Ingaramo convalidó la desaparición en el corto plazo de 200.000 familias rurales “no competitivas” (Rural Sudeste, 1991). Paradójicamente, Ingaramo había sido Director de ACA durante mucho tiempo.

las tierras y al éxodo a la ciudades²¹. Se estimaba que la deuda de unos 200.000 pequeños y medianos propietarios ascendía a unos 12.000 a 15.000 millones de dólares (\$1 = U\$1). “Se calcula que han desaparecido unos 150.000 productores. [...] En Córdoba han desaparecido en los últimos 10 años unos mil productores por año; en Santa Fe desapareció el 48% y en Pergamino el 25%. Lo que cambió es que no hay más Junta Nacional de Granos ni una concepción integradora del desarrollo de la agricultura” (Buzzi, 2001).

Cabe aclarar que es imposible presentar estadísticas al respecto, debido a la falta de un nuevo censo agropecuario que actualice los datos de 1988.

Las cooperativas de primer grado

Son sociedades formadas por los productores que tienen como principal cometido la comercialización de los granos de propiedad de aquéllos. Se rigen por una ley especial y, a diferencia de los acopiadores, no les está permitido comprar mercadería a sus asociados, sino que éstos entregan la producción, autorizándolas a efectuar la venta a un precio convenido. En cuanto a la administración y representación, es ejercida por un consejo de administración cuyos miembros son elegidos por asamblea y deben ser asociados. A su vez este órgano delega facultades y atribuciones en el gerente, que depende de él en forma directa.

Las cooperativas están agrupadas en organizaciones de segundo grado, siendo las más grandes asociaciones la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) y la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (FACA). Agricultores Federados Argentinos (AFA) constituye un caso especial de cooperativa de primer grado con delegaciones en distintas zonas, aunque por las características de actuación se asemeja a las de segundo grado.

Según el INAES (2001), en el año 1980 existían 1433 cooperativas de origen agropecuario, hacia el año 2000 había 867 cooperativas agropecuarias en actividad, mientras el registro informa que permanecen inactivas 287 cooperativas. En el cuadro siguiente se muestran las provincias con mayor actividad agraria cerealera y sus cooperativas (activas e inactivas). Puede verse que la provincia de Córdoba es la que mayor cantidad de cooperativas ha cerrado o han dejado de desarrollar actividades. Al indagar sobre esta información se observa que las cooperativas dadas de baja son, en su mayoría, las ligadas a los elevadores terminales que fueron explotados cooperativamente²². En la provincia de Entre Ríos la privatización del Elevador Terminal (que, como se dijo, fue cedido a una asociación cooperativa) no explica el cierre de las cooperativas sino que, en este caso, confluyen varios factores: a) la crisis del sistema de abastecimiento y comercialización de las cooperativas; b) la crisis agraria (caída de los precios y aumento de las tasas

²¹ La venta de las tierras sucedió tanto por la presión de las deudas y como porque el momento coincidió con momentos de precios excepcionalmente alto de las mismas.

²² Se encuentran las Sociedades Graneros y Elevadores Argentinos de Balnearia, de Belgrado, de Alejandro, etc.

de interés) y c) una inducción de los productores al cambio de actividad a partir de las ventajas relativas de dedicarse a la avicultura en los años noventa.

Cuadro nro. 3

Las cooperativas agrarias según provincia de origen (activas e inactivas). Año 2001

En valores absolutos y en porcentajes

Provincia	Valores absolutos	Porcentaje	Activas	Canceladas	% de coop. Canceladas
Buenos Aires	218	18,89	164	54	24,77
Santa Fe	177	15,34	129	48	27,12
Córdoba	141	12,22	70	71	50,35
Tucumán	84	7,28	78	6	7,14
Entre Ríos	72	6,24	48	24	33,33
Resto de las pcias.	462	40,03	378	84	18,18
TOTAL	1154	100	867	287	

Fuente: Elaboración propia en base a I.N.A.E.S., 2001.

La menor cantidad de cooperativas, el cierre de muchas de ellas, la fusión entre otras, fue acompañada de una reestructuración en el funcionamiento de las cooperativas que se volcaron mayoritariamente a asistir la producción de cereales (realizada en general por productores medios o grandes) en detrimento de los pequeños productores del agro. Las ventajas que los grandes productores podían obtener por parte de los acopiadores y exportadores comenzaron a serle ofrecidas por diversas cooperativas empeñadas en no perder competitividad (Tort, 1988), lo que desplazó el eje de la actividad cooperativa de los sectores más desprotegidos a los mejor posicionados. Esta circunstancia tergiversa los principios del cooperativismo tornándose un nexo de los productores medios para integrar los mercados concentrados antes que actuar como agentes desconcentradores del mercado.

En 1984, las cooperativas asociadas en ACA y FACA explicaban el 25,5% de los embarques de trigo, en los promedios de 1985 a 1987 ambas entidades representaron el 22% mientras las multinacionales Nidera y Cargill incrementaron su importancia del 22,5% a un 27,3% en el mismo período. En 1989, las cooperativas representaban el 9,85% y en 1996 el 8,63% de los embarques.

En cuanto a Coninagro, hacia 1992, cuando estuvo claro que el proceso de privatizaciones avanzaría, abandonó la reticencia y se pronunció a favor de las privatizaciones de los servicios en general pero exigiendo que se incluya en la toma de decisiones a las instituciones representativas de la producción y el comercio de granos. En mayo del mismo año la entidad presentó diversos documentos donde protestaba por el aumento de los costos de productos agropecuarios –donde los servicios privatizados eran un componente importante-, unido a la mayor presión impositiva y a las altísimas tasas de interés. El reclamo se mantuvo y al año siguiente la entidad recordaba que había reclamado reiteradamente que las privatizaciones se realizaran con la necesaria participación de los usuarios de los distintos bienes y servicios entregados en propiedad o concesión. “Nuestras propuestas fueron atendidas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en la concesión de

los elevadores pero en todos los demás casos los intereses monopólicos aprovecharon la debilidad de los negociadores para que los pliegos no valoraran la representatividad de los usuarios (como es el caso de la privatización de energía, transporte y telefonía)” (Coninagro, Comunicado de prensa nro. 370). Evidentemente, la provisión privada de servicios públicos se había convertido en una parte importante de los costos agropecuarios reflejados en el encarecimiento de los fletes (vía aumento del costo de los peajes y de los combustibles), en el costo de la energía, etc.. El incremento del costo del flete tenía el agravante del impacto de la desaparición de tramos de ferrocarriles de carga (Ferroexpreso desactivó ramales enteros), que hasta fines de los años ochenta eran la principal modalidad de transporte de gran parte de los productos agropecuarios.

La institución se mostró sumamente crítica del resto de las privatizaciones puesto que no participó en las decisiones ni se generaron modalidades de influencia en el proceso. Por ello, en mayo de 1991 Coninagro se expidió contra la privatización del corredor ferroviario Rosario-Bahía Blanca, que incluiría la operación de los puertos de Ing. White y de Rosario, no comprendidos en los pliegos de licitación. La privatización afectaría las principales bocas de salida al exterior de los productos agrícolas nacionales.

En 1994 cuando se había realizado la mayor parte de las privatizaciones, Coninagro dio a conocer su posición tras la liquidación de la JNG. En este sentido expresó que “como consecuencia del grave error que significó la desaparición de la JNG, no existe mecanismo alguno capaz de brindar un adecuado instrumento para la defensa de los intereses del productor, llegándose al punto que se ha hecho difícil conocer los valores reales de comercialización. Tampoco hay ningún sustituto referencial o crediticio capaz de suplir las funciones de la ex JNG, por lo que los productores se encuentran confundidos frente a las maniobras especulativas [...] El grave perjuicio que sufren los productores agropecuarios está en relación directa a los importantes beneficios que proporciona el comercio exterior, beneficios que no se vuelcan hacia la economía interna en su conjunto” (Coninagro, Comunicado de prensa nro. 412). En otro punto llamaría a los sectores privados interesados en la producción y el comercio del trigo a cubrir el vacío institucional que significó la eliminación de la JNG “para garantizar las estrategias globales del comercio internacional”.

Puede definirse un recorrido en las posiciones de la institución según el cual se distinguen cuatro etapas:

- primera etapa: apoya la privatización de los elevadores y participa del traspaso. Aún no está prevista la futura liquidación de la JNG.
- segunda etapa: se niega a la liquidación de la JNG, pero ya está decidida.
- tercera etapa: cuestiona que no se incorpore al sector cooperativo en el resto de las privatizaciones.

- cuarta etapa: concluye que la liquidación del Ente fue un grave error e incita a la reedición de algún tipo de institución que desempeñe las funciones de la JNG.

La Sociedad Rural Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas en general apoyaron la liquidación de la JNG o bien no se manifestaron abiertamente en contra; en una actitud que caracteriza al sector agropecuario, donde existen varias entidades y pueden desplegar una estrategia donde unos negocian y otros presionan (Palomino, 1991).

Los acopiadores

Son empresas con fines de lucro que mantienen una relación comercial directa con los productores y al igual que las cooperativas. Los acopiadores en nuestro país forman centros de acopiadores (entidades de primer grado) y una Federación de Acopiadores (entidad de segundo grado). Los primeros son 14 centros de acopiadores, ubicados en diversos lugares de la provincia de Buenos Aires y en las principales provincias productoras de cereales del país. Estas entidades agrupan unas 800 empresas acopiadoras, que (salvo las empresas más grandes que producen, acopian e incluso exportan) no tienen ningún tipo de integración comercial.

Estos agentes tienen a su cargo la recepción, el acondicionamiento y conservación de los granos. El negocio natural del acopio es el de operar como depositario de granos, aunque ello no quita ofrecerle al productor servicios complementarios, como la venta de lubricantes y combustibles, suministro de insumos (semillas, agroquímicos y fertilizantes), créditos para la explotación, etc. La mercadería existente en sus instalaciones puede ser de su propiedad o de terceros, sean éstos productores que entregaron “a fijar precio” o exportadores o industriales que ya la adquirieron y esperan la fecha de entrega establecida en la operación.

La tendencia creciente de las empresas multinacionales a operar con los grandes productores contribuyó a la absorción de una parte importante de las actividades que realizaban los intermediarios. Los industriales pueden operar con productores medianos y pequeños, estos entregan directamente en los establecimientos industriales, fábricas de aceite o molinos harineros. También, la desaparición de la JNG, hizo que los centros de acopiadores ocuparan funciones ligadas al Ente. En efecto, la Federación de Acopiadores de Granos en la actualidad brinda los servicios de: asesoramiento en general, comercialización, aspectos económico financieros, impuestos y contribuciones, insumos, asesoramiento legal, aspectos técnicos (estándares y bases estatutarias de los granos, metodología de extracción de muestras, recibo y entrega de granos, calidades promedio de granos, etc.) y sobre transporte (interjurisdiccional y provincial).

Los exportadores

Los exportadores de cereales constituyen un grupo de grandes empresas que existen en el país desde principios del siglo pasado. Si se analiza el ranking de exportadores de granos se puede ver

que desde 1930 aproximadamente existe un núcleo de grandes empresas comercializadoras mundiales de granos, denominado el ABCD del comercio de cereales, constituido por André (La Plata Cereal), Bunge & Born, Cargill, Cía. Continental y Dreyfus. Estas empresas exportaban directamente en las etapas liberales de política comercial y a través de la JNG en las etapas intervencionistas. En efecto, el Estado establecía cupos de exportación según el histórico producido por cada productor.

En el período que nos interesa, hacia 1987 la JNG monopolizaba la exportación de granos, seguida por Nidera, las cooperativas de segundo grado (FACA y ACA), Cargill, Dreyfus, etc. (Ver **Cuadro nro. 4**). El dato es sumamente relevante puesto que se observa que la única empresa que supera en porcentaje de exportación a las asociaciones de productores es Nidera Argentina, todas las demás se encuentran por debajo de éstas. En 1989, cuando la JNG comenzó a cumplir un rol menos activo en el comercio externo de granos, el principal exportador pasó a ser Cargill seguido por Nidera.

Cuadro Nro. 4

Exportadores de granos de mayor importancia. Años 1987-1989-1996.

(en % sobre el total de toneladas)

Exportador	tn/1987	ton/1989	Ton/1996
JNG	13,21	3,13	-
Nidera Argentina	11,58	8,67	9,84
FACA	8,87	3,82	2,68
ACA	7,38	6,04	8,64
Cargill	6,88	11,02	10,65
L. Dreyfus	5,02	5,05	13,33
Richco Cereales (1)	4,78	4,66	5,72
Cía. Continental	4,33	6,06	11,14
La Plata Cereal	4,02	3,32	9,97
B & B (2)	3,37	5,14	7,91
Productos Sudamericanos	3,19	3,17	11,56
Vicentín	2,75	2,34	6,01
Oleaginoso Moreno	0,04	1,03	10,94
Toepfer	0,00	2,18	7,14
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Junta Nacional de Granos y de la SAGYP.

(1) A partir de 1992 se denomina Glencore.

(2) En 1993 Molinos Río de la Plata absorbió la división granos de B&B de la Argentina.

Una vez desintegrada la Junta, el ranking de exportadores tiene el siguiente ordenamiento (**Cuadro nro. 5**); donde la primera asociación cooperativa ocupa el octavo puesto y FACA exporta a niveles tan escasos que no aparece en el ranking. Si bien el comercio de granos siempre se caracterizó por su transnacionalización; la etapa de vigencia de la Junta hacía posible la participación –aunque diferencial- de los pequeños y medianos productores. Al retirarse la Junta, la exportación vuelve a

ser captada por las empresas transnacionales; a excepción de Oleaginosa Moreno y Vicentín de origen nacional.

Cuadro nro. 5
Exportadores de granos. Ranking según posiciones de 1996.

Exportador	Ranking		
	1987	1989	1996
L. Dreyfus	6	6	1
Productos Sudamericanos	11	10	2
Cía. Continental	8	3	3
Oleaginosa Moreno	13	14	4
Cargill	5	1	5
La Plata Cereal	9	9	6
Nidera Argentina	2	2	7
ACA	4	4	8
B & B / Molinos	10	5	9
Toepfer	14	13	10
Vicentín	12	12	11
Richco Cereales/Glencore	7	7	12
JNG	1	11	-
FACA	3	8	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Junta Nacional de Granos y de la SAGYP.

En 1996, una vez liquidada la JNG, el ranking muestra un orden liderado por las empresas transnacionales de exportación; mientras que las asociaciones cooperativas pierden peso en el conjunto hasta desaparecer del listado de exportadores (es el caso de FACA).

El **Cuadro nro. 6**, que ordena la información del cuadro anterior según la proporción exportada por cada empresa en el año 1996, permite observar de qué manera ganan posiciones de mercado las empresas transnacionales de exportación de granos frente a las asociaciones cooperativas y las empresas de menor envergadura.

Cuadro nro. 6
Ranking de los principales exportadores en 1996.
(en % sobre el total de toneladas)

Exportador	Ton/1996
L. Dreyfus	13,33
Productos Sudamericanos	11,56
Cía. Continental	11,14
Oleaginosa Moreno	10,94
Cargill	10,65
La Plata Cereal	9,97
Nidera Argentina	9,84
ACA	8,64
Molinos Río de la Plata	7,91
Toepfer	7,14
Vicentín	6,01
Glencore	5,72
FACA	2,68
Total	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Junta Nacional de Granos y de la SAGYP.

Las primeras cinco empresas exportadoras concentran el 57% del total de granos exportados. Por contraposición, en 1987, las cinco primeras empresas exportadoras concentraban el 47%, de cuyo porcentaje el 16% correspondía a las exportaciones de ACA y FACA (Ver **Cuadro nro. 4**). La desaparición de la Junta hizo que las empresas multinacionales ocuparan el espacio librado por el ente en detrimento de las asociaciones de productores con el consecuente costo social implícito en la pérdida de porciones de mercado de los productores medianos y pequeños.

Los problemas de ACA y FACA estuvieron asociados también a la crisis del sistema cooperativo en general; traducida en problemas de “gestión” que consistieron básicamente en gerencias ocupadas por grandes productores y cooperativas pobres, lo que derivó en una pérdida de confianza por parte de los pequeños productores. Muchas de ellas quebraron y, como las magnitudes que exportaban ACA y FACA, estaban vinculadas a lo que recogían de sus cooperativas asociadas, era natural que los tonelajes de exportación decayeran, este fenómeno fue más notorio en FACA (Alonso, 2002).

La industria molinera

La industria molinera argentina se caracterizó por un fuerte componente de empresas nacionales, de larga trayectoria y escasa integración o diversificación y de fuerte lazo con las políticas estatales en el sector (subsidio a los precios, cupos de producción por molino harinero, etc.). En 1980, dentro del programa de política de la dictadura, la industria sufrió la reducción del sistema de cupos de producción fijado por el Estado, así como la supresión de la entrega de trigo a precio subsidiado por parte de la JNG. A pesar de que este organismo suministró a la industria durante los ochenta el 40% del total de trigo para molienda (Huici y Jacobs, 1989), la industria debió competir con el sector exportador para sus compras, lo que determinó condiciones distintas a los años anteriores. Hasta entonces la JNG absorbía gran parte del costo financiero de la producción de harina, en virtud de que la cosecha de trigo se concentra en los meses de diciembre y enero, y es necesario tener una gran capacidad financiera para poder acopiar el volumen necesario de materia prima para procesar en los últimos meses del año comercial. En la práctica, hasta fines de los años ochenta, la JNG adquiría el trigo y desagotaba sus existencias en forma paulatina vendiendo materia prima a los molinos durante todo el año. A partir de 1991, los molinos tuvieron que autofinanciar el acopio de cereales para abastecerse durante todo el año comercial, en función de ello, varios molinos que tenían niveles de producción elevados descendieron en el ranking de productores. El ordenamiento de las empresas cambia significativamente (Ver **Cuadro nro. 7**).

Cuadro Nro. 7

Molienda de las 15 empresas más importantes 1995 y comparación con 1985

(en miles de toneladas)

Molino	1985			1995		
	nro.	000tm	%	Nro.	000tm	%
Molinos Río de la Plata	7	659	16,64	6	487	11,28
A. Lagomarsino	2	137	3,46	4	327	7,58
Mol. Cañuelas	1	104	2,63	2	231	5,37
Cargill	0	0	0,00	2	212	4,91
Morixe	1	133	3,36	1	175	4,06
Molinos Adelia María	0	0	0,00	1	166	3,85
Mol. Florencia	2	105	2,65	1	165	3,82
Molinos Cabodi	1	130	3,28	1	146	3,39
Mol Bruning	1	108	2,73	1	103	2,40
Cáncpa Hnos.	1	87	2,20	1	77	1,80
Campodónico	1	65	1,64	1	63	1,46
Molino Chacabuco S.A.	0	0	0,00	1	55	1,28
Molino Nuevo S.A.	0	0	0,00	1	48	1,11
J. Minetti y Cía.	4	314	7,93	1	42	0,97
S.A. Molino Fénix	5	256	6,46	2	21	0,49
Subtotal	26	2098	52,97	26	2318	53,76
Total gral.	99	3961	100,00	111	4319	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de Federación Argentina de la Industria Molinera. 1985 - 1999.

La industria molinera era desarrollada fundamentalmente por empresas de capitales nacionales (salvo Cargill), propiedad de familias tradicionales de la región pampeana y gran parte de ellos no tenían grandes dimensiones. Sin embargo, los numerosos cambios operados en la industria molinera hicieron que entre 1995 y 1999 cerraran varios molinos, entre ellos:

- 10 molinos en la provincia de Buenos Aires.
- 3 molinos en la provincia de Córdoba.
- 5 molinos en la provincia de Santa Fe.
- 3 molinos en la provincia de Entre Ríos.
- 1 molino en la provincia de Santiago del Estero, el único que funcionaba en esa provincia.

Además, durante la década del noventa Molinos Río de la Plata²³ (del grupo Pérez Companc) absorbió seis molinos:

- Molino Nuevo – Provincia de San Juan.
- Minetti y Cía. (previamente adquirido por Cargill) – Provincia de Córdoba.
- Minetti y Cía. (previamente adquirido por Cargill) – Provincia de Santa Fe, Rosario
- Minetti y Cía. (previamente adquirido por Cargill) – Provincia de Santa Fe, Rufino

²³ La empresa perteneció a Bunge & Born hasta 1993 cuando el grupo se desarticuló y vendió su principal empresa de productos alimenticios al grupo Pérez Companc (Khavisse, 1998).

- Industrias del Trigo – Provincia de Tucumán.
- Molinos Madam – Provincia del Chaco.

Luego de comprar los molinos anteriores la empresa pasó a llamarse Trigalia S.A. y la composición accionaria de la misma es: 65% propiedad de Cargill y 35% de Molinos Río de la Plata; profundizando el proceso de concentración de la industria molinera (Cargill, 2000). Como producto de estos cambios, se produjo un incremento en la concentración técnica de la producción²⁴ en la franja de los cinco mayores locales dedicados a la molienda (Ver **Cuadro nro. 8**).

Cuadro nro. 8
Índice de concentración técnica de la producción.
Primeros 15 molinos. 1975-1999

Estrato de empresas	Período			
	1975	1985	1995	1999
1º cinco	41,9	40,2	61,7	64,0
2º cinco	10,6	15,6	28,4	25,8
3º cinco	3,6	9,7	9,9	10,1
Total	56,1	66,0	53,8	59,3

Fuente: Huici et al., 1986 y FAIM, 1995, 1999.

Los establecimientos de mayores dimensiones aumentan el grado de concentración de la producción a lo largo de todo el período, el segundo estrato –de la 6 a la décima empresa- incrementó en 13 puntos el grado de concentración en el período 1985-1995 pero disminuyó tres puntos en los últimos cuatro años que se muestran. Los cinco últimos establecimientos crecieron seis puntos en la década 1975-1985 pero posteriormente se mantuvieron alrededor de los diez puntos porcentuales de la producción. En conjunto, la concentración es mayor que en 1995, pero menor que la existente en 1985.

La creciente concentración de la producción en el primer estrato de empresas se manifiesta tanto en el plano técnico como a nivel económico²⁵ (Ver **Cuadro nro. 9**), donde los primeros cinco grupos empresarios producen en 1999 el 78% del total producido por las quince firmas. La precisión de la observación nos lleva a ver que Molinos Río de la Plata –que en estos cuatro años absorbió varias empresas- produce el 37,87% del 78% producido por el primer estrato.

Cuadro nro. 9
Indicador de concentración económica de las primeras 15 firmas. 1995-1999

Estrato de empresas	1995	1999
1º cinco	65,27	78,23
2º cinco	28,36	19,72
3º cinco	6,11	1,99
Total	53,8	59,3

Fuente: Elaboración propia en base a FAIM, 1995, 1999.

²⁴ La concentración técnica de la producción se define a partir de la participación en la producción de un número determinado de “locales” (Azpiazu, 1998).

La perspectiva de la concentración económica permite diferenciar más claramente la tendencia a la concentración operada en las grandes firmas pertenecientes a grupos económicos respecto de las empresas independientes, que van perdiendo peso en el total producido.

Los trabajadores

La JNG poseía, en 1989, una planta permanente de 4.000 trabajadores realizando funciones (administrativa, técnicas y operativas); en 1991 revistaban 3.939 trabajadores que fueron sujetos a diversos procedimientos de desvinculación: 1.941 se acogieron a retiros voluntarios; 317 bajas por jubilaciones, motivos particulares, fallecimientos y cesantías; 197 personas fueron reubicadas en otras áreas de la administración pública (básicamente en la Secretaría de Agricultura); 284 agentes fueron despedidos y sólo 1.000 trabajadores pasaron a formar parte de las empresas privatizadas que comenzaron a operar los elevadores portuarios.

Las cien personas que desempeñaban tareas de ingreso y egreso de cereales a los silos fueron desvinculadas mediante retiros voluntarios²⁶. La JNG ocupaba, además, personal temporario (“lauchero”) en las estaciones de mayor tráfico de granos que no constan en ningún registro escrito. El costo de programa de retiro voluntario y los despidos del personal de la JNG ascendió a U\$S 45 millones, a razón de un sueldo por año de servicio más un 20%.

LAS INSTITUCIONES REGULADORAS DESPUÉS DE LA LIQUIDACIÓN DE LA JNG

La liquidación de la Junta produjo un vacío en la regulación y el control de las actividades comerciales y, consecuentemente, la liberación del mercado a las empresas exportadores. La única intervención remanente es la fijación de precios indicativos de exportación, aplicables exclusivamente con fines impositivos (pago de reintegros, liquidación de impuestos a las ganancias, etc.), la cual es ahora ejercida por la SAGPyA. La actividad de la JNG referida a controles de calidad sobre los granos en el mercado interno y externo fue abierta a la participación privada, si bien en forma conjunta y bajo la supervisión del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV), ente que fue creado por el propio decreto de desregulación. En el mismo sentido, para evitar la evasión en carnes y granos se creó el ente *desconcentrado* “Oficina Nacional de control Comercial Agropecuario (ONCCA).

Con posterioridad al decreto de desregulación el IASCAV se fusionó con el SENASA, dando lugar al “nuevo SENASA”: el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. La reestructuración transformó los 11 organismos en 6 nuevas instituciones, la mitad de los 16.480 empleados fueron despedidos o reasignados -quedando 8.941- y el presupuesto en 1997 era 6,8% más alto que en 1991 cuando se produjo la desregulación (IICA, 1997). Asimismo, con la

²⁵ Refiere a la participación en la producción de un número de terminado de “empresas” (Azpiazu, 1998).

²⁶ La información fue suministrada por un trabajador que conservaba los documentos de la Asociación del Personal de la JNG.

desarticulación de la red distrital de control de la JNG, las tareas de control fueron dispersas en una diversidad de organismos sin experiencia ni andamiaje institucional que dio como resultado la imposibilidad de controlar a los actores privados del mercado de granos²⁷. En este sentido, Argentina que entre otros avances había conseguido instrumentar la producción y venta del maíz plata (un maíz de mayor dureza que no se produce en ningún otro país) hoy no participa de dicho mercado; debido a la imposibilidad de realizar una clasificación estricta de los granos. Es decir, con la liquidación de la Junta se diseminó la capacidad del Estado de regular mercados que por sí mismos tienen disfuncionalidades, se destruyeron mercados en formación con el consecuente retroceso de la participación en el comercio exterior.

Contrariamente al proceso que atraviesa la producción agraria en Argentina, en Estados Unidos, en 1996, se aprobó la Ley Agraria (Federal Agricultural and Improvement Reform Act) que permitió los pagos directos a los agricultores, siguiendo una larga tradición de protección al agro. “En el marco de precios externos favorables, el sistema de subsidios al agro persiste sumado a una compleja batería de mecanismos promocionales, tales como seguros a las cosechas, créditos preferenciales, créditos a largo plazo y tasas preferenciales a las exportaciones, programas internacionales de ayuda alimenticia, etc. [Sumando] los diversos mecanismos se llega a un total, para 1998, de 46.960 millones de dólares, equivalente a 19.000 dólares por agricultor full time” (Arceo, 2001).

A fines del año 2000, el gobierno de Estados Unidos incrementó los pagos por emergencias para las pérdidas sufridas por los agricultores en la producción de granos del año 2000; a la vez que aumentó el precio sostén del maíz y del trigo de la campaña 2001. Lo anterior sucedió luego de que el mismo país presentara ante la OMC la propuesta de disminución de los subsidios al agro. El aumento en el precio del trigo y el maíz incentivó la siembra de ambos cereales y redujo las siembras de soja y girasol (INAI, 2000). La consecuencia para la Argentina es el desaliento de la siembra de trigo y maíz, a favor de la soja y el girasol.

La política agropecuaria norteamericana exige la apertura de mercados y la reducción de los apoyos que afecten al comercio, mientras refuerza el apoyo al agro a través de políticas destinadas a proveer redes de seguridad para sus agricultores, ayuda alimentaria interna, instrumentos para el

²⁷ Tras la liquidación de la JNG, el Secretario de Agricultura Felipe Solá, a instancias del Presidente Carlos Menem, analizó la posibilidad de reabrir los registros de exportaciones sin más restricción que el volumen cosechado, con el objetivo de fortalecer los precios del trigo en el mercado interno a través de la puja entre exportadores y molinos harineros (a causa de la ausencia de la JNG). El justificativo a la medida era que “si las ventas de trigo al exterior cubren entre el 80 y el 90% de la producción total, su correlato será la falta de materia prima para la molienda de trigo destinada al mercado interno. La solución no admite demasiadas variantes: o se importa trigo o se comerá “pan negro”” (Clarín, 28 de octubre de 1991). A su vez se otorgarían créditos a la industria molinera, puesto que sin esa ayuda la puja está definida a favor de los exportadores antes de comenzar.

manejo de riesgos, protección ambiental y de los recursos naturales, desarrollo rural, generar tecnologías y productos nuevos (INAI, 2000).

La lectura de los documentos sobre el comercio internacional muestra que los Estados Unidos no se oponen a las políticas agrarias ni a los gastos en subsidios -por el contrario, los consideran una función indelegable del Estado-, sino sólo a aquellos que tienen un efecto “nítido y evidente” sobre el comercio internacional. Todo ello apoyado sobre una concepción teórica funcional que niega toda relación entre los primeros y el último.

VIII. CONCLUSIONES

La estructura institucional burocrática que caracterizó a la Argentina durante la etapa de sustitución de importaciones, fue puesta en cuestión junto a sus bases sociales de sustentación a partir de la dictadura de 1976. Allí se inició un conjunto de transformaciones con el objeto de quitarle funciones al Estado y propiciar el avance sobre ellas del sector privado; este hecho, que puede parecer razonable encubrió la desaparición de los sectores medios y el crecimiento de las empresas exportadoras. Durante la dictadura militar, no se intentó resolver las limitaciones de la opción proteccionista, sino “que -por el contrario- se enfrentaron los defectos de la industrialización cuestionando, para usar palabras de Fajnzylber (1983), la industrialización misma” (Nochteff, 1995). En línea con la política desindustrializadora, se produjo una brusca apertura de la economía, operando a la vez con instrumentos cambiarios y comerciales (como la apreciación de la moneda y la disminución de las barreras aduaneras) (Nochteff, 1995). El gobierno democrático de 1983 mantuvo la mayor parte de los organismos de control aunque sujetos a procesos de desinversión, hasta la crisis de 1989 que condujo al consenso mayoritario sobre la reestructuración de las instituciones públicas (organismos burocráticos y empresas). En particular, en el mercado de granos se cristalizan tres pilares de las políticas neoliberales: la desestatización, la desregulación con re/regulación privada y la apertura de la economía. En efecto, se transfirió el poder regulador a los actores privados propiciando la integración vertical en el comercio de granos con impactos significativos en la concentración económica de diversos sectores.

La JNG actuó como una de las instituciones centrales de articulación de las asociaciones de productores con la exportación de granos. Por ello, estas entidades comenzaron a esbozar alternativas que permitieran corregir las falencias y a preparar las bases de la reestructuración del organismo.

La liquidación de la Junta fue un objetivo declarado de los sectores económicamente más concentrados del sector granario en connivencia con la clase dirigente del momento. La estrategia ideológica utilizada para desarticular cualquier alternativa política a la liquidación fue constituir a la

Junta como la causa exclusiva de los problemas existentes en el agro. Así, en ningún momento se consideraron las condiciones internas y externas del comercio de granos que excedían ampliamente a las funciones del Ente y que tenían parte fundamental en la explicación de la crisis agraria de fines de los ochenta.

La liquidación de la Junta Nacional de Granos, sumada al conjunto de transformaciones del mercado de cereales, derivó en una creciente integración vertical del sector agropecuario en paralelo a la expulsión masiva de productores pequeños, medios y cooperativas. Por este proceso se desarrollan sucesivas funciones de la cadena de producción/comercialización/industrialización bajo un único gerenciamiento a través de una organización que centraliza y coordina los diversos niveles funcionales y operativos. Si bien este proceso integrador comenzó a gestarse en la década del '50, se intensificó considerablemente en los últimos 20 años. Se produjo el crecimiento de los denominados Complejos Agroindustriales (CAI) que consisten en “la coordinación e integración plena de los distintos procesos que involucran desde la producción desde la semilla hasta el producto listo para ser consumido. Un CAI es un conjunto económico compuesto por la división de etapas productivas vinculadas con la transformación de una o más materias primas, cuya producción se basa en el control del potencial biológico del espacio físico. Es un mecanismo de reproducción que se estructura en torno a la cadena de transformaciones directamente vinculadas con la producción agraria hasta llegar a: a) su destino final como medio de consumo o inversión, o b) formar parte de otro complejo (Vigorito, 1979).

Hasta la década del '80 y principios de los '90 se produjo una caída en la producción con problemas de financiamiento que resultaron cruciales para muchas empresas del sector agrícola. En este contexto, se produjo una inserción muy importante de multinacionales en el negocio del acopio. Los exportadores comenzaron a tener una participación más activa en el sector, principalmente en la zona del norte de Buenos Aires y sur de Santa Fe, y con el tiempo fueron extendiendo el radio de acción a otras regiones de la Pampa Húmeda. Del mismo modo, algunas industrias procesadoras de oleaginosos adquirieron instalaciones de almacenaje y acondicionamiento tendiendo a vincularse directamente con los productores, buscando operar con mayor eficiencia y aprovechar economías de escala, dejando de lado la participación del acopio tradicional y del corretaje.

La adquisición de elevadores terminales por parte de los exportadores incrementó su poder de negociación y autonomía de funcionamiento. Además, con el desarrollo de la industria aceitera (altamente concentrada) construyeron plantas procesadoras propias, cercanas a los puertos, pasando de exportar materia prima a exportar productos y subproductos con mayor valor agregado. La industria aceitera y algunas molineras también aumentaron su poder al incrementar la capacidad de almacenaje. Tanto la industria como la exportación compraron plantas de almacenaje, de acopio

o cooperativas, y construyeron nuevas instalaciones en el interior. Asimismo, el corredor ferroviario que comunica la zona cerealera con los principales puertos fue adquirido por consorcios integrados por empresa exportadoras. La descripción permite establecer la modalidad a través de la cual se contribuyó a la concentración y centralización del sector granario; característica que puede extenderse a todo el proceso privatizador de la economía argentina llevada a cabo durante los años noventa. Por otro lado, las inversiones realizadas en la década del noventa en las instalaciones de elevación de granos no redundaron en mayores beneficios al productor ni a las cooperativas cuya evolución, como se mostró, fue en retroceso.

La integración contractual puede proporcionar a los productores beneficios, consecuencia de mejores precios en la compra de insumos, ahorro de la comisión del cerealista, seguridad en la venta y el cobro, asesoramiento técnico, acceso a información y nuevas tecnologías, financiamiento, disminución de riesgos, participación en las ganancias de la agroindustria, menor costo de fletes y eliminación de costos de almacenaje, entre otros. Las desventajas radican en una mayor dependencia comercial y económica con relación al único comprador y una potencial disminución del poder de decisión. En efecto, el mercado de granos durante los años noventa tendió a funcionar a partir de los siguientes actores: productor – exportador – importador. Relegando las funciones de los acopiadores, de las cooperativas de 1º y 2º grado y de gran parte de la industria molinera.

Con respecto a la regulación, la liquidación de la Junta dejó un vacío institucional –beneficioso para los grandes exportadores- que intentó cubrirse, a medida que se evidenciaba la necesidad de algún tipo de fiscalización del comercio de granos, sin éxito ni convicción, con sucesivas instituciones más dedicadas a mostrar los logros de la liquidación antes que en eliminar las discriminaciones en el mercado de granos. De hecho, el primer organismo de contralor fue fusionado sin haber comenzado a desempeñar funciones y hoy no está claro qué roles debe cumplir cada uno mientras el comercio se realiza al margen de éstos.

La reestructuración de la Junta habría requerido un programa o modelo de privatización, la definición de los impactos previos y posteriores de la transformación del sistema en su conjunto y en los sectores que -directa o indirectamente- se vinculaban con el Ente. Lo dicho incluye, además de las empresas exportadoras, a la industria molinera media, a los trabajadores, los clientes de bienes y servicios, las cooperativas y las comunidades afectadas a causa de la distribución de las instalaciones en diversas provincias.

En la liquidación de la JNG se sintetizó gran parte de los problemas del agro de fines de la década del ochenta: caída de los precios internacionales de los cereales, cosechas que superaron la capacidad financiera para exportar con refuerzo de la estacionalidad de la oferta y efecto negativo en el precio para el productor, la incapacidad de cubrir los costos, y el alza del precio de los

combustibles; todo ello en un contexto inflacionario. Resolver esta conjunción de condiciones adversas representaba un esfuerzo que implicaba: auxiliar financieramente a la producción, actuar en la reducción de la presión estacional de la oferta, desarrollar mercados externos, abaratar el costo del transporte de la producción de los productores en problemas, etc. La opción adoptada en ese momento fue dejar liberado el comercio de granos a los exportadores; iniciando una campaña destinada a destruir toda ingerencia estatal en el comercio de cereales.

Como consecuencia, la destrucción del entramado institucional del Estado que regulaba el mercado de granos, la re-regulación realizada por el sector privado, el deterioro de las economías regionales y la persistencia de medidas de protección a la producción primaria en los países centrales (USA y UE), contribuyó progresivamente a la desaparición de los pequeños y medianos productores agropecuarios y al crecimiento de las grandes empresas comercializadoras de granos. El agro resolvió muchos de los problemas previos a la década del noventa, aún queda sin resolver el de inscribirse en un sendero de crecimiento con niveles crecientes de equidad distributiva.

PARTE II

LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN EL SECTOR SIDERÚRGICO

I. INTRODUCCIÓN

Los regímenes de promoción industrial constituyeron una herramienta de política económica empleada en los países subdesarrollados, durante la última mitad del siglo XX, para impulsar el crecimiento de sectores industriales que necesitaban grandes inyecciones de capital y/o márgenes de protección. El sector siderúrgico fue uno de los sectores que recibió mayor impulso estatal en virtud de la envergadura de las inversiones necesarias y del impacto sobre el desarrollo económico y social que implicaba el crecimiento del sector. La siderurgia fue uno de los pilares de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) por lo que el Estado estableció una serie de políticas tendientes a orientar las inversiones hacia dichos sectores. Este sector era considerado estratégico para el desarrollo económico (Hirschman, 1973) en tanto podía absorber tecnología capaz de promover la diversificación de la estructura productiva y de incrementar la productividad (Cardoso et al., 1969) sobre la base de incorporación de tecnología, de inversión productiva y del mejoramiento de la organización de las actividades económicas (Lange, 1969).

El propósito de este apartado es analizar la política de promoción industrial en la siderurgia considerando las diversas normas legales que la rigen, los beneficiarios de la política, el costo fiscal y el grado de concreción de los proyectos. Se hace especial incapié en el punto de inflexión que significó la promulgación de la Ley 23.697 de Emergencia Económica, donde se dispuso la suspensión (por un año) en el otorgamiento de los beneficios de la promoción industrial y minera, así como la caducidad de la política para nuevos proyectos de inversión. Por último, se intenta verificar en qué medida el régimen finalizó y cuál se mantiene vigente.

La fundamentación sobre la cual se montaron, tanto la Ley de Emergencia Económica como la de Reforma del Estado, era la de propender al achicamiento del Estado, a su exclusión de las actividades económicas como forma de sanear el mercado, aislándolo de la intervención estatal negativa. Podrá verse que la letra de la ley que recortó los beneficios, los eliminó para los proyectos de inversión nuevos y los recortó en un 50% para los proyectos en curso; en virtud de lo cual, aún se encuentran promovidos programas aprobados antes de 1989. La cuestión que se intenta dilucidar aquí es cuál era la propuesta de la Ley 23.697; en qué medida se implementó en el sector siderúrgico y de qué manera afectó a los distintos actores económicos que se vinculaban a la industria siderúrgica.

II. POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN SOBRE PROMOCIÓN INDUSTRIAL

Hacia 1930 se produjo la crisis internacional que inició en la Argentina la quiebra del régimen de acumulación basado en la exportación de productos primarios. Luego de diversos intentos por recomponer dicho modelo, en 1944, se aprobaron las primeras normas legales de fomento a la industria (que se exponen más adelante), así como la creación del Banco de Crédito Industrial Argentino con un segmento denominado de “Fomento Industrial” (Altimir et al., 1966). Hasta entonces la industria no tenía financiación que cubriera plenamente sus requerimientos de insumos. Las herramientas de impulso a la producción industrial pueden ser de naturaleza monetaria o fiscal. Entre las primeras se incluyen los préstamos para el fomento industrial, la determinación del volumen de los mismos, las tasas de interés promocionales, etc. Entre las segundas, se encuentra un espectro mayor de medidas como exenciones, reducciones, suspensiones y diferimientos del pago de tributos, pautas de amortizaciones aceleradas de las inversiones, regulaciones y restricciones a la importación, reducciones o diferimientos en el pago de tarifas de servicios públicos o por la adquisición de insumos industriales provistos por el Estado, etc. (Jones, 1980).

Durante la década del ochenta, un rico debate impulsaba diversas propuestas y proyectos legislativos para decidir el rumbo de dichos programas. Sin embargo, en 1989, la aprobación de la Ley de Emergencia Económica impuso la suspensión de los regímenes de promoción industrial para nuevos proyectos. La situación predominante respecto de la promoción industrial era que no constituía un programa de política ni, mucho menos, un sistema en tanto existía una superposición de leyes (y enfoques de la política industrial), con cortes en cada cambio institucional; lo que daba una diversidad de incentivos y beneficios enmarcados en los programas. Asimismo, la dificultad de controlar o regular dichas políticas sumada a la erogación fiscal que implicaban las tornó sumamente costosas y a veces ineficaces. El punto siguiente da cuenta de la legislación aprobada en torno a la promoción de la industria en general y de la siderurgia en particular.

LEGISLACIÓN SOBRE PROMOCIÓN INDUSTRIAL

A los fines de esquematizar el andamiaje legal sobre el que se montó la política de promoción a la industria en la Argentina, se realiza un punteo de las normas, profundizando sólo en la explicación de aquellas que tuvieron mayor importancia o cambiaron los lineamientos anteriores.

La primera norma de fomento y defensa de la industria nacional fue el Decreto Ley 14.630/1944; reglamentado por el Decreto 18.848, de 1945 que corresponde a los inicios del gobierno que inició el período de crecimiento basado en la industrialización por sustitución de importaciones.

En 1959, se aprobó la Ley 14.781 de Fomento de la industria nacional que derogó al Decreto Ley 14.630 de 1944.

En 1970, la Ley 18.587, instituyó el sistema de promoción de nuevas actividades industriales, de expansión y perfeccionamiento de las existentes y de estímulo a su descentralización geográfica.

En 1972, la Ley 19.904, promovió el desarrollo de nuevas actividades y, entre otras medidas, la consolidación, modernización y reestructuración de la industria existente.

En 1973, la Ley 20.560, creó un impuesto a las inversiones destinadas a nuevas actividades industriales que se localicen dentro de un radio de 60 km de la Capital Federal, tendiente a fomentar la radicación de las plantas en las provincias. La ley se implementó mediante el decreto 619/74. Los objetivos del decreto eran: a) alcanzar el autoabastecimiento de productos semielaborados y elaborados, b) crear una capacidad de producción superior a la demanda interna, c) conservar el poder de decisión nacional en el sector. Las actividades promocionadas comprendían las plantas integradas, las semi-integradas y las unidades de laminación y forja.

Los principales incentivos promocionales eran:

- La participación del Estado en el capital de las empresas que lo requirieran.
- La concesión de líneas especiales de crédito, avales y garantías.
- El diferimiento del pago (por diez años sin intereses) de diversos impuestos (a las ganancias, al capital, al patrimonio neto).
- Para los inversionistas la deducción de las sumas invertidas del monto imponible del impuesto a las ganancias.

En 1977, la Ley 21.608, instituyó un régimen nacional de promoción industrial. Esta ley tuvo particular importancia en cuanto a la promoción sectorial y, por tanto, siderúrgica ya que, junto al régimen regional, estableció un sistema de promoción que otorgó beneficios promocionales a las inversiones realizadas en determinados segmentos de la actividad industrial (petroquímica, siderurgia, papelera, etc). El decreto reglamentario de la Industria Siderúrgica es el 619/74.

En 1988, la Ley 23.614, estableció un nuevo sistema de promoción industrial derogando todos los regímenes vigentes (con excepción del de Tierra del Fuego, que expira en 1993).

La ley 23658 suspendió el otorgamiento de nuevos beneficios promocionales industriales y sustituyó el sistema de empleo de los mismos mediante la implementación de bonos de Crédito fiscal.

La Ley 23697, de 1989, estableció la suspensión por 180 días de los regímenes de promoción industrial aprobados bajo cualquiera de las leyes anteriores. Las medidas fueron implementadas tras la firma del decreto de Desregulación Económica, nro. 2284 de 1991.

El decreto 2054 de 1992, dispuso la acreditación de los bonos en una cuenta corriente computarizada, fijó las condiciones para la permanencia en el régimen y abrió la posibilidad de

desvinculación de aquellos titulares de proyectos promovidos que no tuvieran interés de permanecer en el mismo.

El decreto 804, de Regularización de proyectos promovidos y reasignación de beneficios, de 1996, convalidó las diversas disposiciones legales y reformulaciones que las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan habían aprobado en su oportunidad, las que producían efectos adversos con relación a los beneficios promocionales.

Los decretos 857/96 y 1297/00 de Extensión de los beneficios promocionales, establecieron la extensión de beneficios para los proyectos industriales aprobados en el marco de los decretos reglamentarios de promoción industrial de las leyes 20.560 y 21.608 hasta el año 2000 y 2004 respectivamente.

LA LEGISLACIÓN SOBRE PROMOCIÓN INDUSTRIAL SIDERÚRGICA

Además de la legislación mencionada –donde estaba incluida la actividad siderúrgica- existía un régimen específico para la actividad siderúrgica, que comenzó en la década del sesenta y, bajo diversas modalidades, algunas empresas conservan en la actualidad. La estructura legal de la promoción de la industria siderúrgica en el país es la siguiente:

En 1961, el Decreto 5038, reglamentario de la Ley 14.781, respondió a la intención oficial de alentar la inversión en el sector como forma de adecuar la oferta a proyecciones de mercado que excedían holgadamente las posibilidades productivas de la oferta local. Estaba dirigida a las empresas nacionales que instalaren en el país unidades siderúrgicas o ampliaren las existentes, en condiciones de eficiencia técnica y rentabilidad económica. Se establecieron criterios para la calificación de las unidades respecto a su eficiencia técnica y rentabilidad económica: a) las perspectivas técnicas y económicas futuras de la empresa; b) el volumen y diversificación de su producción y los correspondientes estudios de mercado; c) la adecuación técnica de los procesos productivos y las materias primas; d) los determinantes de los costos de elaboración; e) la calidad de las instalaciones y obras a realizar y f) los factores de localización (Altimir et al., 1966). La ley 14.781/1961, modificó ciertos aspectos de la Ley Savio, institucionalizando los subsidios directos e indirectos dirigidos especialmente a las grandes empresas privadas del sector. El propósito era alentar la inversión mediante subsidios para adecuar la oferta a proyecciones de mercado que excedían holgadamente las posibilidades productivas de la oferta local. Se dispuso una multiplicidad de beneficios a las empresas que instalasen unidades siderúrgicas o ampliaren las existentes pero, a diferencia de otros regímenes sectoriales, no se incluían exigencias específicas en materia de escalas mínimas, grado de integración, etc. Este hecho provocó que casi la totalidad de las principales empresas del sector presentaran proyectos de inversión solicitando la concesión de los consiguientes incentivos.

En 1963, el Decreto 5340, de Compre Argentino, estableció que las compras del Estado estaban obligadas a adquirir bienes producidos en el ámbito nacional siempre y cuando existiera disponibilidad, calidad, precio y plazos de entrega compatibles con la alternativa de importar. Luego, la Ley 18.875 de Contrate Nacional extendió los beneficios a las contrataciones públicas en materia de obras civiles, de ingeniería y de consultoría donde debían priorizarse las ofertas locales.

En 1964, el Decreto 3113, estaba dirigido a beneficiar a las empresas siderúrgicas, petroquímicas y celulósicas. Los requisitos para gozar de los beneficios eran: ser una empresa nueva o configurar la ampliación de una ya existente; constituir unidades técnicamente eficientes y económicamente rentables y ser de propiedad de personas físicas domiciliadas en la Argentina y, en caso de tratarse de personas jurídicas, las mismas deben tener su domicilio y ser constituidas en la República Argentina. Los beneficios eran otorgados por diez años e incluían exenciones, reducciones impositivas, etc.

El Decreto 619/74, estaba dirigido a modificar algunas reglas de la promoción de la industria siderúrgica proponiendo la participación estatal en el capital de las empresas a solicitud de éstas últimas, la constitución de líneas especiales de avales y créditos del Banco Nacional de Desarrollo, así como garantías en la adquisición de bienes de capital. Los instrumentos y beneficios de la promoción eran de tres tipos (Fontanals et al., 1992):

a) A la *formación de capital*: impuestos a los inversionistas: 1.1. diferimiento del 75% del aporte de capital imputándolo al impuesto a las ganancias, capitales, patrimonio neto o iva, o, 1.2. deducción del total imponible del impuesto a las ganancias de los montos invertidos. b) derechos de importación: derechos de las empresas a solicitar la exención total o parcial de derechos de importación sobre los bienes de capital y sobre sus repuestos y accesorios hasta un 5 % del valor de aquéllos. c) impuesto a los capitales: se estableció una desgravación del 100% del impuesto a los capitales entre la fecha de aprobación y la puesta en marcha, hasta un lapso máximo de tres años. Esto último no estaba contemplado en los regímenes sectoriales.

b) A la *operatoria de las empresas*: d) se concedían deducciones totales o parciales en el impuesto a las ganancias por inversiones o gastos efectuados en rubros como compras de bienes de uso, construcción de viviendas para personal, salarios, etc. Las deducciones alcanzaban al 100% en los primeros ejercicios después de la puesta en marcha y decrecían hasta extinguirse en el año 15. Diferimientos o reducciones en los regímenes sectoriales, por plazos menores. e) IVA: permitía la liberación o desgravación del pago del Iva por las ventas de las empresas promovidas a partir de la puesta en marcha con una escala decreciente similar a la del impuesto a las ganancias. Diferimiento en los regímenes sectoriales. f) reembolso a las exportaciones: sólo contemplado para las provincias patagónicas.

c) A *ambas etapas*: g) impuesto a los capitales: con posterioridad a la puesta en marcha, las empresas podían continuar desgravando el impuesto totalmente y luego en escala decreciente hasta 15 años, con un criterio similar al establecido para el impuesto a las ganancias. En este punto, difería de los regímenes sectoriales. h) impuesto a los sellos: exención total de impuesto a los sellos para contratos de la sociedad, prórrogas, ampliaciones y emisión de acciones. Todos estos beneficios se otorgaban por un máximo 10 años.

En 1977, la dictadura militar a través de un nuevo decreto habilitó, por primera vez a las empresas extranjeras, a percibir los beneficios de la promoción industrial.

El Decreto 1.555, de 1986, instituyó un sistema de reembolsos sobre la base de tres diferentes niveles en concepto de tributos internos en las distintas etapas de producción y comercialización, así como en la importación de los insumos y servicios relacionados con el bien a exportar.

En 1988, el Decreto 345, fijó los niveles arancelarios correspondientes a los productos siderúrgicos.

En 1991, el Decreto 2284, consolidó la desregulación del sector siderúrgico.

La industria manufacturera fue el eje de las transformaciones de la economía argentina durante la etapa de sustitución de importaciones. A partir de mediados de los años 70, el sector que había actuado como dinamizador del conjunto de la economía se transformaría estructuralmente en términos productivos, tecnológicos, organizativos empresarios, de conformación de mercados, etc. En la industria de la siderurgia se produce la maduración de importantes proyectos de inversión, la incorporación de progreso técnico, fuertes incrementos de la productividad de la mano de obra, la adquisición de ventajas comparativas, la expansión de las exportaciones sectoriales y la reconversión de la estructura productiva y empresarial (Azpiazu, 1991).

Como puede verse, a lo largo de cuatro décadas de legislación promocional se superpusieron normas, se produjeron quiebres insitucionales que modificaron los objetivos de las políticas pero no pusieron en cuestión la persistencia de los regímenes hasta los años noventa. A pesar de que el régimen militar modificó completamente la legislación sobre inversiones extranjeras en 1977, liberalizando el régimen restrictivo que existía anteriormente, la participación de las empresas extranjeras en la producción industrial disminuyó del 30,4 % en 1973 al 26,8% en 1984 (Azpiazu, 1988). En contraste con la caída en la participación global de las firmas extranjeras, se registra un peso creciente de las empresas nacionales pertenecientes a los grandes grupos económicos locales (Chudnovsky, 1991).

La supervisión y selección de los proyectos de inversión eran realizadas por el Poder Ejecutivo basado en las decisiones de la Dirección de Fabricaciones Militares. Ello le confirió a la Dirección un lugar estratégico que derivó en un bloque de intereses con el sector privado que definió el

rumbo productivo y el destino de las transferencias que recibía el sector siderúrgico privado a través, entre otras, de los beneficios de la promoción industrial (Idep, 1995).

La característica de la promoción sectorial es que comprende un núcleo importante de grandes unidades fabriles, intensivas en capital, patrocinadas por los principales grupos económicos del país y por algunas grandes empresas transnacionales. Por contrario, en la promoción regional prevalecen pymes, con escasos requerimientos de inversión y menos intensivas en capital y superior capacidad generadora de empleos (Azpiazu, 1988). Por otra parte, el impacto principal de los proyectos aprobados bajo los regímenes sectoriales radica en su capacidad de generar transformaciones cualitativas en la estructura productiva y tecnológica de industrias que cuentan con regímenes específicos de promoción (Azpiazu, 1987).

Dado que, además de los regímenes de promoción, las industrias productoras de bienes intermedios como siderurgia, petroquímica y papel tenían regulaciones sectoriales que implicaban barreras institucionales al ingreso de nuevas firmas y disposiciones para-arancelarias que regulaban el ingreso de productos importados, los subsidios premiaron a los productores establecidos en ramas donde la competencia estaba severamente limitada (Chudnovsky, 1991).

III. LOS BENEFICIARIOS DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN SIDERÚRGICA

LA PROMOCIÓN SECTORIAL

El decreto 5038/61 tendió a alentar la inversión en el sector siderúrgico, como forma de adecuar la oferta a proyecciones de mercado que excedían holgadamente las posibilidades productivas de la oferta local. En función de ello, se concedía una multiplicidad de beneficios a las empresas que instalaren unidades siderúrgicas incluyeron exigencias específicas en materia de escalas mínimas, grado de integración, etc.

A poco de sancionarse el decreto 5038/61 de promoción de la industria siderúrgica, la casi totalidad de las principales empresas del sector presentaron proyectos de inversión solicitando su acogimiento al nuevo marco regulatorio de la formación de capital del sector (Azpiazu, 1992). Este régimen de promoción fue el que más contribuyó a alentar la inversión en la industria siderúrgica. Bajo esta norma se aprobaron proyectos de inversiones a, entre otras, Somisa, Altos Hornos Zapla, Acindar S.A., Siderca S.A., Aceros Bragado S.A., Gurmendi S. A., Santa Rosa S.A., Marathon S.A., Tamet S.A., Propulsora Siderúrgica S.A., La Cantábrica S.A..

Según Santantonio y Andrade (1990), a principios de los '70, según los patrones convencionales de la dinámica sustitutiva, una vez alcanzado el desarrollo en la producción de bienes finales de consumo (durable o no durable) se estaba en condiciones de encarar la producción local de los insumos intermedios, sin necesidad de mayores acciones de fomento por parte del Estado. Si se analiza la situación de mercado de los 5 sectores productores de bienes intermedios, que explican

aproximadamente el 50% de los proyectos aprobados, la mayoría de ellos estaba en condiciones de ser realizados sin el beneficio adicional otorgado.

A principios de los años setenta, las diversas etapas productivas mostraban desequilibrios, por ejemplo, insuficiencias en la producción de acero con relación a la capacidad de laminación de no planos y al dinamismo de la demanda final. Debido a ello, la importación de semielaborados tenía una importancia vital en la producción industrial lo que implicaba una gran sensibilidad a los problemas de abastecimiento internacional que repercutían directamente en los sectores productivos usuarios de acero, especialmente en la construcción, los bienes de consumo durable y los bienes de capital (MTSS, 1989).

En primer lugar, la producción de arrabio era insuficiente para abastecer los requerimientos de las plantas productoras de acero. En segundo lugar, el abastecimiento de chatarra destinada a los hornos resultaba insuficiente para atender la demanda de semielaborados requeridos por las plantas de laminación de productos terminados (Orsi, 1991). Estas deficiencias estructurales determinaban la coexistencia de una fuerte importación de arrabio, chatarra y semielaborados con una menos significativa exportación de laminados no planos. La necesidad de superar estas restricciones impulsaron la promulgación de la Ley 20.560/73 y el Decreto Reglamentario (619/74) que diera lugar al nuevo régimen de promoción para el sector. Bajo la vigencia del decreto 619/74 fueron aprobados cinco proyectos de inversión que de conjunto comprometían una formación de capital ligeramente superior a los 450 millones de dólares. Las cinco presentaciones aprobadas en el marco de este decreto concentraron el 95,7% de la inversión global. Asimismo, se constata que casi las dos terceras partes (61,4%) de la inversión promocionada corresponde a una sola empresa (Acindar S.A.); porcentaje que se eleva al 89,5% de excluirse aquéllos proyectos que no ingresaron en su fase operativa. Si a ello se le adiciona el proyecto aprobado a Tamet S.A. (empresa controlada por la propia Acindar), tal proporción se eleva al 93,9% del total de la inversión aprobada y concretada en el ámbito de la legislación promocional (Azpiazu y Bisang, 1992).

EL RÉGIMEN REGIONAL DE PROMOCIÓN

La política de inversiones siderúrgicas también se vio favorecida por el régimen instituido para las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan. Los incentivos que ofrecía eran: a) la posibilidad de los inversionistas de diferir el pago de una diversidad de impuestos hasta el equivalente al 75% de las inversiones comprometidas; b) el incremento implícito en el flujo de beneficios de las firmas promocionadas derivado de la liberación del pago del IVA que gravaba las ventas de la empresa y a sus compras de insumos. Este régimen fue implementado entre 1979 y 1983 por el gobierno dictatorial con el principal objetivo de desarticular el entramado industrial de la provincia de Buenos Aires y Santa Fe, así como recortar el poder de presión de los sindicatos.

Acíndar estaba ubicada en la provincia de Santa Fe. Sin embargo, a partir de la vigencia del régimen de promoción regional (entre 1979 y 1983), procedió a la desintegración productiva de su planta de Villa Constitución. “La mayor parte de las radicaciones resultaron de la fragmentación de los procesos productivos pre existentes en otras provincias para beneficiarse de las desgravaciones impositivas. Este programa se extendió a muchas más actividades que lo que ocurrió con el sistema a nivel nacional, aprobándose proyectos en alimentos, textiles, calzados, confecciones, artefactos para el hogar, ensambladoras de equipo de computación, además de la descentralización de actividades en empresas siderúrgicas y de papel” (Chudnovsky, 1991).

En efecto, Acindar S.A. trasladó a San Luis:

- la producción de alambres de púas y galvanizado para el agro (Puar S.A.);
- la producción de clavos (Clamet S.A.)
- la producción de mallas de alambre tejido (Tejimet S.A.).
- la producción de alambre y varillas de fardos (Fardemet S.A.)
- la producción de mallas y hierro redondo para la construcción (Indema S.A.)
- la producción de trenzas para hormigón pretensado (Toron S.A.).

Las diversas líneas de producción seguían siendo provistas de materia prima por la planta de Villa Constitución, así como sus productos eran comercializados por su controlada M. Heredia y Cía. S.A.

En enero de 1983, se aprobó un nuevo proyecto de la firma Acindar para la ampliación (de 200 mil toneladas anuales) de la planta de hierro redondo y alambrón, con una inversión total equivalente de 40,4 millones de dólares. La evolución general de la oferta y la demanda de acero entre 1973 y 1985 permite comprobar la existencia de una tendencia a revertir los problemas estructurales que presentaba el sector hasta la década del '70, pese a la evidente contracción registrada durante el mencionado período. La composición de la oferta de acero presenta cambios relevantes basados en un aumento significativo del acero nacional y una disminución de las importaciones. Mientras que en 1973, el acero producido internamente y las importaciones de semiterminadas y laminados representaban el 45,1% y el 50,3% respectivamente, en 1985 la participación del acero nacional se eleva al 79,6% mientras que la de los productos importados había descendido al 13,3%. La contracción posterior de la demanda de productos siderúrgicos difirió marcadamente de la expansión que se preveía (el consumo en 1990 era de 14 Kg./Hab. y fue en 1975 de 183 Kg./Hab). Al tiempo que se redujo la demanda interna se incrementaron las exportaciones del sector hasta 1989. En 1990 las exportaciones también disminuyeron por el aumento de los costos internos en dólares, la falta de pago de reembolsos en efectivo y la caída de los precios internacionales.

En octubre de 1983 la Dirección General de Fabricaciones Militares dio a conocer la “Actualización de las pautas aplicables en la ejecución del Plan Siderúrgico Argentino” en el que se “establece un nuevo marco de referencia para el futuro de la actividad siderúrgica, cubriendo el decenio 1984-1993”. La reformulación se estructuró sobre la base de nuevas proyecciones de la demanda y de la oferta local, identificándose aquellas áreas y/o productos en que era necesario fortalecer la producción local (como, por ejemplo, los laminados planos en caliente) y, aquéllos otros en que “no se promoverá la incorporación de nuevas instalaciones” (como en el caso de los productos no planos, los tubos sin costura, etc.). Asimismo, en esta actualización del plan se fijaban las normas que debían regir la producción y la protección siderúrgica.

Durante la década del ochenta fue instalándose la necesidad de la desregulación del sector que comenzó a concretarse en 1988 a través de la eliminación de controles, excepciones, licencias y, en general, de las principales restricciones cuantitativas que afectaban a las importaciones de productos siderúrgicos. Sin embargo, la modificación de las leyes de promoción permitió que un conjunto de empresas –que, como se vio, ya habían gozado de la promoción industrial- se beneficiara de los nuevos programas, consistentes en exenciones impositivas (ver **Cuadro nro. 10**).

Cuadro nro. 10

Acindar S.A. y Siderca S.A.

Empresas acogidas al régimen de promoción regional

Empresa Patrocinante	Empresa promocionada	Fecha de aprobación	Fecha de puesta en marcha
Acindar	Clamet S.A.	4/87	2/88
Acindar	Indema S.A.	11/87	3/87
Acindar	Puar S.A.	11/87	2/87
Acindar	Sampa S.A.	3/88	3/88
Acindar	Perfilar S.A.	11/87	7/88
Siderca	Metalcentro S.A.	9/84	9/86
Siderca	Metalprom S.A.	12/85	9/87

Fuente: Elaboración propia en base a Azpiazu y Bisang (1992) y DGI.

En un contexto de políticas de ajuste y regresividad del aparato industrial, un conjunto de empresas siderúrgicas escapa a las directrices de la política general, conservando las rentas de privilegios obtenidas en los años anteriores. Por contrario, las empresas mequeñas y medianas, dedicadas mayoritariamente a la laminación son alcanzadas en modo ínfimo por los beneficios promocionales y tienden a ingresar en procesos de fusión y quiebra durante la década del ochenta. De 150 laminadoras que existían en la década del setenta, se registran 100 en 1986.

IV. EL COSTO FISCAL DE LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL

La estimación del costo fiscal de las políticas de promoción industrial presenta serias dificultades de constatación por falta de información y de control –asociado a la diversidad de normas

promocionales; a la superposición de programas; al cambio de organismo de fiscalización (de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares a la Secretaría de Industria y Comercio Exterior)- respecto al desarrollo de los proyectos. No obstante, existen diversas estimaciones del costo fiscal de la promoción que se reseñan a continuación²⁸.

“Para FIEL por cada peso invertido se otorgaron 0,7 pesos de subsidio en los proyectos aprobados por la SICE, y 3 pesos en el caso de los regímenes provinciales. De una encuesta realizada por el CFI, en La Rioja, se desprende que los beneficios fiscales en promedio superan en 3,4 veces la inversión realizada”²⁹ (Santantonio et al., 1990).

Una estimación de Chudnovsky (1989) establece que entre 1976 y 1983, los montos de la promoción industrial aprobados, fueron de U\$S 6.106 millones; y en 1984-87 de U\$S 662 millones.

El FMI -renuente a la implementación de este tipo de políticas- estimó que el costo total de los impuestos devengados pero no cobrados por el gobierno en concepto de exenciones por promoción industrial alcanzaba, en 1986, el 2,3% del PBI y representaba alrededor del 9% de la recaudación nacional (Santantonio et al., 1990).

Un estudio de la DGI estimó que el costo fiscal en cinco años (de 1983 a 1988) representó el 56% de la inversión en bienes de uso del conjunto (Santantonio et al., 1990).

Una estimación efectuada por el BM ubicó el costo fiscal bruto de beneficios promocionales a la industria en unos U\$S 1.540 millones para el año 1989 (2,2 % del PBI, si se estimaba a éste en U\$S 70 mil millones). De ese total, un 39% habría correspondido al régimen de la ley 22.021 (promoción regional especial de las cuatro provincias); un 36% al de la ley 19.640 (Régimen de Tierra del Fuego) y un 25 % al régimen nacional de la Ley 21.608 (Fontanals et al., 1992).

La recopilación de las estimaciones existentes permite concluir que durante la década del ochenta las erogaciones en concepto de promoción industrial implicaron un monto que rondaba los dos o tres puntos porcentuales del PBI. Sin embargo, el costo no es lo único a considerar sino también la escasa selección de las actividades, el carácter discriminatorio de los subsidios otorgados, la falta de una evaluación a posteriori de los mecanismos y de fiscalización de los proyectos aprobados caracterizaron la operatoria del régimen (Kosacoff; Azpiazu, 1989). Además, el sistema de promoción acentuó el nivel de concentración, favoreciendo a grandes firmas que ya actuaban en ramas oligopólicas con barreras institucionales a la entrada de nuevos competidores

²⁸ Las estimaciones que se reseñan están referidas al costo total de la promoción industrial, siendo imposible calcular el costo de la promoción en la industria sidúrgica.

²⁹ Una de las entidades que permanece en el padrón de grandes contribuyentes de la DGI como empresa promovida, hasta el 2001, es el gobierno de la provincia de La Rioja, que goza de exenciones impositivas; este hecho no se repite en el caso de ninguna otra provincia y tal vez explique en parte el alto costo de la promoción industrial en aquella provincia.

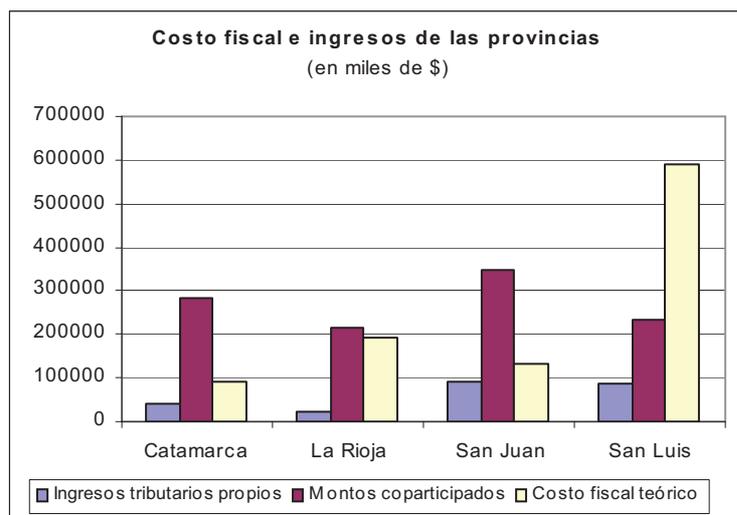
y protegidas de la competencia de productos similares importados (Chudnovsky, 1991); producto de lo cual no contribuyó al incremento de la productividad medida en cuanto a la incorporación de tecnología, la concreción de inversiones productivas y el ordenamiento de la organización de las actividades en función de las necesidades de un esquema general de desarrollo.

En 1990, el BM (1990) consideraba que: a) estando cerrada la presentación de nuevos proyectos; que caducarían los derechos de los aprobados que no se pusieran en marcha antes de finalizar 1990; b) que se habían cancelado hasta el momento más de 1.300 contratos por falta de cumplimiento de los beneficiarios con sus obligaciones en materia de inversiones, empleo, producción; c) que se había abolido la liberalización del Iva compras en el régimen correspondiente a la Ley 22.021; por todo ello, se estimaba una reducción del costo fiscal para los próximos ejercicios del orden de los 400 millones de U\$\$ en las actuales condiciones del régimen (Fontanals et al., 1992).

Sin embargo, para el período 1992-1998, las erogaciones del presupuesto nacional en beneficios promocionales, otorgados en el marco de los decretos 2054/92 y 804/96, ascendió a U\$\$ 9.050,9 millones, distribuidos de la siguiente manera: San Luis 65%; La Rioja el 13%; San Juan el 13% y Catamarca el 9% (Aguirre, et al., 2001). El cálculo original era de \$ 10.064 millones a los que se restó la proporción de los proyectos aprobados no ejecutados.

A fin de apreciar la magnitud de los montos asignados respecto al volumen de las economías provinciales se compara el costo fiscal asignado para el ejercicio 1999 con los recursos tributarios propios de cada provincia (ver **Gráfico 1**).

Gráfico nro. 1



Fuente: Aguirre et al., 2001.

Se evidencia que los beneficios promocionales acordados en La Rioja equivalen nueve veces a los recursos tributarios propios provinciales, en San Luis seis veces, en Catamarca equivalen al doble, mientras que en San Juan representan el 43% más.

Como puede verse, las sucesivas suspensiones de los programas no han conseguido extinguirlo, más bien se mantiene el nivel de erogaciones bajo este concepto. La erogación se ve agravada por el hecho de que “dado que las inversiones en activo fijo, y la producción y exportaciones resultantes, son básicamente consecuencias de una gran transferencia de recursos a las firmas en cuestión, y que la competitividad de las exportaciones es esencialmente resultado de transferencias y/o tipos de cambio elevados, el beneficio neto para la sociedad argentina de haber asignado esos recursos es ciertamente negativo. [Por otro lado, puesto que] “efectivamente se instalaron plantas modernas que, al cabo de algunos años fueron adquiriendo elementos de competitividad genuina y disminuyendo el monto de las transferencias respectivas, el costo neto para la sociedad podría haber disminuido bastante [...] No puede dejarse de tener en cuenta que subsidios directos o indirectos y diversas formas de regulación de la producción y del comercio son moneda corriente en el mercado mundial siderúrgico (Chudnovsky, 1991).

Cabe remarcar que el tipo de beneficio promocional que subsiste es el de las exenciones fiscales o tributarias, habiendo desaparecido prácticamente los préstamos para el fomento industrial, las tasas de interés promocionales para proyectos de inversión específicos.

V. EL GRADO DE CONCRECIÓN DE LOS PROYECTOS

En cada caso varía el grado de concreción, así como el grado de ajuste a las normas del marco regulatorio de los planes de inversión. En la mayoría de los casos, el beneficio promocional resultó un subsidio redundante, debido a que los principales sectores económicos beneficiados ya se encontraban en un proceso de expansión y maduración propio del proceso de sustitución de importaciones.

A principios de los '70, según los patrones convencionales de la dinámica sustitutiva, una vez alcanzado el desarrollo en la producción de bienes finales de consumo (durables o no durables) se estaba en condiciones de encarar la producción local de los insumos intermedios, sin necesidad de mayores acciones de fomento por parte del Estado.

Si se analiza la situación de mercado de los 5 sectores productores de bienes intermedios, que explican aproximadamente el 50% de los proyectos aprobados, la mayoría de ellos estaba en condiciones de ser realizados sin el beneficio adicional otorgado (Santantonio et al., 1990).

La Ley 20560, decreto 619/74, promocionó las actividades de las plantas integradas, las semiintegradas y las unidades de laminación y forja. Los objetivos eran alcanzar el autoabastecimiento, crear capacidad de producción superior a la demanda interna y conservar el poder de decisión nacional en el sector. Se aprobaron (bajo esta disposición y la ley 21.608), 11

proyectos, destinados a ocupar a 1.996 trabajadores con una inversión de U\$S 474.935 (el 9,2% del total destinado a la promoción de la industria) (Azpiazu, 1989).

Diversos proyectos diseñados al amparo de estas leyes no se concretaron. Ejemplo de ello fue la instalación de Sidinsa, una planta destinada producir 2,5 millones de toneladas de acero para productos planos. La ampliación de Somisa a cuatro millones de toneladas. La construcción de Sidersur y de Sidinox (Azpiazu et al., 1990). Otras cumplieron parcialmente con los objetivos proyectados, es el caso de las plantas integradas de Acindar y Dalmine Siderca así como la ampliación parcial de Somisa y de Altos Hornos Zapla.

Los proyectos que iniciaron la fase operativa representan el 63,6% de la inversión aprobada, el 73,7% del personal ocupado y el 60,3% de la inversión. Además de los proyectos que se concretaron y los que ya han desistido, existe un tercer grupo de proyectos que, si bien continúan dentro de los programas, retrasaron la puesta en marcha de la inversión.

Los programas de promoción industrial siderúrgica aprobados a fines de la década del ochenta y sostenidos durante los noventa e incluso en la actualidad, no han tenido un control sobre el cumplimiento de inversiones concretas, más precisamente, constituyen una ventaja impositiva al sólo hecho de realizar dicha actividad industrial. En efecto, para la Secretaría de Industria no existe programa de promoción en vigencia, sólo la Dirección General Impositiva está en condiciones de informar y –de ser necesario- fiscalizar la vigencia de los programas.

VI. LA DIFERENCIACIÓN DE MERCADOS Y PRODUCTOS

El análisis de la evolución de la producción siderúrgica entre 1970 y 1990 demuestra que se avanzó hacia una mayor integración sectorial, revelando una expansión significativa de las producciones básicas (hierro primario y acero) y al mismo tiempo que crece en menor medida la elaboración de laminados en caliente (planos y no planos) y de laminados en frío (Orsi, 1990) (ver **Cuadro nro. 11**).

Cuadro nro. 11

Evolución y composición de la producción siderúrgica, 1970-1990.

(Miles de toneladas)

Años	Hierro primario*	Acero Crudo	Laminados terminados en caliente			Planos laminados en frío
			Total	No planos	Planos	
1970	815,1	1.823,4	2.041,1	1.300,2	740,9	496,1
1975	1.042,9	2.198,4	2.283,0	1.487,8	795,2	782,7
1980	1.793,0	2.702,1	2.174,7	1.457,9	716,8	689,4
1981	1.720,3	2.527,1	1.977,2	1.333,5	643,7	577,6
1982	1.893,6	2.913,0	2.341,2	1.482,5	858,7	738,0
1983	1.862,1	2.965,6	2.531,6	1.570,9	960,7	845,1

1984	1.791,5	2.652,1	2.441,3	1.412,4	1.028,9	862,6
1985	2.298,8	2.945,3	2.056,9	1.378,0	678,9	615,8
1986	2.557,9	3.242,4	2.544,9	1.466,4	1.078,5	919,1
1987	2.785,3	3.602,8	2.899,8	1.651,7	1.248,1	1.001,6
1988	2.662,7	3.651,8	3.125,9	1.742,4	1.383,6	933,4
1989	3.336,4	3.907,8	3.063,1	1.656,3	1.406,8	822,9
1990	2.967,8	3.656,6	2.892,1	1.524,0	1.368,1	733,3

(*) Incluye arrabio para acería e hierro primario.

Fuente: CIS.

El sector siderúrgico argentino generó en 1989, el 9,8% del PBI, ocupó alrededor de 30.000 personas (12.000 menos que una década atrás) y exportó el 57% de su producción generando divisas por 970 millones de dólares (28 % de las exportaciones de origen industrial); habiendo invertido en el último quinquenio aproximadamente 900 millones de dólares. La mayoría de las empresas siderúrgicas contaba en 1990 con un razonable nivel tecnológico; eran planta de grandes dimensiones y producían en conjunto un total de 6.350.000 toneladas de acero concentradas en un pequeño grupo de empresas (Ver **Cuadro nro. 12**).

Cuadro nro. 12

Capacidad de producción de acero y tipo de propiedad de las principales empresas siderúrgicas, 1990

Empresa	Capacidad (Tn/año)	Tipo de propiedad
Somisa	3.000.000	Estatad
Acindar	1.300.000	Privada
Propulsora	700.000	Privada
Siderca	800.000	Privada
A. H. Zapla	250.000	Estatad
Aceros Bragado	300.000	Privada

Fuente: Orsi, 1991.

La reestructuración siderúrgica verificada en la década del ochenta no sólo se caracterizó por la expansión productiva de las etapas básicas y la significativa contracción en la incidencia de las empresas laminadoras; sino que también cobraron importancia un reducido grupo de grandes empresas que incrementó el grado de concentración en el sector. La mano de obra ocupada en el sector se redujo y aumentó la productividad medida en toneladas de acero por persona ocupada. Ello está asociado a la reestructuración verificada en el sector con la eliminación o reemplazo de instalaciones obsoletas y plantas de baja productividad y la incorporación de nuevas tecnologías y procesos ahorradores de mano de obra.

No obstante, hacia 1990, la industria siderúrgica se caracterizaba por un bajo nivel de actividad, como consecuencia de la baja demanda de sus productos destinados en buena parte a la demanda interna. Las exportaciones cayeron alrededor de 790 millones de dólares. La mano de obra ocupada

en el sector se redujo y aumentó la productividad medida en toneladas de acero por persona ocupada. Ello está asociado a la reestructuración verificada en el sector con la eliminación o reemplazo de instalaciones obsoletas y plantas de baja productividad y la incorporación de nuevas tecnologías y procesos ahorradores de mano de obra.

VII. LOS ENUNCIADOS DE LA LEY 23.697

La ley 23.697/89 de Emergencia Económica estableció, en el artículo 4to. del Capítulo IV, la *suspensión de los regímenes de promoción industrial* durante 180 días. La suspensión era aplicable a “los regímenes instituidos por las leyes 19.640, 20.650, 21635, 22.021, 22.702, 22.973, 23.614 y otros de igual naturaleza a los enumerados [...] en todos aquellos aspectos que resulten de aplicación exclusivamente a las actividades industriales”. Sin embargo, en el artículo 5to. la suspensión se circunscribe al 50% de los beneficios y en el art. 7mo. se suspende la aprobación y el trámite de nuevos proyectos industriales bajo el régimen de la ley 23.614.

A efectos de compensar la suspensión de los beneficios la ley estableció beneficios alternativos, por ejemplo, utilizar el beneficio en fecha posterior a la finalización del beneficio originario, recepción de Certificados de Crédito Fiscal³⁰ por el monto equivalente a los tributos abonados durante el plazo de suspensión, la posibilidad de deducir los importes por gastos o inversiones afectados por la suspensión en el siguiente balance impositivo para morigerar el impacto sobre los sectores industriales afectados.

También fueron interrumpidos los reembolsos instrumentados por el decreto 1555/86, en septiembre de 1989. La ley dispuso que el pago de los “importes correspondientes a reintegros, reembolsos o devolución de tributos pendientes de cancelación o que se devenguen” durante la vigencia de la ley se efectuará mediante un Bono de Crédito que, una vez finalizada la emergencia – originalmente, seis meses- podrían ser aplicados al pago de Derechos de importación y Exportación. Pocos días antes del vencimiento del período previsto para la vigencia de la “emergencia” se sancionó el decreto nro. 435/90, por el que se prorrogaron por seis meses los plazos previstos originalmente (hasta el 25/9/90), al mismo tiempo que se suspendía por noventa días la vigencia del sistema de reembolsos a las exportaciones (se restableció a partir del 4/6/90). Las sucesivas modificaciones implementadas está en estrecha relación con la capacidad de presión de las principales empresas siderúrgicas.

La ley 23.697 suspendió también (artículo 23) la vigencia de ciertas normas que fomentaban las compras estatales en el mercado interno (el decreto 5340/63 y la ley 18.875), disponiéndose que en

³⁰ Los Certificados de Crédito Fiscal tendrían las siguientes características: serían nominativos y transferibles por un único endoso; se ajustarían por el índice de Precios Mayoristas no Agropecuario Nacional del Indec y, por último, se destinarían al pago de diversos impuestos.

las compras de bienes del Estado y sus empresas existirá “una preferencia a favor de la industria nacional” de hasta “un máximo del 10% sobre el valor nacionalizado de los bienes importados”. Por su parte el decreto nro. 1.224 de noviembre de 1989, reglamentario del artículo nro. 23 de la ley de Emergencia Económica, estipuló un margen de preferencia para los bienes de origen nacional del 5%, respecto a sus similares de origen importado. Dichos márgenes de preferencia fueron eliminados por completo a través del decreto 2.284/91³¹.

Con anterioridad a la Ley 23.697, La ley nro. 23.614, de 11/88, había establecido un nuevo sistema de promoción industrial derogando todos los regímenes vigentes (con excepción del de Tierra del Fuego, ley 19640, que expiró en mayo de 1993). Este nuevo sistema no entró en vigencia por no firmarse los decretos reglamentarios (Fontanals, et al., 1992), situación que permitió la persistencia de dichos regímenes.

En los casos de **nuevos proyectos**, la ley expresaba que “En la actualidad no se encuentra activo ningún régimen de promoción industrial para nuevos proyectos de inversión. La ley 23.658, de diciembre de 1988, había suspendido el otorgamiento de nuevos beneficios de carácter promocional basados en los anteriores regímenes (leyes 21.608 y 22.021) a todas las actividades industriales (excepto los en trámite).

El Decreto 1930, prorrogó parcialmente las disposiciones de la Ley 23.697/89, hasta septiembre de 1990. También extendió la suspensión establecida por la ley 23.658 a la aprobación y trámite de nuevos proyectos e incorporó en esta suspensión al régimen de la ley 19.640 (Tierra del Fuego) que hasta entonces había sido exceptuado; y al de la ley 22.095 (Promoción minera). La vigencia de esta última suspensión se extendió hasta septiembre de 1991. Además, estableció la caducidad de todos los proyectos amparados por las leyes promocionales que no tengan principio de ejecución al 31/12/90.

En cuanto a los **proyectos vigentes y aprobados**, la Ley 23.658 (del gobierno del Dr. Alfonsín) dispuso sustituir el sistema original de utilización de los beneficios (desgravaciones, reducciones, liberaciones, etc) por el otorgamiento de Bonos de Crédito Fiscal (nominativos, no reintegrables, intransferibles, indexables, utilizables sólo para el pago de obligaciones tributarias y que no generan saldos a favor del contribuyente). Esta sustitución alcanzó a todos los proyectos vigentes, aprobados y en trámite de aquellas leyes y de la 20.650. Asimismo, la ley 23.658, mantenía el otorgamiento de los beneficios contenidos en los decretos 515/87 (desgrabación de derechos de importación -de bienes de capital con regulación específica-) y 964/88.

La ley 23.697 estableció para estos casos una suspensión de un 50% por el término de un año de los beneficios promocionales que correspondieran a proyectos aprobados en virtud de todos los

³¹ El Decreto 2284/91 de Desregulación es el mismo que, como se vio en la Primera Parte, liquidó los entes de

regímenes mencionados. La suspensión de dicho 50% comprendió a las liberaciones, exenciones, reducciones, deducciones, y diferimientos de impuestos que le hubiera correspondido a los inversionistas y a las empresas beneficiarias. Sin embargo, las empresas no perdieron los derechos adquiridos: por la suspensión de las liberaciones, exenciones o deducciones de importación recibieron certificados de “crédito fiscal” utilizables para el pago de impuestos y derechos de importación o exportación (a partir de 9/91); las deducciones podían ser aplicadas en el ejercicio siguiente al de la suspensión, y los diferimientos podían completarse a la finalización del período de beneficio. El decreto 1930 no prorrogó dicha suspensión parcial de los beneficios de la promoción industrial y minera, por lo cual estos beneficios se hallan actualmente vigentes hasta la expiración de los períodos establecidos en cada aprobación.

VIII. LA PERSISTENCIA DEL RÉGIMEN

“Los 50 mayores proyectos estuvieron dirigidos a ramas cuya producción es altamente concentrada y sus procesos productivos intensivos en capital y de poco valor agregado. En otras palabras, grandes firmas que actúan en mercados oligopólicos fueron las principales beneficiarias del sistema a nivel nacional, en circunstancias en que la demanda para sus productos se reducía” (Chudnovsky, 1991). “Los incentivos del sistema de promoción industrial a nivel nacional fueron asignados, en su mayor monto, a las ramas menos afectadas por la apertura importadora en 1977-81 como siderurgia, papel y petroquímica o en industrias cuyo producto es poco transable como cemento (Kosacoff y Azpiazu, 1989).

Luego de las numerosas disposiciones que suspendían los beneficios de la promoción industrial durante el período de emergencia económica; en 1992, 1996 y 2000 se aprobaron nuevas medidas promocionales para los proyectos en vigencia. Como consecuencia, en marzo de 2001 (Ver **Cuadro nro. 13**), varias empresas de Acindar y de la Organización Techint –a través de Siderca- gozan de la promoción regional.

Cuadro nro. 13

Principales empresas acogidas a los regímenes de promoción industrial regional, 1987 y 2001

Empresa	Patrocinante	Actividad	1987	2001
Clamet S.A.	Acindar	Fábrica de clavos	x	x
Puar S.A.	Acindar	Fábrica de alambres de púas	x	x
Tejimet S.A.	Acindar	Mallas de alambre tejido	x	x
Fardemet S.A.	Acindar	Fábrica de alambres y varillas	x	-
Indema S.A.	Acindar	Fábrica de mallas y hierro	x	x
Toron S.A.	Acindar	Fábrica de trenzas para hormigón	x	-
Perfilar S.A.	Acindar	Fábrica de perfiles de acero	x	-
Sampa S.A.	Acindar	Fábrica de hierro redondo	x	x
Clavimet S.A.	S/d	Fábrica de clavos y tachuelas	x	-

regulación estatal de actividades económicas.

Metalprom S.A.	Siderca	Productos laminados en frío	x	-
Metalcentro S.A.	Siderca	Recuperación de productos siderúrgicos	x	-
Comesi San Luis S.A.	Siderca	Chapas galvanizadas	x	x
Aceros San Juan S.A.	Independiente	Manufacturas de acero	x	x
Aceros Cnel Pringles	Independiente	Hierro redondo, clavos y alambres	x	x
Lametal S.A.	S/d	Fábrica de chapas cortadas a medida	x	x
E. M. Indumarca S.A.	S/d	Flejes laminados de acero	x	x

Fuente: Elaboración propia en base a Azpiazu y Bisang (1992) y DGI.

El balance consolidado de Acindar S.A. presenta los montos por créditos impositivos, que incluyen créditos corrientes (beneficios por promoción industrial; saldo técnico IVA y otros) y no corrientes (beneficios por promoción industrial; saldo técnico IVA; ganancia nímica presunta y otros). El **Cuadro nro. 14** permite observar los montos que, para 1999 –2001, recibió la empresa en concepto de beneficios por promoción industrial (Nota 4 de los Estado Contables Consolidados).

Cuadro nro. 14

Acindar S.A. Beneficios por promoción industrial. 1999-2001.

(en pesos)

Concepto	1999	2000	2001
Créditos impositivos	91.468.745	80.156.756	91.459.785
Corriente			
Beneficios por promoción industrial	231.509	9.523.272	0
No corriente			
Beneficios por promoción industrial	41.230.206	31.726.142	31.726.142

Fuente: Acindar S.A., Estados Contables de 1999-2000-2001.

El relevamiento de las empresas que continúan gozando de algún tipo de beneficio de la promoción industrial, en marzo de 2001, dio como resultado 26 empresas siderúrgicas (ver **Cuadro nro. 15**), de las cuales sólo diez tienen fecha de puesta en marcha.

Cuadro nro. 15

Empresas siderúrgicas promovidas. Marzo de 2001.

Empresa	Empleo generado	Ley	Puesta en marcha
Electrometalúrgica Andina SAIYC	309	22793	S/d
Sidersa SA	265	20560	22/4/88
Cia. Regional de Aceros Forjados Mercedes SA	263	20560	14/9/88
Stein Ferroaleaciones SACIFA	144	20560	S/d
Tubhier SA	135	20560	S/d
Metalmecánica SA	113	20560	S/d
Impeco SA	104	20560	S/d
Sociedad Industrial Puntana SA	97	20560	S/d
Establ. Metalúrgico Indumarca SA	93	22702	27/5/88
Imca y Per San Luis SA	61	20560	S/d
Aceros San Juan SAIC	55	22793	19/4/88
Sidero San Luis SA	49	22021	S/d
Servet SA	33	20560	16/8/88
Tusal SA	24	20560	S/d
Sapime SA	23	20560	S/d
Flecamet SA	19	20560	S/d

Comesi San Luis SAIYC	17	20560	S/d
Metalurgica San Luis SA	16	20560	S/d
Impulso de San Luis sa	15	20560	15/3/88
Servindustria SA	13	20560	23/11/88
Indac SA	11	20560	S/d
Siderúrgica Mercedes SA	11	20560	10/12/88
Arginox SA	8	20560	18/8/87
Aceros Daract SA	7	20560	S/d
Valvulas w San Luis SA	6	20560	13/01/88
Huarpes SRL	5	20560	S/d

Fuente: DGI, 2001.

Las empresas siderúrgicas promovidas generan 1800 puestos de trabajo contabilizados por la DGI. La información presentada en este cuadro no ha podido ser constatada por no encontrarse en ningún otro registro público de información.

IX. CONCLUSIONES

La información presentada permite concluir que las sucesivas normas referidas a promover la industria siderúrgica fueron remodelando el esquema inicial de política industrial –destinada al autoabastecimiento, etc., etc.- y perdieron el objetivo de largo plazo que las orientaba. Al no considerar las formas de prórroga, el comienzo de ciertos proyectos y la finalización de otros (que hubieren alcanzado o no la etapa de maduración) condujo a la excesiva complejidad de las normativas, a la superposición en capas de normas sin transformar las anteriores y, como resultado, la imposibilidad de fiscalizar y seleccionar la política de promoción. Pareciera haberse combinado la imposibilidad para sostener una política industrial y la capacidad de presión de las empresas que ya habían conseguido el beneficio para mantenerlo. En virtud de este hecho, un reducido número de grandes empresas fueron beneficiarias permanentes de los programas.

La dictadura condujo los programas de promoción industrial a las grandes empresas y a las empresas extranjeras permitiéndoles gozar de los beneficios. A partir de mediados de los ochenta comenzaron los intentos de suspender o eliminar los programas promocionales, que, no obstante se sostuvieron.

Los programas regionales que fomentaron la descentralización no incitaron a las empresas al crecimiento productivo sino al traslado de establecimientos existentes para aprovechar ventajas impositivas. Como consecuencia, se empobrecieron grandes zonas industriales de Santa Fe y Gran Buenos Aires mientras se disminuyeron los costos de tributación y de mano de obra. Lo último se debió a la instalación de las plantas en zonas sin pasado industrial ni experiencias de sindicalización. La desintegración de los procesos productivos que impulsó la promoción industrial mediante subsidios generó expulsión de mano de obra en las zonas industriales tradicionales y salarios relativamente inferiores en las zonas industriales promocionadas. Asimismo, este proceso coadyuvó

a fracturar la organización sindical e, incluso, el propio nivel de sindicalización de la mano de obra (IDEP, 1995).

A inicios de la década del noventa, el discurso del libre mercado, la insistencia en la potencialidad de la empresa privada al desaparecer la interferencia estatal, entre otras razones, construyeron la imagen de que la asistencia del Estado a la actividad terminaría. Sin embargo, la reforma impulsada con las leyes 23.696 y 23.697 y sus decretos reglamentarios, sólo consolidaron la situación previa donde unas pocas empresas siderúrgicas que fueron largamente promovidas continuaron gozando de los beneficios, mientras aquellas de menor peso en el sector, que no habían sido incorporadas al desorganizado sistema de promoción siderúrgica, no ingresarían jamás. En este sentido, la reforma actuó como llave que cerró definitivamente el camino a las empresas medianas mientras consolidó la trayectoria de las grandes.

La Secretaría de Industria y Comercio afirma que no está en vigencia ningún programa de promoción industrial, hecho que es cierto para los nuevos proyectos pero hay líneas de promoción industrial aprobadas a fines de los años ochenta que persisten, y que están fuera de la fiscalización y del conocimiento de la Secretaría. Ello se debe, aunque no justifica el desconocimiento, a que se refieren en general a créditos impositivos que están bajo la tutela de la DGI. No obstante, siendo una fuente de financiación a la industria debería estar al tanto el órgano donde se decide la política industrial del país.

PARTE III

LA PRIVATIZACIÓN DE SOMISA

I. INTRODUCCIÓN

Los primeros intentos de implantar una industria siderúrgica en la Argentina se remontan a fines del siglo pasado (en 1986 se instaló el primer horno Siemens Martin). En 1908 operaba una planta de laminación de hierro (con un horno de 9 toneladas) productora de perfiles. En 1935, había casi un centenar y medio de empresas dedicadas a la transformación del hierro y el acero cuya producción conjunta resultaba ínfima atendiendo a la demanda local (12.500 toneladas de piezas fundidas y alrededor de 20.000 toneladas de laminados frente a una importación que superaba las 650.000 toneladas). Durante el decenio 1937 a 1947, cuando la industria siderúrgica experimentó un impulso decisivo, se instaló la mayor parte de los 22 hornos Siemens Martin que había en el país a mediados de los años cuarenta. En ese período, comenzaron a operar la Fábrica Militar de Aceros (1935), Altos Hornos Zapla (1943), así como varias empresas privadas (Santa Rosa, Tamet, Acindar).

Somisa fue creada por ley, en 1947, y puesta en funcionamiento en 1961. A partir de entonces se constituyó en el centro de los esfuerzos estatales por implantar na industria siderúrgica nacional; asimismo, la empresa se convirtió en el eje del desarrollo económico y social de las ciudades de Ramallo y San Nicolás. En estas ciudades, el grueso del empleo era generado por Somisa y por una extensa red de pequeñas empresas proveedoras de bienes y servicios que crecieron al compás de la evolución de la firma. “La tasa de crecimiento demográfica de San Nicolás fue del 1% anual entre 1914 y 1947, trepó al 5% entre 1947 y 1960 llevando la población a 50.000 habitantes. Entre 1960 – cuando se inauguró el primer alto horno y entró en funcionamiento la planta- y hasta 1991 –cuando se inicia el proceso de “racionalización” y privatización- aquella cifra más que se duplicó, llegando a las 115.000 personas” (Beccaria y Quintar, 1995).

En este apartado se indaga acerca del efecto que produjo la privatización de la principal acería argentina sobre la situación de los trabajadores; los empresarios; la fábrica; la producción siderúrgica y las ciudades vinculadas. Se realiza un repaso de las condiciones históricas que rodearon la creación de la empresa, el volumen de empleo que generaba, la forma en que producía hasta fines de los años ochenta; para abordar luego la etapa de privatización. Se analiza el proceso de traspaso al sector privado, los cambios en el empleo y la evolución de la firma en la producción siderúrgica. En el cierre, se extraen las principales conclusiones.

II. LA CREACIÓN DE SOMISA: EL IMPULSO ESTATAL A LA INDUSTRIA SIDERÚRGICA

La sanción de la ley 12.987 de 1947 o “Ley Savio”, por la que se formuló el Plan Siderúrgico Nacional y la consiguiente creación de Somisa (Sociedad Mixta Siderurgia Argentina), inauguró, en el plano regulatorio, una nueva fase del desarrollo siderúrgico argentino. El proyecto consistía en una planta integrada para la producción de arrabio, acero, productos semiterminados y chapa laminada en caliente.

El proceso de producción del acero consta de, por lo menos, tres etapas. Partiendo de un mineral de hierro (frecuentemente se utiliza una variedad hematita) se procede a:

- La reducción: consiste en el tratamiento, a temperaturas de alrededor de 1600°C, del mineral de hierro mediante la utilización de altos hornos que funcionaron a carbón mineral (coque) en los inicios, luego a electricidad (como reductor de alto costo) y, más recientemente, a gas natural (como insumo más barato y menos limitado). De este proceso se obtiene el arrabio, un hierro con gran cantidad de carbono y de elementos residuales que contiene el mineral (Salas et al., 2000).
- La aceración: el arrabio es sometido a un proceso de aceración que consiste en oxidarlo controladamente para eliminar el exceso de carbono y de algunos de los elementos residuales; para finalizar el proceso de aceración se agregan materiales como ferromanganeso, ferrosilicio, aluminio o elementos de aleación. Como resultado de este proceso se obtienen tres tipos de lingotes: totalmente desoxidado (killed), parcialmente desoxidado (semikilled) y sin desoxidar (rimmed) (Salas et al., 2000; Játem, 2000).
- La laminación: se puede realizar en frío o en caliente, para producir planos o no planos y tubos sin costura.

En la formulación original del Plan Savio se preveía la instalación de tres altos hornos (con una capacidad anual de 515.000 toneladas cada uno), con sus correspondientes secciones de coquería, acería y laminación, de forma que a la consecución de la primera etapa se contaría con una capacidad de producción de arrabio de 515.000 toneladas por año, una capacidad de aceración de 632.000 toneladas y de 431.000 toneladas de laminados sobre la base de lingotes propios. En ésta primera etapa del proyecto ya se preveían marcados desequilibrios entre la fase de aceración y la de laminación, por lo que se estimaba importar poco más de 500 mil toneladas anuales de lingotes y planchones para su posterior procesamiento local. La gama de productos que se elaboraría en el Establecimiento General Manuel Savio estaba compuesta por arrabio, lingotes de acero, tochos, planchones, palanquilla, rieles, perfiles estructurales de grandes dimensiones, chapa gruesa y fina laminada en caliente, flejes bobinados, laminados tanto en caliente como en frío y hojalata estañada (Azpiazu, 1991). Los objetivos del plan eran:

- producir acero en el país;

- suministrar a la industria nacional aceros de alta calidad a precios lo más cercanos a los internacionales;
- fomentar la instalación de plantas de transformación y terminación de elementos de acero constituidas con el más alto grado de perfección técnica;
- asegurar la evolución y el ulterior afianzamiento de la industria siderúrgica argentina (Altimir et al., 1966).

El esquema de producción de acero se estructuraba en función de la búsqueda de una complementariedad entre el sector público y el privado atendiendo a las características tecnológicas y de requerimientos de capital de los procesos productivos involucrados. Ello suponía la implantación de una empresa de gran tamaño (de forma de maximizar las economías de escala) que, dada la magnitud de los capitales requeridos solo podía ser encarada por el sector público. La empresa estaría destinada a la producción de arrabio, acero y semiterminados que, por un lado, facilitaría y garantizaría el desarrollo de los laminadores privados existentes en el país y, por otro, induciría la incorporación y maduración de nuevas firmas privadas en la elaboración de productos finales a favor de los menores requerimientos de capital y de los relativamente escasos problemas tecnológicos implícitos (Azpiazu, 1991). El plan del Gral. Savio consistía en sentar las bases de la industria pesada argentina; en este sentido, “...el complejo siderúrgico del estado no nació, en nuestro país, asociado a criterios de estricta rentabilidad. Su significado fue definido sobre la base de razonamientos fundados en elementos estratégicos. Difícilmente pueda desvincularse su comprensión de la decisión política, vigente en la década del cuarenta, de afirmar un complejo bélico industrial en la Argentina” (Lozano, 1992). Al igual que la casi totalidad de los planes de expansión que lo sucedieron en el tiempo, ese proyecto original fue desarrollado sólo en forma parcial, con marcados retrasos temporales y sujeto a la discontinuidad de las estrategias de sustentación.

En 1948, se firmó el contrato con Armco Corporation para el asesoramiento sobre equipos e instalaciones y se construyó una planta industrial para la producción de alcohol de maíz que sería utilizado como carburante. Comenzó a proyectarse al implantación de una industria siderúrgica y una usina eléctrica para la futura demanda de energía (Palazzini, 1999). En 1951 se iniciaron los estudios para la localización geográfica de la planta y en 1954 se adquirió el primer tren de laminación. El primer alto horno se inauguró en 1960, el segundo a principios de los años setenta. El 22 de junio de 1960 tuvo lugar “la primera colada de arrabio en el Alto Horno nº1, “María Liliana”, en homenaje a la única nieta que conoció Manuel Savio. El 5 de mayo de 1961 se obtuvo acero por primera vez en la Planta General Savio de San Nicolás” (Palazzini, 1999). La planta de Somisa estaba ubicada en un predio de 836 Has. en el partido de Ramallo, Provincia de Buenos

Aires, sobre la margen derecha del Río Paraná. Una parte importante (el 73%) de los trabajadores de la empresa residían en San Nicolás donde se radicó otra planta de la firma, hoy en desuso.

A medida que Somisa fue creciendo se fueron creando barrios en los alrededores que dan cuenta del pasado de la clase obrera industrial: el barrio “La Alcohola” se creó cuando comenzó a funcionar la fábrica de producción de alcohol que se utilizó como carburante en Somisa, el Barrio Somisa se construyó, a partir de los años sesenta, para albergar al personal jerárquico de la empresa. La expansión demográfica asociada a la siderurgia afectaba a las ciudades de San Nicolás y Ramallo en Buenos Aires y de Villa Constitución en Santa Fe (donde estaba radicada Acindar S.A.).

En 1961, Somisa comenzó a producir acero crudo, representando el 30% de la producción total, mientras que en 1963 representaba el 56%. El incremento se debe, en gran medida (Ver parte II), a la puesta en marcha del régimen de promoción a la industria siderúrgica en 1961 (Altimir et al., 1966).

La demora en la puesta en marcha de Somisa conspiró contra la consecución de una parte importante de los objetivos trazados originalmente. En los inicios de los años setenta tendió a consolidarse una configuración de la estructura productiva sectorial que, en lo sustantivo, no se alteró hasta mediados de los años setenta.

A partir de la puesta en marcha de Somisa en la producción de semielaborados no planos (a ser insumidos por los laminadores de productos terminados) y de laminados planos finales (chapa laminada en frío, en caliente y hojalata), se verificó un crecimiento notable en la producción local (tanto la generada por empresas estatales como por las privadas) así como en el grado de autoabastecimiento de productos siderúrgicos (Azpiazu, 1991).

Hacia los años setenta -cuando se habían superado ciertos desequilibrios productivos en el sector- como producto del acelerado dinamismo de la demanda local reaparecieron algunos desequilibrios estructurales (como el desabastecimiento local de semiterminados) y déficit en la producción de algunos bienes finales. Parte de tales desbalances se vieron morigerados a partir de la ampliación de Somisa con la instalación de su segundo alto horno y del incremento de su capacidad de aceración. En el ámbito del sector privado, algunas firmas como Acindar, Gurmendi y Siderca ampliaron su capacidad de laminación y, por otro lado, ante el desabastecimiento de semielaborados, comenzaron a incursionar en la fase de aceración a partir de hornos eléctricos basados en carga de chatarra.

Como producto del acelerado dinamismo de la demanda y la desequilibrada evolución de la oferta local, en los inicios del decenio de los setenta quedaban claramente de manifiesto serios estrangulamientos entre diversas fases del proceso productivo. Al respecto, basta resaltar que:

- La producción de arrabio era insuficiente para proveer de insumos a las acerías de las plantas integradas;
- La provisión de chatarra era insuficiente respecto a la capacidad de producción de los hornos eléctricos.
- El acero total colado no alcanzaba a satisfacer la demanda de semielaborados requeridos para la laminación de productos terminados.

Tales desequilibrios se veían naturalmente reflejados en la estructura del comercio exterior siderúrgico donde coexistían importaciones de arrabio, chatarra, semielaborados (planchones o bobinas de chapa laminada en caliente) y algunos aceros especiales, con exportaciones de laminados no planos.

Más allá de estos desequilibrios estructurales, el primer lustro de los años setenta puso de manifiesto que, en el plano agregado, la oferta global siderúrgica revelaba una creciente insuficiencia para atender la acelerada expansión del consumo interno (en 1975, el consumo de acero por habitante alcanzó los 183 Kg., lo que implica un crecimiento de casi un 30% respecto a 1970 y de más del 15% respecto a 1973). En dicho marco, el déficit de la balanza comercial de la industria siderúrgica ascendió a más de 1.500 millones de dólares en el trienio 1973/75. Por su parte, en 1975, el coeficiente agregado de autoabastecimiento de acero crudo se ubicaba en torno al 47%, el punto más bajo desde el año 1963, mientras que el autoabastecimiento de semiterminados llegaba a descender al 53%, nivel inferior a los registrados hasta 1961.

III. EL DESARROLLO DE LA SIDERURGIA EN LA ARGENTINA

LOS AÑOS SETENTA

A mediados de la década del setenta se trastocaron las tendencias prevalecientes hasta entonces, en lo referido a la evolución del consumo aparente local (el de 1975 fue el más alto de la historia), a la ocupación de la mano de obra (comienza a ser expulsor) y, en el plano más general, se configuró una nueva articulación entre el sector público y el privado como producto de la consolidación del nuevo estilo de desarrollo tecno-productivo del sector (Azpiazu, 1991).

La demanda de productos siderúrgicos asistió a una muy brusca contracción que supuso una reversión de las tendencias prevalecientes hasta entonces y, consiguientemente una sobreestimación en todas las proyecciones de mercado realizadas en la primera mitad del decenio. En consecuencia se postergaron muchos proyectos de inversión y sólo se concretaron los proyectos de integración de Siderca S.A. (1976) y Acindar S.A. (1978) así como las ampliaciones parciales en el caso de Somisa y de Altos Hornos Zapla.

El marco recesivo condujo a la reestructuración empresarial del sector que se tradujo en una serie de fusiones y absorciones de firmas y, por otro lado, en el cierre definitivo de varias plantas.

Los fenómenos de mayor significación económica fueron:

- mejor grado de integración entre las distintas etapas de la producción siderúrgica como - producto del crecimiento notable de la capacidad de reducción;
- incorporación de los procesos de reducción directa³² de minerales de hierro, complementando a los altos hornos en la producción de hierro primario.
- paulatina desaparición de los hornos Siemens Martin chicos y antieconómicos y presencia creciente de capacidad de producción de hornos eléctricos e incorporación de los procesos de aceración al oxígeno LD³³;
- significativa expansión de la capacidad de colada continua, tanto en productos planos como no planos.
- incremento en la capacidad de laminación en caliente de productos planos, no planos y, en especial de tubos sin costura.

En este contexto, Somisa sufrió constantes cambios de estrategias en la política sectorial que contribuyeron a la persistencia de desbalances de distinto tipo entre las diversas fases productivas, de cuellos de botella al interior de la planta y de una escasa complementariedad y/o subutilización del equipamiento disponible. Históricamente ello se ha conjugado con una errónea evaluación sobre las posibilidades ciertas de concretar determinados proyectos de inversión. Dichas inconsistencias estratégicas se vieron reflejadas en el propio marco regulatorio del desenvolvimiento empresarial donde, en más de una oportunidad, diversos decretos del poder ejecutivo aprobaron planes de expansión de Somisa que reformulaban proyectos precedentes que aún se encontraban en su fase madurativa (Fontanals, 1992).

³² La Reducción Directa es el proceso por el cual la reducción de materiales que contienen hierro se realiza a temperaturas menores que la de la fusión del hierro o de las impurezas en el mineral. La diferencia con otros métodos estriba en las características de los equipos, la materia prima y los combustibles utilizados (Játem, 2000).

³³ Los convertidores de arrabio en acero fueron ideados por el británico Bessemer, actualmente se denominan convertidores BOF (*basic oxygen furnace*), logran la refinación del arrabio eliminando las impurezas y el exceso de carbono por oxidación. En lugar del sople de aire que utilizaba Bessemer, en los BOF la oxidación se hace directamente con oxígeno. El convertidor BOF consiste en una olla de acero recubierta en su interior con material refractario del tipo básico, generalmente es óxido de magnesio. A diferencia del convertidor de Bessemer donde se soplaba el aire por la parte inferior, en el BOF se inyecta el oxígeno por una lanza que entra por la parte superior. La lanza se enfría con serpentines de agua, interiores para evitar que se funda. La carga y la descarga de la olla se hacen también por la parte superior y por eso la olla está montada en chumaceras que le permiten girar. El proceso BOF fue desarrollado en Austria para convertir arrabio con bajo contenido de fósforo, en ese tiempo se bautizó con las iniciales LD, de *Linz Düsenverfahren* (lanza de Linz). Una de las grandes ventajas que desde un principio se observó en los convertidores BOF fue su capacidad para aceptar hasta un 20% de "chatarra" junto con la carga de arrabio líquido. Ventaja que está tratando de potenciarse con diversas innovaciones tecnológicas (Martínez, 1997; Siderar, 2001).

La reestructuración siderúrgica verificada desde mediados de los años setenta se caracterizó por la expansión productiva de las etapas básicas y la menor incidencia relativa de las empresas laminadoras. Tales cambios productivos están asociados a la marcada preeminencia de un reducido número de firmas siderúrgicas, una de cuyas principales expresiones es el incremento en el grado de oligopolización del sector.

A fines de la década del setenta, tres grandes empresas (Somisa, Siderca –de Techint– y Acindar) concentraban alrededor de las tres cuartas partes de la producción, eran proveedoras de insumos a la casi totalidad de las restantes firmas del sector, e incluso, en el caso de las dos empresas privadas, controlaban el capital de buena parte de estas últimas (Azpiazu, 1991; Azpiazu, Basualdo, 1995).

La industria siderúrgica estaba estructurada en tres grandes bloques y/o tipologías empresarias, atento a su respectiva significación económica, su inserción en los distintos mercados, su grado de aproximación a la frontera tecnológica y su comportamiento estratégico:

El primero de ellos, estructurado a partir de Somisa y, en menor medida, Altos Hornos Zapla (ambas estatales) que, a fines de los ochenta, con respecto a mediados de los años setenta, fue perdiendo su carácter de eje central y propulsor del desenvolvimiento sectorial. El predominio en la producción de bienes semielaborados y de productos planos, así como una presencia decisiva en los no planos y en el ámbito de los insumos básicos (materias primas); un relativo rezago tecnológico asociado, en buena medida, a las limitaciones impuestas por el diseño original y al deterioro registrado en el período inmediatamente anterior a la privatización (inscripto, como se analiza más abajo, en el marco del “trabajo sucio” del Estado); algunos desbalances entre las distintas fases del proceso productivo; eran, entre otros, algunos de los rasgos del polo siderúrgico estatal (en particular, de Somisa).

El segundo bloque estaba conformado por las dos empresas privadas integradas verticalmente que utilizaban una “ruta” productiva alternativa (la reducción directa, a partir de los beneficios que se le concedieron bajo los regímenes de promoción industrial sectorial.). Orientadas fundamentalmente a la producción de no planos (en el caso de Siderca laminados y, con carácter monopolico, en tubos de acero sin costura, y en el de Acindar hacia hierro redondo, alambres y derivados, barras y perfiles –en esos subsectores, dichas empresas ejercían un control mayoritario, sino monopólico, de la producción–), ambas compañías contaban con una tecnología compatible con los estándares internacionales (fenómeno derivado, en gran medida, de los cuantiosos subsidios estatales con que fueron favorecidos desde mediados de los años setenta –en especial, aunque no exclusivamente, la promoción industrial–). A lo largo de la década de los ochenta estas dos empresas –en forma directa o a través de alguna/s de su/s firma/s vinculada/s societariamente– se caracterizaron por un marcado dinamismo (en gran medida, impulsado por las exportaciones –ver más abajo–), con el

consiguiente desplazamiento de, por un lado, parte de la presencia de las empresas estatales y, por otro, la incidencia relativa del tercero de los bloques productivos.

El tercer bloque estaba conformado, en lo esencial, por una firma semi-integrada –Aceros Bragado–, por Propulsora Siderúrgica (duopolio –perteneciente a Techint–, junto a Somisa, en la producción de chapa laminada en frío) y por un conjunto heterogéneo y cada vez más reducido de laminadores independientes.

LOS AÑOS OCHENTA: EL CAMINO HACIA LA PRIVATIZACIÓN

En la década del ochenta se verificó una notable desaceleración en el crecimiento de la oferta potencial del sector siderúrgico e, incluso, una reducción en la fase de aceración. En efecto, la capacidad productiva en la etapa de reducción aumentó un 32,8% sobre la base de un similar aporte incremental por parte de los altos hornos y de la reducción directa; la capacidad de aceración se contrajo el 4,8% mientras que en materia de laminados, en caliente y en frío, los niveles correspondientes a 1990 superan a los del año 1980, en un 22% y 7,7% respectivamente. Por otro lado, los procesos de colada continua incrementaron su capacidad en un 37,2% (Azpiazu, 1991).

La demanda interna de los productos siderúrgicos declinó (debido a la crisis experimentada por buena parte de las actividades tradicionalmente demandantes de estos bienes –construcción, producción automotriz y metalmecánica, electrodomésticos, etc.–), pero hubo un crecimiento muy fuerte de las exportaciones. Ahora bien, el volumen de exportaciones operado era realizado por apenas cuatro empresas (Acindar, Propulsora Siderúrgica, Siderca –ambas pertenecientes al grupo Techint–, y Somisa) que explicaron, según los años, entre el 85% y más del 95% de las exportaciones totales del sector siderúrgico. En segundo lugar, la expansión de las exportaciones estuvo estrechamente relacionada al hecho que, en particular durante los años setenta y ochenta, las principales empresas del sector recibieron importantes recursos desde el aparato estatal (promoción industrial y/o distintos mecanismos de fomento a las exportaciones manufactureras), lo cual les permitió, en el marco de la muy aguda crisis económica de los ochenta, contar con una significativa capacidad de respuesta contracíclica por el lado de las exportaciones.

A pesar de la evolución favorable, y en virtud de la persistencia de problemas estructurales como el abastecimiento en ciertas etapas- tanto el gobierno como los principales productores siderúrgicos privados comenzaron a plantear la necesidad de privatizar Somisa. En efecto, hacia 1986, bajo el gobierno del Dr. Alfonsín, se planteó la posibilidad de privatizar parcialmente la empresa. Se vendería una parte de las acciones quedándose con la mayoría accionaria el Estado y cedería al sector privado la gestión. El proyecto (al igual que en los sectores de aeronavegación y telecomunicaciones) fue resistido por la bancada peronista mayoritaria y creó malestar en el Ejército

por lo que fue descartado (Beccaria y Quintar, 1995). Como reacción a la privatización, en San Nicolás, el sindicato metalúrgico (la UOM presidida por Naldo Brunelli); el intendente J.M. Díaz Bancalari encabezaron una serie de manifestaciones populares destinadas a la defensa de la propiedad estatal de la empresa; se creó el Consejo Regional para la Defensa de Somisa que produjo un documento donde cuestionaba los intentos privatizadores bajo argumentos tales como “la producción de acero es una de las claves de la independencia económica”; “la banca acreedora es la principal interesada en la extranjerización de la empresa”; “el rol regulador de la siderurgia estatal frente a los oligopolios privados (Siderca y Acindar)”;

finalmente, el documento preguntaba sobre el destino de la empresa si fuera adquirida por empresas extranjeras³⁴ (Hudson, 2002). En el plano nacional, Saúl Ubaldini encarnó la crítica a las decisiones del gobierno. Mientras tanto; la privatización fue defendida por diversos sectores del gobierno -amparados en los bajos niveles de competitividad de la industria- y del empresariado inspirado en las posibilidades de apropiarse de una parte significativa del mercado siderúrgico.

Una serie de documentos presentados por el Ministerio de Economía a instancias de V. Orsi (1991) detectaban los siguientes problemas en el sector: desventajas competitivas respecto a la industria brasileña, que pueden atribuirse a: a) la diferencia de costos con Brasil originada en las materias primas y costos energéticos diferenciales por tonelada; b) caída extrema de la demanda del mercado interno y caída de los precios internacionales; c) crítica situación financiera. Desfinanciamiento y falta de crédito comercial y financiero adecuado al volumen de las operaciones; d) excesiva cantidad de personal comparada con parámetros internacionales; e) desbalance de la capacidad productiva, cuellos de botella e instalaciones obsoletas.

El informe “Orsi” termina proponiendo una solución a los problemas de la industria siderúrgica en conjunto para Brasil y la Argentina: “Ambos países han comenzado con un proceso de privatización de esta industria. Debemos añadir la creación del Mercosur que presupone la baja lineal y automática de los aranceles intra-países más la creación de un arancel externo común. Es interesante pensar la posibilidad de una privatización conjunta, por ejemplo de Somisa y Usiminas, en la hipótesis de encontrar o promover la formación de un mismo grupo interesado en las dos empresas³⁵. Esto permitirá crear una política siderúrgica común.

Los problemas que atravesaba la siderurgia en la Argentina de fines de los ochenta y principios de los años noventa estaban asociados tanto a cuestiones internas de producción del acero y sus derivados como a problemas de la economía argentina y, por último, a procesos internacionales de

³⁴ La cuestión se funda en el destino que tuvieron diversas empresas adquiridas por Acindar o Siderca que desaparecieron al poco tiempo de ser adquiridas (por ejemplo: Gurmendi; Tamet o Hierlam).

³⁵ El remarkado es propio. Nótese que la hipótesis de “encontrar o promover un grupo interesado en las dos empresas” es Techint que un año más tarde adquiere parte de ambas empresas y, por consiguiente, ya estaría en los planes de los planes de los funcionarios del gobierno argentino.

importancia. Cabe mencionar que “el desmembramiento del bloque socialista y la crisis económica que afectó a estos países significó el ingreso a las economías de mercado de aproximadamente un tercio de la capacidad instalada mundial. Habiéndose desarticulado las demandas internas de esos países el grueso de los excedentes se volcaron a los mercados internacionales. [...] El efecto inmediato sobre el mercado fue una profunda reducción de los precios” (Chudnovsky, 1996).

IV. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

LA SITUACIÓN PREVIA

Antes de abordar la privatización de la acería, cabe resaltar algunas de las características que tenía Somisa en el momento previo: era una de las 30 empresas de mayor monto de facturación anual del país; era la primera empresa en cuanto a su aporte a las exportaciones agregadas de productos siderúrgicos (aproximadamente un 35% del total) (Mercado, 1990). Explicaba cerca del 60% de la capacidad de reducción de acero (la misma proporción en materia de producción) y más del 50% de la capacidad y la producción de acería (ambas actividades se ubican en las primeras etapas del procesamiento siderúrgico); en la siguiente fase productiva (fabricación de bienes finales), tenía una presencia decisiva en la manufactura de distintos laminados no planos y, en especial, planos en frío y en caliente y monopolio en hojalata (Azpiazu, 1991; Lozano, 1992).

La empresa no sólo ejercía un claro liderazgo en numerosos segmentos del mercado siderúrgico local, sino que también sus actividades presentaban un alto grado de integración vertical. Por lo tanto, se transfirió al capital concentrado una empresa líder en materia exportadora, con un claro dominio (en algunos casos, monopólico) en distintos subsectores del mercado del acero (incluyendo su participación en los vinculados a la fabricación de diferentes materias primas), y un importante grado de integración vertical de su producción. En efecto, no se tendió a la difusión de la propiedad de las acciones de la firma sino que se trasladó el monopolio estatal al sector privado.

En cuanto al desempeño económico Somisa presentaba “Un claro sesgo expansivo, ligeras modificaciones en su composición por productos y una transformación radical en los mercados de destino [creciente preponderancia de los mercados externos por sobre el interno] emergen como los rasgos sobresalientes de la evolución de los despachos de Somisa durante el decenio de los ochenta. Ello se conjuga, en el ámbito de la producción, con incrementos muy significativos en la mayoría de los productos (tanto en los de consumo cautivo como en los destinados al mercado) así como en la productividad de la mano de obra” (Azpiazu, 1991); es importante mencionar que la dotación de personal en la década del ochenta se mantuvo prácticamente inalterada.

Con respecto al vínculo de Somisa con las empresas pertenecientes a los principales grupos del sector (Acindar y Techint), cabe mencionar, entre otras, las siguientes prácticas: la venta de

productos (materia prima) a precios –en algunos casos, considerablemente– más bajos que los vigentes en el “mercado”; el establecimiento, por parte de Somisa, de subsidios directos y/o sobrepuestos a favor de alguna/s de la/s empresa/s de dichos conglomerados; el establecimiento de acuerdos de precios en algunos mercados en los que Somisa competía con alguna/s de la/s firma/s de los grupos mencionados. Este vínculo preferencial Estado-grupos económicos adquirió particular importancia en el caso de Techint, en dos sentidos: a) la adjudicación de beneficios de promoción industrial fueron una constante desde los años setenta a la actualidad y b) la demanda estatal se constituyó, históricamente, en la base sustantiva de su consolidación empresarial (por ejemplo, Siderca –monopolio productor de caños sin costura– tenía entre sus principales clientes a YPF y Gas del Estado).

LA PRIVATIZACIÓN

El proceso de privatización de Somisa –al igual que el resto de las privatizaciones– se basó en la Ley 23.696 y se hizo efectivo por parte del Estado con la reestructuración de la empresa en 1991. En el marco de la reestructuración, establecida por el decreto 968/91 del mes de mayo, Somisa fue intervenida por el Estado con los objetivos de adoptar las medidas necesarias para “asegurar competitividad empresarial, racionalizar Somisa, renegociar condiciones de trabajo para adecuarlas a las necesidades de la privatización y sanear financieramente la empresa” (Meyosp, 1994).

Durante la intervención estatal a cargo de Jorge Triaca, Somisa fue sumida en un déficit económico financiero, a pesar de haberse caracterizado históricamente por un buen desempeño económico. El déficit operativo alcanzó el millón de dólares diario (este hecho estuvo asociado a la exportación, a un trader extranjero –presuntamente vinculado con el interventor– de productos siderúrgicos a menos del 10% de su valor real). En ese marco el quebranto financiero de la siderúrgica estatal no sólo brindó elementos suficientes como para impulsar y justificar su transferencia al capital concentrado interno, sino que también determinaron una importante subvaluación de la compañía (Azpiazu, 1991; Hudson, 2002).

La privatización de Aceros Paraná se constituyó en el principal objetivo de las empresas privadas del sector, por la importancia que ésta tenía para la integración vertical del proceso de producción sidero-metalúrgico, su volumen de producción y ventas, y la capacidad de fijación de precios a partir de la inexistencia de plantas que puedan competir con sus productos. Por ello es que para el grupo Techint adquirir el capital de Somisa significaba la posibilidad de pasar a ubicarse como un productor de importancia, no sólo local sino también regional (Ortiz, 1998). La privatización se hizo efectiva en octubre de 1992 a través de la venta del 80% de la acería. Los ingresos que se obtuvieron fueron de U\$S 140 millones en efectivo y U\$S 12,1 millones en títulos de la deuda.

La única norma o limitación impuesta en los pliegos de licitación de Somisa fue la de imposibilitar la participación de dos empresas siderúrgicas locales en un mismo consorcio. Tal requisito, asociado a la propia presión del Banco Mundial, procuraba evitar que a través de la privatización de Somisa pudiera consolidarse definitivamente un duopolio (Techint en los productos planos y Acíndar en los no planos) con control prácticamente excluyente del mercado local (Idep, 1995).

Las empresas adjudicatarias fueron Propulsora Siderúrgica S.A. y Siderca S.A., ambas controladas por la Organización Techint S.A. que participaron con el 52% de las acciones (situación que le otorgaba la mayoría accionaria). Los socios en la adjudicación fueron Usiminas de Brasil, West Charterred Bank de Gran Bretaña y CAP de Chile.

El requisito impuesto a la licitación fue respetado, en tanto en el consorcio adjudicatario patrocinado por Techint no participaba el grupo Acíndar. Sin embargo, unos pocos meses después de concretada la transferencia al sector privado, la firma Acíndar adquirió las tenencias accionarias (6%) en poder del Banco Chatered West LB Limited de Gran Bretaña. La cláusula tenía vigencia durante el proceso de licitación pero no previó ningún cambio a partir del período inmediatamente posterior a la adjudicación.

En 1993, el Grupo Techint (principal accionista) fusionó Propulsora Siderúrgica, Aceros Revestidos, Sidercrom y Aceros Bernal, dando lugar a la firma Siderar S.A.. En la actualidad, la firma posee seis plantas en distintos partidos de la provincia de Buenos Aires: Centro Siderúrgico General Savio en Ramallo; Planta Ensenada en Ensenada; Planta Arsa en Haedo; Planta Sidercolor y Serviacero, ambas en Florencio Varela; Planta Sidercrom en Ramallo y Planta Canning en Esteban Echeverría.

A partir de la reestructuración, la empresa -que había ocupado lugares de relevancia tanto en el mercado de los aceros planos como no planos- se especializó en planos, discontinuando el sector de no planos. Este último fue monopolizado por Acindar S.A.. El resultado fue la profundización de la oligopolización existente; puesto que de la concentración del mercado en tres grandes empresas se pasa a un duopolio donde Siderar (junto a su empresa madre, Siderca) y Acíndar cubren la totalidad de la producción de acero y laminados (Azpiazu, 1991).

La Organización Techint es uno de los grupos empresarios extranjeros de mayor incidencia en la economía argentina. Controla o participa en la composición accionaria de más de 80 empresas de diversos sectores de actividad. El **Cuadro nro. 16** enumera las empresas industriales.

Cuadro nro. 16

Empresas industriales (controladas o vinculadas) del grupo Techint, 1987, 1992, 1996.

Empresa	Actividad	87	92	96	Observaciones
Acciaierie e Ferriere	Acería	*	*	*	
Lombarde Falke SPA (Italia)					
Aceros Bernal S.A.	Fabricación de productos de acero		*		Fusion con Propulsora Siderúrgica. 1993.

Aceros Revestidos S.A.	Fabricación de productos de acero	*			Fusion con Propulsora Siderúrgica. 1993.
Celulosa Puertp Piray S.A.	Elaboración de celulosa y papel	*			Vendida a CEI
Comasider S.A.	Fabricación de productos de acero		*		
Cometarsa S.A.	Fabr. de estructuras metálicas y calderas	*	*	*	
Conducid C.A. (Venezuela)	Fabricación de tubos			*	
Conduven (Venezuela)	Siderurgia			*	
Confab Tubos S.A.	Fabricación de tubos de acero			*	
Consortesa S.A.	Construcciones industriales	*	*	*	
Dalmine SPA (Italia)	Siderurgia			*	
Ecocemento S.A.	Producción de cemento de escoria			*	
Fama S.A.	Fabricación de materiales aeroespaciales	*	*	*	
Italimpianti (Italia)	Instalaciones siderúrgicas y metalúrgicas			*	
Ladrillos Olavarría S.A. (Losa)	Fabricación de productos cerámicos	*	*	*	
Metalcentro S.A.	Elaboración de productos siderúrgicos	*	*	*	
Metalmecanica S.A.	Industrialización de materiales siderúrgicos	*	*	*	
Metalprom S.A.	Industrialización de materiales siderúrgicos	*	*	*	
Sadmitec S.A.	Industrialización de materiales siderúrgicos	*	*	*	
Scrapservice S.A.	Procesamiento/comercialización de chatarra			*	
Siat S.A.	Fabricación de caños		*	*	
Siderar S.A. (ex-Propulsora Siderúrgica + Somisa)	Fabricación de productos siderúrgicos	*	*	*	
Siderca S.A. (ex-Dalmine-Siderca)	Fabricación de tubos	*	*	*	
Sidercrom S.A.	Siderúrgica		*	*	Fusion con Propulsora Siderúrgica. 1993.
Siderin S.A.	Industrial	*	*	*	
Sinde S.A.	Industrial	*	*	*	
S.I.V. (en el exterior)	Fabricación de vidrios para automóviles			*	
Tubos de acero de México S.A.	Hacería		*	*	
Tubos y Perfiles S.A.	Elaboración de productos siderúrgicos	*	*	*	Fusion con Cometarsa 1996

Fuente: Area de Economía y Tecnología de Flacso.

La estrategia que desplegó Techint en las privatizaciones consistió -además de aumentar en forma notable el grado de control sobre la producción siderúrgica nacional- en incrementar significativamente el grado de integración vertical de sus actividades participando tanto en la privatización de las empresas del gas como en la energía eléctrica, que son los principales insumos utilizados en la producción siderúrgica. Asimismo, Techint es el principal productor de tubos de acero sin costura, material empleado para el transporte de gas y petróleo, por lo que puede concluirse que el grupo fue uno de los principales favorecidos con las ventas de Gas del Estado e YPF. El **Cuadro nro. 17** muestra la participación del grupo Techint en el proceso de privatización a fin de integrar horizontal y verticalmente las actividades en las que interviene.

Cuadro nro. 17

Participación del grupo Techint en el resto de las privatizaciones

Empresa	Sector de actividad	Participación accionaria
Edelap	Distribución de energía eléctrica	51%
Transportadora de Gas del Norte	Transporte de gas natural	20%
Area Central El Tordillo	Explotación petrolífera	43%
Area Central Aguaragüe	Explotación petrolífera	52%
Telefónica de Argentina	Telecomunicaciones	8,3%
Ferropreso Pampeano	Ferrocarriles	58%
Areas Secundarias: Los Bastos, Catriel Viejo, Agua Salada I y II, Atuel Norte, Alamisqui, Bajo Baguales, El Caracol Norte, Fortín de Piedra, Tres Nidos	Explotación petrolífera	

Fuente: IDEP, 1995.

La participación del grupo en las “empresas distribuidoras o transportadoras de energía eléctrica tenía relación, no sólo con las potencialidades de éstas, sino que se vinculaba con las necesidades de las firmas industriales del grupo para obtener, a bajo precio, los insumos necesarios para mantener en funcionamiento una planta siderúrgica. De tal modo, el grupo Techint logró integrar la extracción petrolera y gasífera en la zona noroeste del país (en el Area Aguaragüe), con el transporte del gas hasta los alrededores de Buenos Aires (pasando por la planta de Siderca en Campana y la de Siderar en San Nicolás). El mismo papel juega Edelap para la planta de Propulsora Siderúrgica que le aporta el 20% de su facturación. La reducción del costo de la energía se convierte, entonces, en un incentivo fundamental para el ingreso del grupo Techint en las privatizaciones de la energía” (Ortiz, 1998).

Diversos autores como Chudnovsky (1995); Porta (1994) se refieren a Techint definiéndolo como un grupo económico nacional. Si bien es cierto que Techint tiene una larga trayectoria en el país y una importante imbricación en el tejido productivo y financiero de la economía argentina, el carácter internacional, integrado y diversificado de sus actividades así como la radicación externa de muchas de las empresas inversoras que detentan el control del grupo, no permiten ubicarlo entre los actores nacionales. “Los primeros antecedentes de Techint se remontan a las primeras décadas del siglo, época en que la Banca Commerciale controlaba a la firma industrial Dálmine. [...] Al finalizar la segunda guerra mundial se organizó en Italia la empresa Compañía Técnica Internazionale (Techint) que durante los años setenta se expandió a otros catorce países, entre ellos la Argentina” (Azpiazu et al., 1986). “El grupo Techint se instaló [en nuestro país] en 1946, bajo el nombre de Techint Compañía Técnica Industrial S.A., siendo su fundador Agustín Roca que había sido uno de los máximos dirigentes de las mayores organizaciones fabriles de Italia, especialmente del complejo metal mecánico” (Azpiazu et al., 1986; Basualdo, 1996). Durante la década del setenta este grupo económico era uno de los mayores productores siderúrgicos y metalúrgicos (junto a la

empresa estatal Somisa y al grupo económico Acindar S.A.) y, especialmente el único productor de tubos sin costura. Al mismo tiempo, junto con el grupo Pérez Companc, era uno de los principales proveedores de bienes y servicios al Estado” (Ortiz, 1998). Es pertinente considerar a Techint como la principal empresa multinacional ubicada en la Argentina.

V. LAS TRANSFORMACIONES EN EL SECTOR

La industria siderúrgica experimentó un período de expansión, basado en un proceso de reconversión que, iniciado con la privatización, fue seguido de inversión en tecnología y reorganización de los procesos productivos. La modernización en equipamiento y la mayor organización de los procesos incrementaron la productividad media de los trabajadores y contribuyeron a la expansión de las exportaciones a múltiples destinos. La oferta se concentró en pocas empresas. En la reducción del mineral de hierro importado actúan Siderar S.A. y Siderca S.A. (Techint); Acindar S.A. (de la familia Acevedo, de capitales nacionales) y Aceros Zapla (empresa estatal vendida en 1992 a capitales argentinos, franceses y al Citicorp de Estados Unidos). La aceración es realizada por las cuatro empresas anteriores más Aceros Bragado. Sólo la laminación es realizada por unas cien empresas (entre las cuales están las anteriores). Siderar se especializa en laminados planos; Siderca S.A. en tubos sin costura; y Acindar -Aceros Zapla y Aceros Bragado en menor medida- en laminados no planos. Sólo están más atomizadas las producciones de perfiles, rieles ferroviarios, flejes, piezas de acero forjado, chapas, tubos con costura, alambre y barras; en empresas que fueron seriamente afectadas por la reestructuración. “La desregulación de la industria siderúrgica sumada a las reducciones arancelarias colocó a buena parte de las firmas laminadoras en una situación económica muy difícil. Algunas discontinuaron su producción, mientras que un importante número de ellas –en especial, productoras de hierro redondo para la construcción- fueron absorbidas por Acindar, líder absoluto en el área de los productos siderúrgicos no planos” (Azpiazu, 1994).

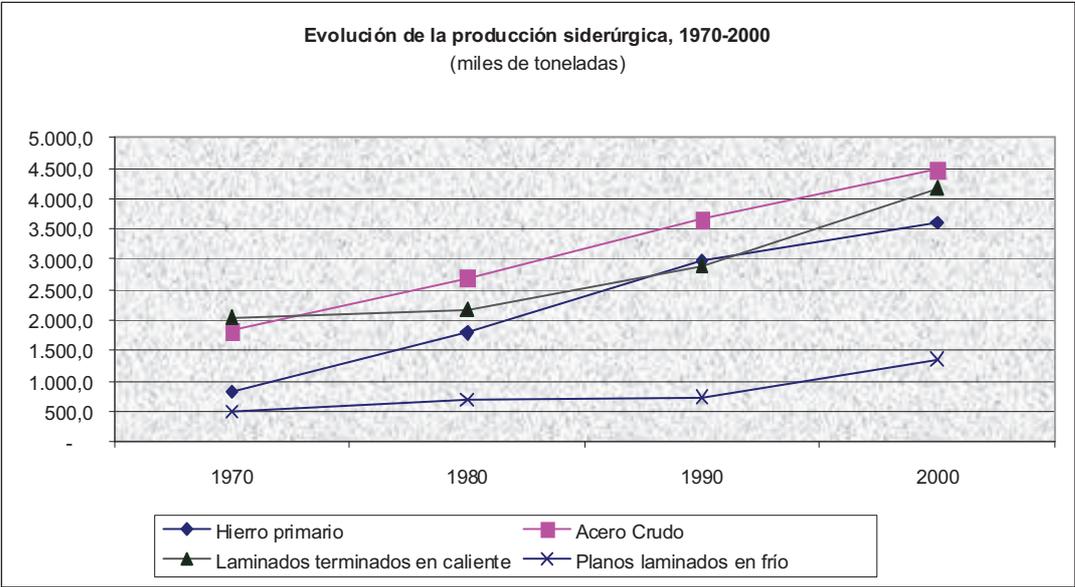
La privatización de Somisa implicó un incremento de la concentración al posibilitar la adquisición de la firma por parte de empresas que ya operaban en el sector. A su vez, como los adquirentes también participaron de la privatización de las empresas de insumos a la actividad siderúrgica (como las del sector energético) se produjo un proceso de integración vertical y horizontal. Techint también participó de la privatización de las áreas petroleras, el transporte de gas, los ferrocarriles, las telecomunicaciones y las concesiones viales, lo que le dio a sus actividades el carácter de conglomeración y diversificación actual.

La privatización de Somisa se realizó sin considerar normativa alguna respecto de la difusión de la propiedad de la empresa. El vacío regulatorio se refleja, por ejemplo, en la inexistencia de

disposiciones que obligaran a mantener inalterado el patrimonio de la empresa privatizada por un determinado lapso. Ello remite a la consideración de las políticas desplegadas por el consorcio adjudicatario –más precisamente por parte de Techint– para minimizar la participación real de los trabajadores de Somisa que, a través del Programa de Propiedad Participada debían controlar el 20% de las acciones de Aceros Paraná. En tal sentido, con la fusión de Propulsora Siderúrgica y de Aceros Paraná y la consiguiente emisión de acciones, los trabajadores se verían obligados a obtener un monto indeterminado de fondos frescos como para suscribir las acciones que les permitan mantener su participación accionaria original. La complejidad con que se hizo efectivo este proceso no dio esos resultados.

En la última década, y paralelo a la privatización de Somisa, se produjo un proceso de concentración y centralización de la producción de acero donde un número reducido de empresas producen en un mercado que se expande. En el **Gráfico nro. 2** se observan las tendencias de la producción de hierro, acero y laminados.

Gráfico nro. 2
Producción de hierro primario, acero crudo, laminados en caliente y en planos laminados en frío. 1970-2000.
 (En miles de toneladas)



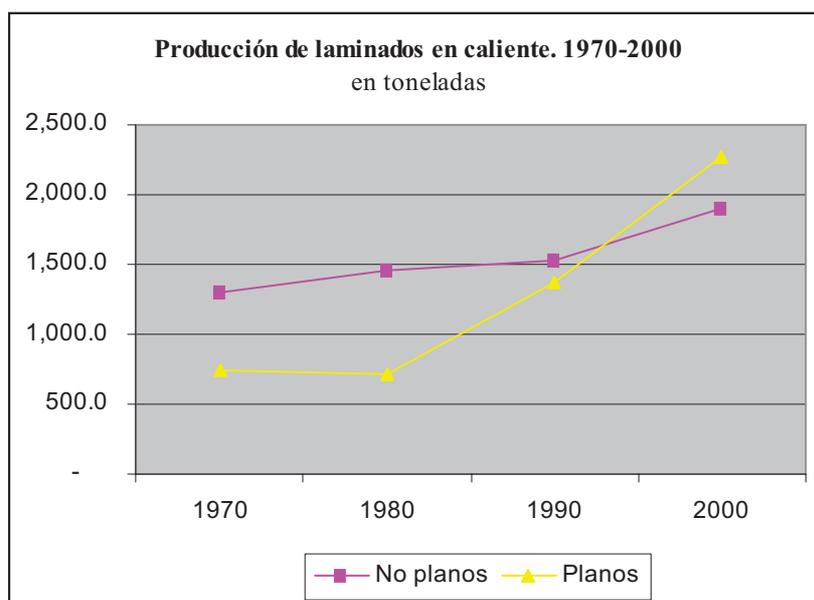
Fuente: Centro de Industriales Siderúrgicos.
 Si bien la economía argentina estuvo estancada durante los años ochenta y fue irregular en la última década, la producción siderúrgica consiguió mantener una tendencia creciente basada en la fuerte reestructuración del sector.

Si se desglosa la información anterior sobre laminados, en planos (producidos por Siderar - Techint) y no planos (producidos por Acindar), se puede ver el comportamiento desigual de los sectores, el retraso en el crecimiento de los no planos y la triplicación de la producción de los aceros planos desde el momento de la privatización. Cabe recordar que el dato incluye a los tubos sin costura, principal commodities siderúrgico exportado por Techint.

Gráfico nro. 3

Evolución de la producción de laminados en caliente. 1970-2000.

(En toneladas)



Fuente: Centro de Industriales Siderúrgicos.

En efecto, la producción de aceros planos creció entre 1970 y 2000 en un 287,5% si bien el crecimiento se produjo a partir de 1980 (luego de una década de estancamiento) mientras que los no planos crecen a una tasa anual menor y más homogénea (68,42%).

La privatización de Somisa implicó un proceso de oligopolización de la industria siderúrgica. Ello dio como resultado una década signada por un conjunto de transformaciones vinculadas a: i) una alteración en la incidencia que tenían las empresas estatales y las firmas privadas en la producción del sector; ii) una severa reducción en el número de establecimientos y empresas que actuaban en la actividad que fue resultado tanto de la quiebra y expulsión de firmas como de un proceso significativo de fusiones y adquisiciones de firmas; iii) un proceso de inversión de las grandes firmas realizado dentro de los regímenes de promoción industrial que le permitió introducir nuevas tecnologías en el proceso productivo y, junto a los procesos anteriores, un acentuado avance en el control de la producción del sector (MTSS, 1995).

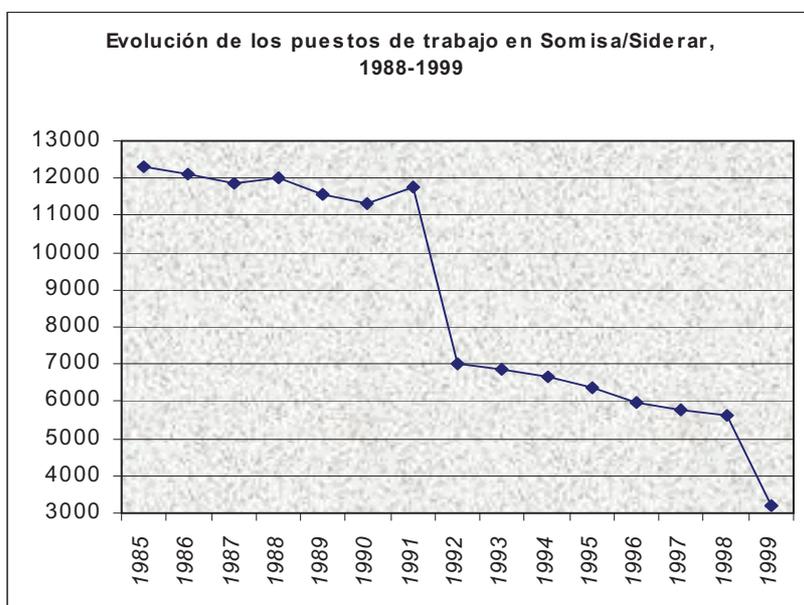
VI. LOS EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE EL EMPLEO

LA DESTRUCCIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

La empresa estatal de aceros contaba, en 1990, con aproximadamente 12.000 trabajadores pertenecientes a distintas categorías; esta cantidad de trabajadores se había mantenido más o menos estable durante toda la década del ochenta. La empresa fue intervenida por el Estado en 1990 y comenzó el proceso de despido masivo del personal en el primer semestre de 1991 con la instauración (en julio de ese año) del primero de cinco planes de jubilación "voluntaria" anticipada (Peñalba, 1997). Durante 1991 (Ver **Gráfico nro. 4**), la caída del empleo en Somisa fue de casi el 50%.

Gráfico nro. 4

Evolución de los puestos de trabajo en Somisa (1985-1991)/Siderar S.A. (1992-1999).
1985-1999



Fuente: Informe de la Sigep (1985/1990) y Balances de la empresa (1991/1999).

Al momento de la privatización, en 1992, la empresa cambió su denominación por la de Aceros Paraná S.A., en unos pocos meses se produjo la integración de algunas empresas de la organización, la escisión de otras y tomó el nombre de Siderar S.A.. Las sucesivas reformulaciones societarias de la empresa, las fusiones y reestructuraciones productivas hacen de difícil seguimiento una serie que contabilice los puestos de trabajo de la empresa; de todas maneras, se presenta la información disponible y publicada por la firma.

El decreto número 1924 de octubre de 1992, reglamentó las formas y condiciones de ingreso del personal de Somisa a Aceros Paraná S.A.. El personal que no deseara ingresar a la nueva firma seguiría perteneciendo a Somisa hasta posteriores reestructuraciones. A inicios de ese año, se habían producido cinco programas de desvinculación por los cuáles 6.500 trabajadores debieron

reinsertarse en el mercado de trabajo. Alrededor de mil trabajadores se acogieron a la llamada jubilación anticipada; otros 1.700 se reemplazaron en la fábrica con menores derechos sociales y laborales; 800 comenzaron a realizar actividades por cuenta propia y casi 3 mil “habrían quedado en condiciones de desocupación y subocupación, luego de numerosas tentativas de reubicación en el mercado de trabajo local y, en algunos casos, aún extrarregional” (Lozano, 1992).

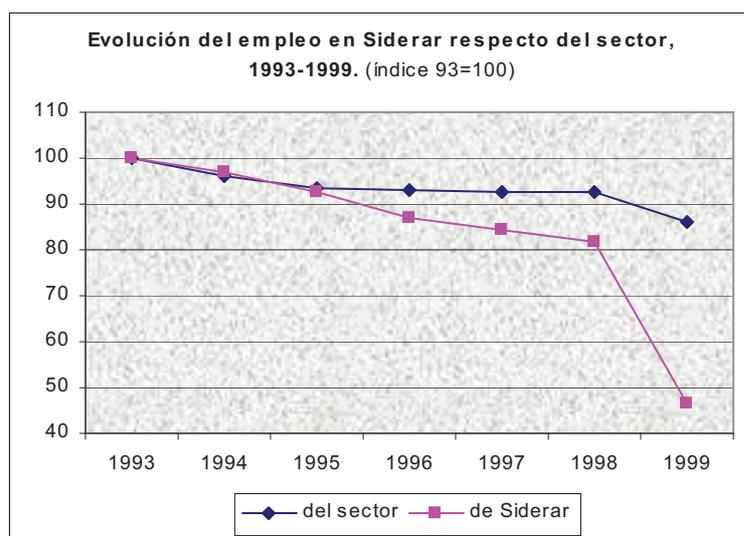
La evolución de los datos de empleo de la empresa en relación con los datos del sector, a partir de 1993, permite tener una idea más acabada del contexto en el cual se produjo la expulsión de trabajadores en la empresa. En este sentido (Ver **Gráfico nro. 5**), mientras que el sector de producción de metales básicos muestra una disminución paulatina, si bien más pronunciada en el último año de la serie, el empleo de la planta de Siderar pierde entre 1993 y 1998 unos veinte puntos de empleo y otros treinta en el último año.

Gráfico nro. 5

Siderar

Evolución del empleo en relación con el empleo en el sector siderúrgico

Índice 1993 = 100



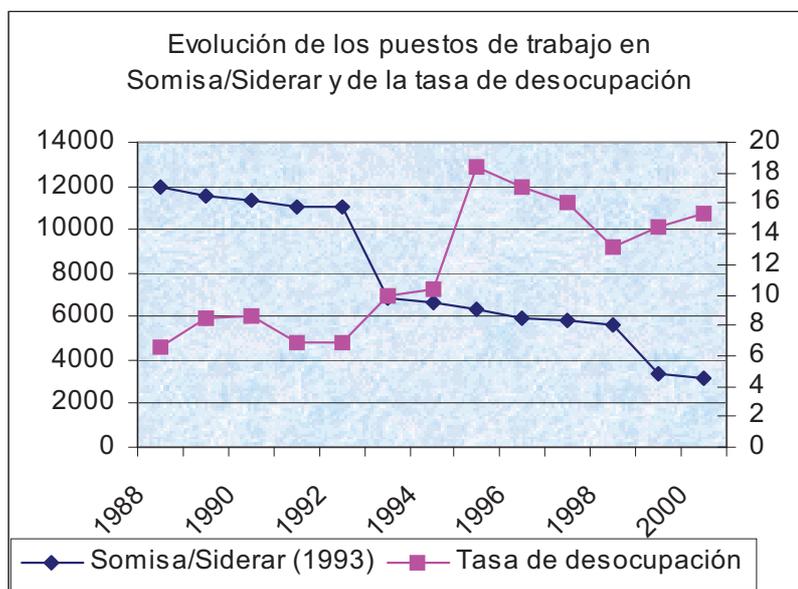
Fuente: Encuesta industrial y balances de la empresa. 1993/1999.

Entre 1993 y 1995, las series evolucionaron simultáneamente para diferenciarse a partir de 1995, cuando la empresa comenzó a expulsar mano de obra por encima de los niveles en que lo hizo el sector; aumentando abruptamente el comportamiento diferencial en 1999. Así como entre 1992 y 1994 se produjo la desvinculación masiva de obreros; en los años 1995/6 se produjo una gran cantidad de despidos del personal jerárquico de la producción (ingenieros, técnicos, etc.) que fueron desplazados cuando la Organización Techint pasó a Siderar una parte importante de puestos altamente calificados de Siderca.

EL despido de trabajadores alimenta la escalada que, a nivel nacional, experimenta la tasa de desocupación. En el **Gráfico nro. 6** puede verse el declive de la cantidad de puestos de trabajo en Somisa/Siderar en relación a la tasa de desocupación entre 1988 y 2000.

Gráfico nro. 6

Somisa/Siderar. Puestos de trabajo y tasa de desocupación general



Fuente: Elaboración propia en base a Indec y Balance de las empresas.

El incremento de la tasa de desocupación muestra el impacto de una serie de procesos operados en la economía argentina a inicios de la década: la expulsión masiva de trabajadores de todas las empresas públicas (en conjunto explican 3,22% de la tasa nacional de desocupación (Duarte, 2002)); la radicalización de las políticas de ajuste y un proceso general de desindustrialización.

La reducción de la cantidad de trabajadores siderúrgicos se realizó bajo la forma de despidos, cesantías, jubilaciones prematuras y “retiros voluntarios”. Estos últimos, pagados por el Estado argentino, fueron financiados mayoritariamente con préstamos del Banco Mundial y explican gran parte de la reducción del empleo público ocurrida entre 1991 y 1993 (los retiros voluntarios representan el 50% del total). Tanto los ingresos derivados de los planes de retiro voluntario como de las indemnizaciones por despidos no fueron objeto de políticas públicas de orientación hacia nuevas inversiones. El resultado fue la utilización de los recursos en el corto plazo para inversiones temporarias o con escasas posibilidades de sobrevivir al período de empobrecimiento que impregnó las zonas afectadas por la reestructuración.

La reestructuración de la empresa –la “racionalización” de los procesos de producción y de trabajo y, en consecuencia, el despido masivo del personal, establecida como condición de la privatización– se efectuó en un doble contexto. Por un lado, el contexto específico, desde el punto de vista sectorial, del cuestionamiento del lugar de la siderurgia en el marco de los cambios profundos que afectaron a la oferta y la demanda de los productos de esta industria en el mercado mundial (en particular, el tipo de producto requerido), las formas de organización de la producción y – por consiguiente– también los métodos de trabajo a nivel internacional. Por otro lado, el contexto de la

amplias reformas en materia de políticas públicas, en que la redefinición de la función del Estado es indisociable, desde un punto de vista macroeconómico nacional, de la instauración de políticas de ajuste que impiden la elaboración de estrategias de crecimiento. En efecto, en estas circunstancias, la desvinculación del Estado y la fiebre de las privatizaciones tienen sobre todo por objeto asignar al mercado la tarea de determinar las características de la producción y la especialización internacional de la economía (Peñalba, 1997).

Las características más significativas de la reestructuración de Somisa pueden sintetizarse en: a) la condensación en el tiempo del proceso de racionalización, ya que en menos de dos años se pierde cerca del 50% de los puestos de trabajo existentes; b) la metodología empleada en esa racionalización, que se realiza desde arriba y sin haber organizado previa y paulatinamente los métodos de producción; c) la nula participación de los trabajadores organizados en la UOM de San Nicolás-Ramallo en el diseño de ese proceso de reestructuración (Beccaria, Quintar, 1995).

La lógica del empleo post privatización está marcada por una fuerte tendencia a la expulsión de trabajadores y a la destrucción de puestos de trabajo. En este sentido, la política de privatizaciones instrumentada en la Argentina ha tenido un papel central en la explicación de dos de los rasgos característicos que presentó el mercado de trabajo urbano local en el transcurso de la década pasada: un incremento de significación en la tasa de desempleo, en la precarización de la mano de obra ocupada y, de resultas de ello, una creciente regresividad en materia de distribución del ingreso (Duarte, 2001).

LOS PROGRAMAS DE RETIRO VOLUNTARIO

El objetivo declarado de la reestructuración era entregar la firma con una dotación de 5.500 trabajadores, menos de la mitad de los que había en 1990; para ello se dispusieron diversas formas de desvinculación de la empresa, entre ellos los programas de retiro voluntario. Estos programas consistían en el acuerdo del abandono del puesto de trabajo por parte del trabajador, a cambio de un pago indemnizatorio que contemplaba los años de servicio y la categoría laboral. Bajo esta modalidad se suprimieron aproximadamente tres mil puestos de trabajo. El proceso de racionalización del personal contó con financiamiento del Banco Mundial, a través del préstamo PERAL II por un monto aproximado de U\$S 150 millones (BM, 1992). Esta cifra permite inferir que los trabajadores recibieron en promedio unos U\$S 25.000.

La “racionalización” se dividió en dos etapas diferenciadas. La primera que abarcó el período comprendido entre la decisión política de privatizar y el traspaso efectivo de la empresa, tenía como objetivo fundamental la reducción del plantel a fin de llegar en “tiempo” y “forma” a las condiciones estipuladas en los contratos de transferencia. Esta etapa (basada en retiros voluntarios) fue implementada por el núcleo directivo de la ex-empresa pública y en el marco de importantes

acuerdos y negociaciones con las organizaciones sindicales. La segunda etapa, posterior a las privatizaciones, continuó los procesos de racionalización pero con el agregado de nuevas tecnologías en algunas áreas de funcionamiento que indujeron menores tasas de empleo (Gorenstein et al., 1999).

La secuencia de las dos etapas de la reestructuración hizo que se modificara radicalmente el funcionamiento y las características de los programas de retiro voluntario realizados hasta entonces. La experiencia indicaba que tras haber optado por el retiro era posible volver a insertarse en el mercado de trabajo, en un plazo relativamente corto. Sin embargo, el nuevo esquema de racionalización incluyó el sostenimiento, en el largo plazo, de la dinámica expulsora de mano de obra bajo diversos regímenes. La particularidad de retirarse (in)voluntariamente a principios de la década del noventa era que la economía ya no funcionaba dentro de la lógica del pleno empleo, por lo que los trabajadores desvinculados se encontraron con un largo período de desempleo estructural que abarcó toda la década y aún persiste.

Las condiciones de vida de los trabajadores

En el período circundante a la privatización una parte de los trabajadores se acogió a los programas de retiro (voluntario, jubilación anticipada, etc) por decisión propia; otra parte fue intimada a acogerse a alguno de estos programas y un tercer grupo se reincorporó a la “nueva planta”.

En el caso de los trabajadores despedidos o retirados se sumó, a la pérdida del empleo, la de los beneficios sociales asociados al empleo registrado; y la larga búsqueda de un nuevo empleo. La situación condujo a la consecuente sobre carga de los servicios sociales provistos por el Estado (nacional, provincial y municipal). La gravedad es mayor si se considera el tamaño de la localidad afectada, al peso económico de la empresa en la estructura productiva local, la importancia relativa del volumen de puestos de trabajo perdidos en el total de puestos de trabajo del mercado laboral local, la lejanía de la localidad respecto de otras con capacidad para absorber la mano de obra desocupada.

Los empleados que habían decidido retirarse, tras cobrar la indemnización, pensaban iniciar un emprendimiento que les permitiera sustentarse en el futuro. Sin embargo, la reiteración de casos semejantes, en un mercado cuyo motor –la producción siderúrgica- estaba siendo ahogado, los microemprendimientos que pueden funcionar en una economía en expansión fueron condenados al fracaso. Sólo en la ciudad de San Nicolás, entre 1992 y 1993, 710 establecimientos comenzaron alguna actividad comercial o de servicios, mientras que en este mismo período 442 cerraron sus puertas (Beccaria, Quintar, 1995).

Una parte significativa de los trabajadores fue renuente a la desvinculación de la empresa. Se trató, en general, de trabajadores de entre 40 y 50 años que consideraban difícil reinsertarse en el mercado

laboral de la región; pero que, a su vez se habían vuelto disfuncionales para la empresa. Según el testimonio de diversos trabajadores, la aceptación del retiro voluntario se produjo después de un largo período (entre 1991 y fines de 1992) de presiones por parte de los directivos sobre los trabajadores para conseguir que renunciaran bajo la forma del retiro voluntario. La presión se realizó mediante llamados a presentarse en los despachos donde se les preguntaba amablemente “¿cuándo te vas?”, con lo que se le daba a entender que estaba incluido entre las personas que debían abandonar la empresa. Luego no se les daba trabajo, o se les daba más del que podían cumplir, eran amonestados por las faltas, el trabajo era cuestionado o se corregía permanentemente. El maltrato derivaba en una renuncia inducida (Hudson, 2002).

Otros trabajadores que no aceptaron retirarse –y que, a juicio de la dirección de la empresa debían hacerlo- sufrieron enfermedades físicas y síquicas, en algunos casos se suicidaron o murieron por accidentes en la fábrica³⁶.

Los trabajadores que optaron por el ingreso a la nueva compañía, en general, no mantuvieron la especialización, las funciones, la remuneración ni la antigüedad que tenían en Somisa; en cambio, pudieron acceder al Programa de Propiedad Participada que tuvo una importancia fundamental para quebrar la reacción de los trabajadores a las condiciones de la privatización.

Como la reducción del personal se realizó según la “redundancia de los puestos”³⁷, los obreros que permanecieron sufrieron el aumento de la carga horaria –en particular los trabajadores fuera de Convenio. Comenzó a ser normal que la jornada comenzara a las 8 y finalizara a las 18 o a las 20 hs.; también la carga de trabajo era mayor; los plazos de finalización eran terminantes y el trato comenzó a ser despersonalizado y rígido. A la extensión de la jornada le siguió la quita de ciertos días de descanso, el auge de los contratos temporarios, la amenaza de despidos, las reducciones de salarios, y comenzaron a aparecer nuevas formas de vigilancia permanente.

La amenaza del despido que comenzó en 1990 cuando se inició el proceso privatizador y no cesó en ningún momento de la década; de hecho, muchos trabajadores que superaron el período de reestructuración/privatización fueron despedidos hacia 1995/1996 como producto de las constantes reducciones de personal. Dentro de este grupo, los trabajadores más calificados de Somisa, en general, apoyaron la privatización porque consideraban que la planta estaba sobredimensionada, porque debía ser más eficiente o porque que una dirección eminentemente empresaria la manejaría mejor que el Estado y los sindicatos. Estos trabajadores continuaron en la empresa tras las primeras reducciones y consideraban que permanecerían; sin embargo, cuando en 1995/6 llegaron los empleados de Siderca para ocupar puestos en Siderar, fueron despedidos. En

³⁶ Un trabajador de Siderar llama a la empresa el “cementerio privado más grande del país” por todos los muertos, los que se derrumbaron, los matrimonios desechos: fue un verdadero genocidio encubierto” (Hudson, 2002).

estos casos, la reinserción laboral se volvió mucho más difícil por dos razones: a) por tratarse de personas con antecedentes de salarios altos y habilidades específicas y b) porque no hubo resistencia posible al despido puesto que no habían participado de organizaciones sindicales, ni estos despidos eran masivos.

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES

Luego de la privatización, una parte de los trabajadores despedidos fueron sustituidos por formas no tradicionales de contratación –denominados fuera de convenio- sin ningún tipo de beneficio y con una extrema inestabilidad. Una parte importante de los trabajadores de planta despedidos fueron sustituidos por contrataciones atípicas, mientras una parte -en general de alto nivel de capacitación- permaneció tras la privatización.

La pérdida del puesto de trabajo significa para los empleados de planta perder los ingresos salariales básicos y complementarios así como los indirectos, más la pérdida de la pertenencia a instituciones sociales (obras sociales, centros médicos, asociaciones mutuales, recreos, polideportivos, etc.) que contribuían a consolidar hasta entonces la identidad como trabajadores de la empresa pública.

Las condiciones previas a la privatización establecían que el personal transferido mantendría los derechos adquiridos, como por ejemplo la antigüedad y el escalafón. Sin embargo, la empresa privada realizó procesos sucesivos de reducción de personal; mientras que las recontrataciones sólo se realizaron tras la renuncia a dichos derechos. Como consecuencia de ello se debilitaron las estructuras sindicales.

Diversos trabajos y entrevistas a los empleados muestran que el sindicato que representa a los trabajadores de la firma fue transformado de manera esencial por el proceso privatizador. Gran parte del apoyo del sindicato a la privatización se consiguió a través del Programa de Propiedad Participada (PPP). En este caso, la privatización significó una mera delegación de la propiedad de las empresas por parte del Estado en los grupos económicos; y el PPP como herramienta de cooptación de la voluntad política de los sindicatos.

La reestructuración produjo la alteración de los parámetros utilizados anteriormente para la composición de los salarios de los trabajadores de la empresa. Los salarios comprendían una prima específica por encima del salario básico fijado por los convenios colectivos sectoriales. Esta prima se había conquistado en el pasado en las negociaciones salariales a nivel de la empresa pública; representa un "beneficio adquirido" cuyo mantenimiento resulta muy difícil en el marco de las nuevas condiciones de contratación y remuneración que tienden a imponerse en el contexto dominante de flexibilidad del contrato salarial. En este marco, las reivindicaciones de los

³⁷ Se redujeron dos puestos de trabajo a uno o se eliminaron divisiones como la de Rieles y Perfiles.

trabajadores tropezaron con la reticencia -acentuada por la depresión del mercado laboral- de las firmas satélite subcontratadas por la empresa privatizada.

La “racionalización” no sólo condujo a un nivel de desempleo más elevado, sino también a la pérdida del empleo y del ingreso salarial acorde con la experiencia y las capacidades del trabajador. También se produjo la obsolescencia rápida y no compensada de las competencias técnicas adquiridas en el ejercicio de una profesión, un mayor riesgo de afrontar situaciones de desempleo de larga duración, y una diversificación de las formas de empleo precarias. En resumen, con este proceso se pierden las posibilidades de movilidad social que existían en el pasado, en el marco de un modelo de desarrollo cuyo motor de crecimiento era el mercado interno, dinamizado por el poder adquisitivo de los asalariados (en particular, un amplio sector de obreros calificados y clases medias hoy afectados por la insuficiencia de ingresos y por la caída del salario real).

LA TRANSFORMACION DE LAS CIUDADES SIDERÚRGICAS

La creación de Somisa modificó sustancialmente la morfología de las ciudades de San Nicolás y Ramallo. Luego de 1960 surgió un nuevo esquema socioeconómico urbano consistente en un gran emporio industrial que cuenta con una empresa estatal de gran magnitud -la planta manufacturera más grande del país- y otras actividades industriales que habían surgido al amparo de la demanda interna, en el marco del modelo de sustitución de importaciones” (IIMADAL,1999). Cuando la década del noventa se inició al conjuro de las privatizaciones, “los recursos económicos controlados por los trabajadores de Somisa y sus contratistas podían llegar al 50 por ciento del total de los recursos que circulaban en la ciudad” de San Nicolás (IIMADAL,1999). La ocupación generada por Somisa hasta 1991 representaba el 10% de la población de San Nicolás (Beccaria, Quintar, 1995).

A partir de 1991, en sucesivos programas de despido, fueron expulsados de la empresa más de 6.000 trabajadores con el consecuente impacto social regresivo sobre la población de Ramallo y San Nicolás, donde residían 4.603 (73,8 por ciento) de los 6.245 retirados contabilizados hasta el año 1992 inclusive. Más de la mitad de los mismos tenían entre 41 y 55 años de edad.

Las ciudades de San Nicolás, Villa Constitución y Ramallo, adoptaron nuevas características, basadas en la transformación del mercado laboral local cuyos rasgos destacados son (Beccaria, Quintar, 1995):

- a) El índice de desempleo declarado de la región era entonces de 16% (superior a la media de las aglomeraciones urbanas del país y también de la que correspondía al Gran Buenos Aires, que eran del 10% y 11%, respectivamente); 80% de los parados eran "despedidos" y los grupos más afectados por el desempleo eran las personas mayores de 49 años y menores de 25 años.
- b) Entre las personas "inactivas" (las que no tenían empleo y no habían procurado conseguir uno durante la semana de referencia de la investigación), las que lo estaban "por desaliento" (declaraban

desear trabajar pero no intentaban encontrar un empleo) representaban en conjunto 3,4% de la población total de 15 años y más y 10% de los inactivos de 15 a 64 años de edad; entre los "inactivos por desaliento" que habían perdido un empleo en los 24 meses anteriores al momento de la encuesta, 45,8% provenían de la industria siderúrgica, 11,7% del sector de los servicios y 21% de otras actividades industriales, la construcción y el transporte.

c) El índice de subempleo "horario" (categoría estadística que concierne a las personas que trabajan menos de 35 horas semanales cuando desearían trabajar más tiempo por semana) ascendía a 13% en la región, índice muy superior al que se registraba en el gran Buenos Aires, que era entonces del 8%.

d) La pérdida de empleos asalariados formales en empresas grandes y medianas era considerable, habida cuenta de que antes del proceso de reconversión de Somisa la región presentaba niveles elevados de trabajo asalariado y formalidad (desde el punto de vista de las condiciones de contratación y remuneración de los trabajadores); además, esta pérdida coincidía con un auge de las actividades de los "trabajadores por cuenta propia", así como de los puestos de trabajo como "patrón" o asalariado en pequeñas empresas: dos años después del comienzo de la reestructuración, 72% de las personas activas se presentaban como "cuentapropistas" o bien como patronos o asalariados en establecimientos que no contaban más de 25 empleados.

e) En la población activa se observaba asimismo una importante proporción de empleos precarios y trabajadores clandestinos (no declarados por sus empleadores o pagados con dinero negro); solamente la mitad de los asalariados se beneficiaban simultáneamente de las indemnizaciones de despido, las contribuciones patronales para su jubilación, las primas anuales de salario suplementario, vacaciones pagas, seguro contra accidentes de trabajo, cobertura médica mediante el sistema de obras sociales y subsidios familiares; una parte importante del grupo restante (28%) se hallaba en situación de completa precariedad y no tenía derecho a ninguno de esos beneficios y prestaciones; si se agrupan estos últimos con los que percibían algún tipo de beneficio/prestación pero que no estaban inscritos en la seguridad social (5,1%), resulta que la tercera parte de los asalariados (33,5%) podían ser considerados asalariados clandestinos, cifra comparable a las elevadas proporciones registradas en el gran Buenos Aires.

La suma de estos problemas plantean interrogantes en cuanto a la interrupción de las antiguas condiciones de acceso a los dispositivos de protección social, vinculados a la condición salarial, y suscitan nuevas preguntas con respecto a la función y las modalidades de gestión de las políticas sociales compensatorias, hasta entonces insuficientemente aplicadas en el plano municipal. A ello se suman otras consecuencias significativas de las dificultades de inserción social y de la fragilización de los vínculos sociales asociadas al proceso de despido del personal y privatización de la empresa.

Así pues, cabe mencionar los efectos relacionados con una crisis de la situación de los obreros profesionales del sector siderúrgico, la degradación en la escala social de los antiguos "privilegiados" que eran esos obreros calificados y relativamente bien remunerados, o la transformación de las relaciones familiares, o incluso la desestructuración de la unidad doméstica, de resultados del cuestionamiento de las funciones que correspondían a un modelo determinado de reproducción de los hogares.

VII. LA EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA SIDERÚRGICA POST PRIVATIZACIÓN

Hacia 1990, la industria siderúrgica fue afectada por factores externos e internos. Entre los primeros, los precios internacionales del acero sufrieron un ascenso que favoreció la inserción internacional de las empresas argentinas. Entre los segundos, la hiperinflación fue seguida de la ley de Convertibilidad y de un nuevo marco de funcionamiento donde el Estado perdió ingerencia. A partir de entonces la siderurgia opera en el marco de una economía semiabierta regulada por el nivel arancelario y la eventual implementación de mecanismos de antidumping; la privatización de las empresas estatales y, consecuentemente, una nueva expansión (vertical y horizontal) de los dos conglomerados empresarios privados que dominan el escenario local (Techint y Acindar) (Chudnovsky, 1996). En el año 2000, el consumo de acero per cápita había caído a 106 kilogramos, mientras que en 1997/98 era de 141,5 Kg. En ese marco, la producción del sector (medido en valor físico) crece más que la industria en general, respecto de 1993 (Ver **Cuadro nro. 18**).

Cuadro nro. 18
Producción de metales comunes, 1990-1999
 (1993=100)

	Años									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Valor físico de la producción	111,0	98,1	94,9	100,0	109,7	115,9	129,4	143,9	145,7	126,6
Nivel general	77,7	85,6	96,8	100,0	104,6	97,3	103,5	113,2	114,6	105,2
Obreros ocupados	149,7	134,0	106,0	100,0	96,3	93,3	93,0	92,6	92,7	86,0
Nivel general	109,1	103,9	103,1	100,0	97,1	91,3	88,1	89,4	87,2	80,6
Horas trabajadas	138,9	118,5	103,8	100,0	96,5	93,3	92,5	93,1	91,6	81,2
Nivel general	102,6	100,9	103,5	100,0	98,6	88,6	88,0	91,1	87,3	79,5
Salario por obrero	36,2	78,0	98,0	100,0	113,6	118,2	122,1	137,5	138,6	133,4
Nivel general	27,5	68,5	89,1	100,0	106,2	104,3	104,7	101,5	101,3	100,5

Fuente: Indec, Encuesta Industrial 1990-1999.

El empleo y las horas trabajadas disminuyen desde 1993 en los dos niveles (sectorial y general); por el contrario, el salario crece en 33,4 puntos para el sector, mientras permanece en valores estables en la industria durante los últimos años.

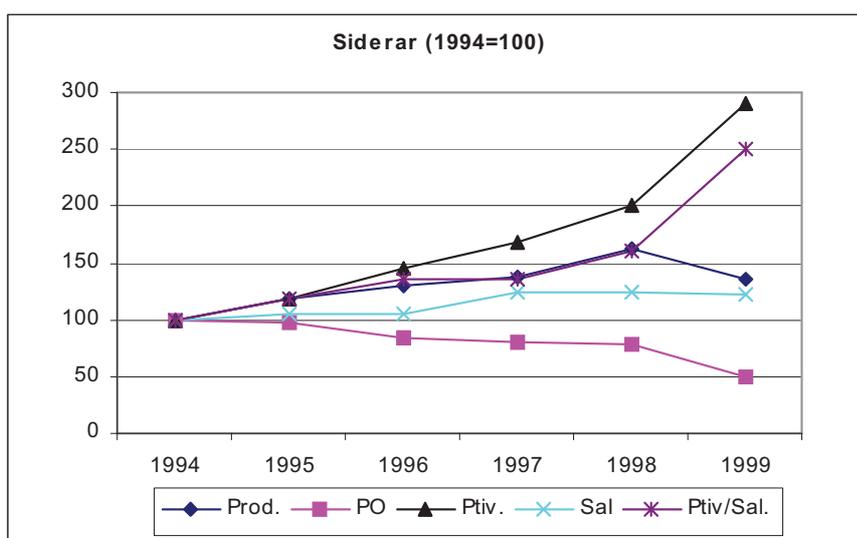
El empleo muestra una tendencia decreciente reforzada en el último año. Contrariamente, la producción aumenta unos sesenta puntos para mostrar similar evolución que el empleo en el último año (Ver **Gráfico nro. 7**). El salario crece, fundamentalmente entre 1996 y 1997, unos veinte

puntos. La única variable que mantiene y exagera la tendencia creciente es la productividad que casi llega a triplicarse y que evoluciona arrastrando la productividad del salario que se mueve asintóticamente (aún cuando se producen caídas de la producción). Ello indica que la productividad se asienta tanto en la eliminación de puestos de trabajo como en la intensificación de la jornada laboral de los ocupados en la empresa.

Gráfico nro. 6

Siderar. Evolución de la producción, el personal ocupado, la productividad, el salario y la productividad del salario

Índice 1994 = 100.



Fuente: Encuesta industrial y balances de la empresa. 1993/1999.

La productividad crece por encima del valor físico de la producción y va acompañada por una caída en los puestos de trabajo; máxime, si se considera que en la década del noventa la siderurgia constituyó uno de los sectores más dinámicos de la economía. El incremento de la productividad se explica fundamentalmente por la expulsión de mano de obra. El proceso que se describe a partir de estas variables no se limita a un nivel de desempleo más elevado, sino que –analizado en términos de impacto social- conduce fundamentalmente, a la pérdida del empleo y del ingreso salarial acordes con la experiencia y las capacidades del trabajador, la obsolescencia rápida y no compensada de las competencias técnicas adquiridas en el ejercicio de una profesión, un mayor riesgo de afrontar situaciones de desempleo de larga duración, y una diversificación de las formas de empleo precarias de menores ingresos.

Tanto “la reducción del número de establecimientos siderúrgicos como y especialmente las nuevas inversiones, que introdujeron procesos y equipos, cuya tecnología –aún en los casos en los que no es electrónica- sólo puede funcionar eficientemente incorporando equipos y sistemas basados en la electrónica, impulsaron una reducción de la ocupación y un significativo incremento de la productividad sectorial” (MTSS, 1995).

Con respecto al desempeño económico de Siderar tras la privatización, cabe aclarar que entre 1993 y fines de la década registró elevados –y crecientes– ingresos por ventas, al tiempo que se ubicó entre las principales empresas exportadoras de la cúpula empresaria local (y, por ende, de la industria y la economía argentinas). Tal performance es explicada por una multiplicidad de factores, entre los que cabe destacar que se trata de una empresa que: (1) al igual que el resto de las líderes del sector (Siderca y Acindar), posee una capacidad productiva que excede ampliamente la demanda doméstica, con lo cual ha podido colocar una parte considerable de su producción en el mercado internacional; (ii) tiene un ostensible poder de mercado en lo que respecta a la fijación de precios tanto en calidad de ofertante como de demandante; y (iii) ha desplegado distintos tipos de prácticas non sanctas, como el bloqueo del ingreso de productos importados a partir de un manejo discrecional de las cláusulas de anti-dumping (esta ha sido, a favor de su capacidad de lobbying, una estrategia permanente del grupo en los años noventa que, obviamente, contó con el amparo estatal). En junio de 2001, la industria siderúrgica comenzó a mostrar la retracción de la producción en ciertas áreas, respecto de igual período del año anterior: “la menor producción de no planos en caliente se explica, fundamentalmente por la constante retracción de la industria de la construcción. La caída de los planos laminados en frío se debió en parte a los mix de producción, que tuvieron un mayor porcentaje de espesores finos” (CIS, 2001). La situación recesiva se vio reforzada a partir del incremento de los aranceles para los productos siderúrgicos en Estados Unidos; ya que no sólo implican la disminución inmediata de los volúmenes exportables a ese país sino también la redirección de las exportaciones de muchos otros países hacia destinos desprotegidos como latinoamérica.

Respecto del marco regulatorio según el cual funcionaba el sector, en 1991, mediante el Decreto 2284, el gobierno argentino removió una serie de regulaciones que enmarcaban el comercio del acero. En el “mercado interno ello implicó la eliminación de diversas restricciones a la oferta de bienes y servicios, intervenciones sobre la formación de precios, limitaciones al ingreso a los mercados, se modificó la Ley de Defensa de la Competencia y se suspendió la ley de Abastecimiento. En lo referido al comercio exterior, se removieron las restricciones cuantitativas y cualitativas así como la intervención del Estado en materia de exportaciones, se suprimieron ciertas restricciones y requisitos a las importaciones de bienes y servicios”, etc. (Azpiazu, 1994). Este hecho dejó sin cobertura al comercio exterior de la Argentina frente a actitudes proteccionistas de los países centrales. Frente a la elevación de los márgenes de protección en Estados Unidos, ocurrida en el primer trimestre de 2002, los industriales siderúrgicos (agrupados en el CIS) pidieron al gobierno el aumento de los aranceles al máximo permitido por la OMC, como único mecanismo de defensa posible. Asimismo, el sector se comprometió a no trasladar los aumentos de precios al

mercado interno para sostener la demanda doméstica. Por su parte, la devaluación le otorgó una ventaja al sector de, al menos, el 40% respecto de los productos importados.

La depreciación internacional de los productos derivados del acero contribuyó a que los excedentes se comercializaran a precios bajos e incluso en condiciones de dumping. Para evitar los efectos sobre el mercado interno, se denunciaron las operaciones comerciales de Brasil, Rusia, Ucrania y Rumania , entre otras (Fuks, 2002).

VIII. CONCLUSIONES

La reestructuración de las empresas públicas contribuyó a generar en relativamente poco tiempo una masa de desocupados inédita para la economía argentina. La tasa de desocupación alcanzó el 18% de los cuales un porcentaje importante es producto de las privatizaciones. La masa de trabajadores desocupados comenzó a actuar estrictamente como ejército de reserva; el mismo se caracteriza por presionar el salario a la baja y por deteriorar las condiciones de los empleos generados en el resto de la economía.

La disminución del empleo unida a los incrementos de productividad se tradujo en ganancias extraordinarias de las empresas, durante el segundo lustro de los noventa, mientras los trabajadores presionaban porque los incrementos de productividad se tradujeran en más empleo. El aumento de la productividad está basado fuertemente en la disminución del personal ocupado antes que en el incremento del valor agregado. Este comportamiento refleja un cambio en la dinámica del empleo que generaban las empresas estatales respecto de la que asumen las empresas privatizadas.

La versión doméstica de la Reforma del Estado ha dejado marcas indelebles en la nueva estructura social: contribuyó a la distribución regresiva del ingreso, al incremento de las tasas de desempleo y a la profundización de la precarización de las condiciones de trabajo. Una vez más se prueba que la privatización no implica en sí misma el inicio de un camino de crecimiento, éste tiene como indicadores también la capacidad de la economía de promover el ascenso social, consolidar trayectorias ocupacionales calificantes y generar empleo. Por otro lado, toda política macroeconómica es directa o indirectamente política de empleo, si la primera no ampara el impacto sobre la tasa de desocupación mal pueden los programas focalizados resolver el problema.

Si la tesis en este sentido es que las empresas del Estado estaban superpobladas de empleados y era necesario ajustar los niveles de empleo, también es un deber del Estado implementar políticas que contrarresten el alto costo social de un incremento explosivo del desempleo en zonas focalizadas. En efecto, los países integrados con éxito a la economía internacional son aquellos que han logrado legitimar socialmente sus procesos de reestructuración a partir de la acción del Estado y de la

incorporación de consideraciones de equidad social en el diseño de las políticas que moldearon sus transiciones.

Con respecto a la importancia que tenía para Techint participar del proceso privatizador de Somisa, cabe destacar que entre los sesenta y mediados de los setenta, el grupo Techint creció en el área siderúrgica, al amparo de los beneficios que, para las empresas del sector, implicaba: a) el impulso transmitido a esta industria por la actividad de Somisa y b) los múltiples beneficios de la promoción industrial. De Somisa dependía para la provisión de materia prima, porque a pesar de continuar expandiéndose en el sector (por el crecimiento de Siderca y por la creación de Propulsora Siderúrgica, productora de chapas de acero laminadas en frío), el grupo no había logrado integrar todo el proceso de producción siderúrgico. En tal sentido, el aporte de Somisa le permitía obtener importantes beneficios a partir de los precios subsidiados de los productos que ésta fabricaba y que eran necesarios para que las empresas siderúrgicas del sector continuaran en un escalón inferior el eslabonamiento productivo de esta actividad (Azpiazu et al., 2000). De ello se infiere que la privatización la empresa estatal se constituía en el principal objetivo de los grandes holdings del sector, por la importancia que ésta tenía para la integración vertical del proceso de producción sidero-metalúrgico, su volumen de producción y ventas, y la capacidad de fijación de precios a partir de la inexistencia de plantas que puedan competir con sus productos, así como en calidad de gran –o, en algunos casos, único– comprador de insumos (oligopsonio e, incluso, monopsonio). Por ello es que para el grupo Techint ingresar en el capital de Somisa significó la posibilidad de pasar a ubicarse como un productor de importancia no sólo local sino también regional. Así es que el impulso que en diversos sentidos obtuvo el grupo a partir de su participación en dicho proceso, le permitió consolidar su participación dentro de la cúpula empresaria del país. El acceso al control accionario de Siderar, la principal empresa siderúrgica de la Argentina, le ha brindado la posibilidad de ganar nuevos mercados regionales, revertir varios años de resultados negativos, integrar hacia atrás la producción de Siderca, la principal empresa del holding, y potenciar la inserción internacional a la que apostó el grupo al coordinar las actividades de, entre otras firmas en el exterior, Tubos de Aceros de México (Tamsa), Dalmine (Italia), y Siderca.

Como en la casi totalidad de las privatizaciones, el “trabajo sucio” del gobierno durante la etapa pre-privatizadora fue decisivo por cuanto permitió que el capital concentrado se hiciera cargo de una empresa “racionalizada” en lo que se refiere al personal (política de despidos y de precarización en las condiciones laborales), subvaluada (dada la situación de cuasi-quebra en lo que respecta a su situación económico-financiera), y que sería altamente rentable desde el comienzo mismo de sus actividades (dado que se trataba de una empresa monopólica, en algunos segmentos del mercado siderúrgico, y con un claro poderío oligopólico y/u oligopsónico, en otros, que opera en un sector

que no está sujeto a regulación alguna –al respecto, a comienzos de los noventa, en el inicio de la gestión menemista, se derogaron muchas de las regulaciones que regían, directa o indirectamente, en el sector–).

BIBLIOGRAFÍA

PARTE 1: LA LIQUIDACIÓN DE LA JUNTA NACIONAL DE GRANOS

- Abeles, M. (1999): “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: reforma estructural o consolidación hegemónica?”, en Revista Epoca, nro. 1. Buenos Aires.
- Arceo, E. (2001): “Alca: neoliberalismo y nuevo pacto colonial”. CTA/IDEP, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1998): “La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa”. Flacso-Eudeba. Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1995): “El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política”. Flacso/Tesis Norma. Buenos Aires.
- Basualdo, E.; Khavisse, M. (1993): “El nuevo poder terrateniente. Investigación sobre los nuevos y viejos propietarios de tierras de la provincia de Buenos Aires”. Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Barsky, O. (1992): “Políticas agrícolas y reformas institucionales en la Argentina en el contexto del “ajuste”, en Ruralia, Julio de 1992.
- Bolsa de Comercio de Rosario (1999): “Lecturas sobre comercialización de granos” de F. Bini. L. Caruso, D. Fernández. A. Grignafini. D. Más, L. Silvestri.
- Buzzi, E. (2001): “Conferencia sobre la situación del agro” brindada por Eduardo Buzzi, Presidente de la Federación Agraria Argentina, en el IADE, presentada por Horacio Giberti. Agosto de 2001.
- Cargill (2000): “Memoria y balance”.
- Carracedo, O. (1984): “Economía Social Agraria. Teoría y acción del cooperativismo en el ámbito rural”. Ediciones Depalma. Buenos Aires.
- Coninagro (1986 a 1994): Archivo. Comunicados de Prensa. Documentos varios.
- Dirección de Control de Servicios Agropecuarios (2000): “Evaluación de desempeño de los servicios concesionados”. SAGPyA.
- Domeniconi, H., Gaudio, R., Guilbert, A. (1992): “La desregulación en la Argentina. Los primeros pasos de su implementación”. Separata del Boletín Informativo nro. 269. Techint. Buenos Aires, Enero-Marzo.
- Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM): “Estadística”, 1985 a 1999.
- Huici, N. y Jacobs, E. (1989): “Agroindustrias argentinas de alimentos. Diagnóstico y perspectivas”. Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).
- IICA (1997): “El sector agroalimentario argentino en los noventa”. Documento de Trabajo.
- INAES (2001): “Base de cooperativas”.

- INAI – Instituto de Negociación Agrícolas Internacionales- (2000): “Los subsidios al agro en Estados Unidos” ponencia presentada en el Seminario “Hacia la empresa agropecuaria del siglo XXI”, organizado por Tiempo de Campo en la Bolsa de Comercio de Rosario. Septiembre de 2000.
- Jozami, A. (1994): “Liquidación o reconstrucción del Estado. El caso de la Junta Nacional de Granos”. Grupo Editor Latinoamericano. Colección de Estudios Políticos y Sociales. Buenos Aires.
- Junta Nacional de Granos (1991): “Informe sobre la campaña triguera 1990-1991”.
- Junta Nacional de Granos (1987): “Privatización de la gestión de los elevadores portuarios de la JNG”. Informe de la Comisión Técnica creada por el Poder Ejecutivo Nacional.
- Lattuada, M. (1990): “Corporaciones y democracia: los intereses agropecuarios en el Congreso Nacional” en Revista Ruralia, nro. 1. Flacso, Buenos Aires.
- Long, A. (1990): Nota dirigida a G. Moore de la Serna (Pte. De JNG) con copia a Leonida Gasoni (Pte de coninagro).
- Morgan, D. (19..): “Traficantes de granos. La historia secreta del pulpo”. Editorial CREA, Buenos Aires.
- Notcheff, H. (1999): “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto” en Revista Epoca, nro. 1. Buenos Aires.
- Nun, J.; Lattuada, M. (1991): “El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias”. Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- Obschatko, E. (1994): “Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina”. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Oszlak, O. (1984): “Proceso, crisis y transición democrática”, CEAL, nros. 45 y 59, Buenos Aires.
- Regúnaga, M. (1988): “Estructura y desempeño del sistema de comercialización de granos y derivados de Argentina”. Proyecto de cooperación para la modernización del sector agropecuario argentino. Informe 2.11. Convenio de cooperación SAGYP-IICA-PNUD-BIRF. Argentina.
- Tort, M. (1988): “Los pequeños agropecuarios pampeanos en el proceso de expansión y modernización agraria. Papel de las cooperativas”. CEIL-CONICET-CEPA.
- Vigorito, R. (1979): “Criterios metodológicos para el estudio de los complejos agroindustriales”, en SARH, El desarrollo agroindustrial y la economía internacional. Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, Nro. 1, México.

Entrevistas:

29/01/01. Guillermo Moore de la Serna. Presidente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Ex - presidente de la Junta Nacional de Granos. Primer Interventor/liquidador del organismo.

26/02/01. Leónida Gasoni. Ex presidente de Coninagro. Ex - presidente de la Asociación de Cooperativas Argentinas.

PARTE II: LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN EL SECTOR SIDERÚRGICO

- Aguirre, M.; Casas, S.; Ferrari, G.; Giuliano, M.; Moussoli, M. (2001): “Evolución del sistema de promoción industrial”, Comisión de Estudios Sobre Finanzas del Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Universo Económico, año 11, nro. 61, Buenos Aires.
- Altimir, O; Santamaría, H.; Sourrouille, J. (1966): “Los instrumentos de la promoción industrial en la postguerra” en Desarrollo Económico números 21-22/23-24-25-26-27. Vol. 6.
- Azpiazu, D. y Bisang, R. (1992): “La industria siderúrgica argentina, reestructuración, competitividad e inserción externa en los años noventa”. Mimeo.
- Azpiazu, D. (1991): “La industria siderúrgica argentina. Evolución reciente, estructura de los mercados y comportamiento empresario”. Documento de trabajo. CEPAL.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E. (1990): “Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina”, Ed. Cántaro, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1989): “La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial. 1974-1987”, en La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales, Kosacoff, B.; Azpiazu, D. Centro Editor de América Latina y CEPAL, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1988): “La promoción industrial: instrumento de política sectorial o mecanismo de transferencia de recursos?” Mimeo.
 - Azpiazu D. (1988) "Las ET industriales a mediados de los años ochenta"(mimeo), CEPAL, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1987): “Los resultados de la política de Promoción Industrial al cabo de un decenio (1974-1983)” en Desarrollo Económico, vol. 26, nro. 104. Enero-Marzo de 1987.
- Cardoso, F.; Faletto, E. (1969): “Desarrollo y dependencia en América Latina”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. (1991): “La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional”, CENIT, Documento de trabajo Nro. 1.
- Chudnovsky, D. (1989): “Cambios estructurales y desempeño reciente de la industria argentina” en Chudnovsky D. y Del Bello, J. (comp) Las economías de Argentina e Italia. Situación actual y perspectivas de asociación, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Fontanals, J.; Díaz Pérez, J.L.; Worcel, G. (1992): “Competitividad e integración internacional de la economía argentina”, Programa de Asistencia técnica para la gestión del sector público argentino; Meyosp/Secretaría de Industria y Comercio.

- Hirschman, A. (1973): “La estrategia del desarrollo económico”, Fondo de Cultura Económica, México.
- Jones, V. (1980): “Legislación argentina de promoción industrial. Rosario, CISAFE-INTI-UNR.
- Kosacoff, B.; Azpiazu, D. (1989): “La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales”, CEAL-CEPAL, Buenos Aires.
- MTSS (1995): “El impacto de las nuevas tecnologías electrónicas sobre el proceso de trabajo y el empleo. Análisis de casos”. Documento de trabajo número 16. Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. OIT. ARG/87/003
- Orsi, V. (1991): “La industria siderúrgica” en Publicaciones del Ing. Vittorio Orsi durante su gestión como Secretario de Planificación. Presidencia de la Nación. Secretaría de Planificación. Centro de Documentación y Biblioteca. Febrero-setiembre de 1991.
- Santantonio, A. y Andrade, H. (1990): “Estado y formación de capital en la Argentina. Características de promoción industrial 1976-1989”, version mimeografiada, Ministerio de Economía.

PARTE III: LA PRIVATIZACIÓN DE SOMISA

- Altimir, O; Santamaría, H.; Sourrouille, J. (1966): “Los instrumentos de la promoción industrial en la postguerra” en Desarrollo Económico números 21-22/23-24-25-26-27. Vol. 6.
- Azpiazu, D. (1998): “La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa”, Flacso/Eudeba, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1991): “La industria siderúrgica argentina. Evolución reciente, estructura de los mercados y comportamiento empresario”. Documento de trabajo. CEPAL.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E. (1995): “La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur”, IDEP/ATE, Cuaderno Nro. 33.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., Khavisse, M. (1986): “El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta”, Hyspamérica, Buenos Aires.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E.; Schorr, M. (2000): “La reestructuración y el redimensionamiento de la producción industrial argentina durante las últimas décadas”, Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos.
- Banco Mundial (1992): “Reforma de empresas públicas”. Préstamo Banco Mundial 3292-AR, Informe de Avance.
- Basualdo, E. (1996): “Los grupos económicos en la Argentina”. Flacso-Argentina.

- Beccaria, L., Quintar, A. (1995): “Reconversión productiva y mercado de trabajo. Reflexiones a partir de la experiencia de Somisa-”, *Desarrollo Económico*. Nro. 139, vol. 35.
- Centro de Industriales Siderúrgicos (2001): Información de prensa.
- Chudnovsky, D. (1996): “Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente”. Chudnovsky Compilador, Porta, F., López, A., Chidiak, M., con la participación de Bercovich, N., Bisang, R. Alianza Editorial/Cenit, Buenos Aires.
- Domínguez Palazzini, J. (1999): “Diagnóstico socioeconómico y ambiental de San Nicolás”, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina.
- Duarte, M. (2002): “Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: desocupación y creciente precarización laboral” en *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, Daniel Azpiazu compilador. Ed. UNQUI/FLACSO/IDEP.
- FIEL (1999): “La distribución del ingreso en la Argentina”. Fiel, Buenos Aires.
- Fontanals, J.; Díaz Pérez, J.L.; Worcel, G. (1992): “Competitividad e integración internacional de la economía argentina”, Programa de Asistencia técnica para la gestión del sector público argentino; Meyosp/Secretaría de Industria y Comercio.
- Fuks, M. (2002): “La industria siderúrgica argentina no se recupera pese a su transformación” en el Suplemento Económico del Diario de Río Negro, 7 de abril.
- Geldstein, R. (1997): “Gender Bias and Family Distress: The privatization experience in Argentina”, en *Journal of International Affairs*, The Trustees of Columbia University in the City of New York.
- Gorenstein, S.; Cerioli, L. y Scudelati, M. (1999): “Repercusiones laborales de los procesos de privatización en Bahía Blanca”, en *Estudios del Trabajo* N° 17.
- Hudson, J. (2002): “Somisa en su Jardín de Gente”, mimeo.
- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina: “Diagnóstico Socioeconómico y Ambiental de San Nicolás”, Buenos Aires.
- Játem, J. (2000): “Materia prima elaborada para la fabricación de arrabio y acero”, Siderúrgica del Orinoco (Sidor), Venezuela.
- Lozano, C. (1992): “La privatización de Somisa ¿consolidación del oligopolio privado en la producción siderúrgica?”, IDEP/Asociación de Trabajadores del Estado.
- Martínez Gómez, L. (1997) “La producción de acero”. Colección La ciencia para Todos, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mercado (1990): “Ranking de las 500 empresas”; nro. de junio.

- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1994): “Informe sobre privatizaciones”, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires.
- MTSS (1995): “El impacto de las nuevas tecnologías electrónicas sobre el proceso de trabajo y el empleo. Análisis de casos”. Documento de trabajo número 16. Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. OIT. ARG/87/003.
- Novegil, D. (2001): Entrevista al Director general de Siderar, en la página electrónica de la empresa.
- Ortiz, R. (1998): “Las privatizaciones y los grupos económicos. Los casos de Cei Citicorp Holdings y Techint”. Proyecto Privatización y regulación en la economía argentina. Programa de modernización tecnológica, Flacso Argentina.
- Peñalva, S. (1997): “Condición salarial e intervención del Estado a la hora de la mundialización: la Argentina en el Mercosur”, Documentos de debate nro. 21 de Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST/UNESCO), París.
- Peñalva, S. (2000): “Retirada del Estado, flexibilidad neoliberal y desintegración social a la luz de un enfoque institucionalista, efectos y consecuencias sociales del proceso privatizador a partir de una revisión del caso de Somisa” en Privatizaciones e impacto en los sectores populares. Editorial de Belgrano.
- Salas, G., Noguez, M., Ramírez, J., Robert, T., Pérez Figueroa, M. (2000): “El hundimiento del Titanic visto a través de la ingeniería de los materiales” en Profesores al día de la UNAM, Madrid.
- Saravia, E. (1995): “Procesos de privatización en Argentina y Brasil. Consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo”. Proyecto de OIT sobre aspectos laborales de la privatización.
- Siderar (2001): “Memoria y Balance”, Buenos Aires.
- UADE/ADESPA (2001): “Las empresas privatizadas de servicios públicos en la Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país”. Uade, Buenos Aires.

GLOSARIO

ACA: Asociación de Cooperativas Agrarias

AFA: Asociación de Federaciones Agropecuarias.

BM: Banco Mundial.

BIRF: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.

CFI: Consejo Federal de Investigaciones.

CIS: Centro de Industriales Siderúrgicos.

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Coop. Ltda.

CRA: Confederaciones Rurales Argentinas.

DGI: Dirección General Impositiva.

FACA: Federación Argentina de Cooperativas Agropecuarias

FIEL:

FMI: Fondo Monetario Internacional.

IAPI: Instituto Argentino para la Producción y el Intercambio.

IASCAV: Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal.

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

INAES: Instituto Nacional de Asociacionismo y Economía Social.

JNG: Junta Nacional de Granos.

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ONCCA: Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.

PAC: Política Agraria Común.

PBI: Producto Bruto Interno.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

SAGyP: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad.

SICE: Secretaría de Industria y Comercio Exterior.

UE: Unión Europea.

AGRADECIMIENTOS

La autora desea agradecer la colaboración prestada para la realización de esta investigación a:

- Fernando Leanes y Horacio Repetto por haber cedido generosamente la base de cooperativas del Instituto Nacional de Acción y Empresas Sociales (INAES).

- Ing. Guillermo Moore de la Serna por su testimonio a partir del desempeño de diversas funciones desarrolladas en instituciones de la producción agropecuaria.
- Ing. Leónida Gasoni por su disposición a conversar acerca del proceso de liquidación de la Junta Nacional de Granos.
- Ing. Ana di Julio y a la Dra. Matiussi ex integrantes del organismo liquidado.
- Mercedes que, como secretaria de Coninagro, permitió que revisara la serie de resoluciones, correspondencia y publicaciones realizadas por Coninagro y las asociaciones cooperativas con relación a la Junta Nacional de Granos.
- Miguel Khavisse, Martín Schorr, Ricardo Ortiz.
- A Daniel Azpiazu