

**ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO**  
**Caseros (Buenos Aires), 23–26 de septiembre de 2008**

**Título:** Lucha de capitales en el mercado mundial de tubos sin costura. La expansión exportadora de Siderca (1954-2000).

**Autor:** Juan Kornblihtt

**Pertenencia institucional:** Instituto de Investigaciones Gino Germani-FSOC-UBA, Becario doctoral Conicet

**Datos de contacto:** [jkornblihtt@gmail.com](mailto:jkornblihtt@gmail.com) / Concepción Arenal 4288, depto 94, CABA / 4856-3152

**Mesa:** 10. Relaciones económicas internacionales

La acumulación de capital en la Argentina se caracteriza, a lo largo de su historia, por una baja capacidad de inserción de las mercancías de origen industrial en el mercado mundial. Las exportaciones exitosas se restringen en su mayor parte a los productos de origen agrario y a unos pocos derivados. Las razones de esta dinámica fueron atribuidas por la mayor parte de la bibliografía a la adopción de un modelo de industrialización centrado en la producción para el mercado interno con barreras proteccionistas y transferencias estatales para garantizar la supervivencia de los capitales radicados en el país tanto nacionales como extranjeros. El llamado “modelo por sustitución de importaciones” explicaría entonces la progresiva pérdida de peso de la Argentina en el mercado mundial. Sin embargo, la reestructuración posterior a la caída de la ISI no implicó un cambio sustancial. Fue más bien una reproducción del comportamiento exportador argentino. La discusión sobre las causas de éste resultado puede englobarse en dos grandes corrientes. Por un lado, aquellos que consideraron a la ISI como el camino adecuado para el desarrollo argentino, consideran que la apertura, al realizarse en forma drástica, impidió que continuase la maduración de las empresas locales, abortando la posibilidad de desarrollo.<sup>1</sup> Por otra parte, desde los críticos a la ISI, explican el fracaso de la apertura por la pervivencia de mecanismos que distorsionan la libre asignación de recursos por el mercado.<sup>2</sup>

A nuestro entender, ambas explicaciones pierden de vista el análisis de las potencialidades concretas de la Argentina como plataforma para la acumulación de capitales que compitan en forma exitosa en el mercado mundial y a la vez las características específicas de la competencia. Mientras unas consideran que faltó más protección y más Estado, las otras ven en éste el causante de los males. Pero ninguno se cuestiona realmente si era posible o no competir en forma exitosa.

En esta ponencia, nos concentraremos en el análisis de una empresa en particular, Siderca, que a contramano de la tendencia general logra exportar y ser una de las líderes en su rama (tubos de acero sin costura, insumo fundamental de la industria petrolera) a pesar de no producir mercancías agrarias. Analizaremos la evolución histórica de su inserción en el mercado internacional prestando particular atención a la disputa por ingresar al mercado estadounidense, deteniéndonos en el proceso de antidumping que se le entabló y de las estrategias seguidas para saltar esas barreras. Por último, intentaremos observar qué aspectos del carácter exportador de Siderca ayudan a entender el debate general sobre la dinámica exportadora argentina.

## **I. La mercancía en cuestión: qué es un tubo sin costura, su valor de uso**

---

<sup>1</sup> Como ejemplo de esta posición tomamos a Katz, J.: “Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996”, en *Revista Cepal* 71, agosto de 2000; pp. 65 a 84. Consulta digital [www.cepal.org](http://www.cepal.org) el 17 de mayo de 2008.

<sup>2</sup> Ver entre como ejemplo de esta posición Cortés Conde, R. *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Edhasa, 2005.

La utilización de tubos se extiende como insumo a un gran número de actividades industriales. Existen dos grandes tipos, los tubos de acero con costura y los tubos de acero sin costura. Los tubos con costura se fabrican curvando una chapa de acero hasta que alcance una forma cilíndrica y luego se sueldan los bordes a lo largo de la unión o en forma de hélice a lo largo de todo el tubo. Estas zonas de soldadura, por la alta temperatura aplicada, quedan afectadas siendo menos resistibles. Como se señala en un artículo de dos técnicos de Techint, es una especie de Talón de Aquiles.<sup>3</sup> Por esta razón no pueden ser utilizados en actividades de alta presión o alta temperatura porque se quiebran.

Para las tareas más exigentes, se usan los tubos sin costura. Entre ellas, se destacan la petroquímica y sobre todo la perforación, el entubado y la extracción en pozos petroleros<sup>4</sup>; principal mercado de Siderca en la Argentina y en el mundo. Para estas tareas se fabrican dos tipos de tubos de acero sin costura: los *casing* y los *tubing*. Los primeros son utilizados para entubar los pozos luego de la perforación. Luego a través de ellos, se inyecta cemento con el fin de fijar el entubado. El *casing* cumple con las siguientes funciones: evitar desmoronamientos, impedir pérdidas de inyección, aislar capas de agua o gas, asegurar la vida útil del pozo, permitir instalaciones de seguridad y habilitar instalaciones de seguridad. Para esto existen diferentes diámetros y aleaciones según la profundidad y las características del suelo donde el pozo fue perforado.

La otra función que tienen los tubos es la extracción del petróleo. Para eso, se utilizan los llamados *tubing* que bajan mediante un dispositivo mecánico llamado “*tracker*” y conectados a la bombas de succión sirven de transporte del petróleo. Para que esto ocurra, existe un paso previo que la apertura de agujeros en el casing y en el cemento mediante un cañon para que pueda entrar el fluido.<sup>5</sup>

La complejidad de la tarea, la resistencia y calidad necesaria, llevan a que la fabricación de tubos tenga estándares mundiales regidos por diferentes organismos petroleros que garantizan su utilidad.

## II. La estructura del mercado internacional<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup>Marino, P. y Pignotti, A.: “¿Se cosen los tubos?” en *Ciencia Hoy*, volumen 12, nro. 71, oct-nov 2002

<sup>4</sup>Los tubos de acero sin costura son considerado parte del grupo de insumos petroleros llamado “*Oil Country Tubular Goods*” (OCTG).

<sup>5</sup>Santos, M.A.: “La producción de tubos de acero sin costura. Trayectoria industrial, diagnóstico y prognosis”, mimeo, marzo de 2002.

<sup>6</sup>El análisis del mercado de acero sin costura se dificulta por la falta de fuentes públicas que detallen las cifras del comercio y la producción mundial de los distintos tipos de tubos de acero sin costura. La única fuente pública que contiene datos de largo plazo es la base elaborado por la ONU llamada UN Comtrade. En ella el detalle de las cifras de comercio internacional llegan hasta la categoría *Tubes and pipes of iron or steel, seamless*. Como señalamos en un acápite previo, existen gran variedad de tubos sin costura. La primer división son entre los destinados a la industria (en particular a la automotriz) y para uso petroleros. Dentro de estos últimos, hay diferentes tipos como los *casing*, los *tubing* y los *drilling*. A su vez dentro de ellos, hay de diferente calidad para distintos usos. Siderca se especializa en un nicho específico dentro de esta amplia gama. Sin embargo como la tecnología y las plantas para producir no son tan diferentes, podemos entonces, pese a la falta de detalle, reconstruir una visión general de la evolución del mercado a nivel mundial.

## a. La oferta

El mercado mundial de tubos sin costura se caracteriza por la importancia del comercio internacional, aunque existen grandes mercados internos abastecidos por capitales radicados allí, en particular en los Estados Unidos, principal consumidor mundial de tubos sin costura. Las exportaciones mundiales hasta 1980 tienen una fuerte expansión con tasas de crecimiento que oscilan entre el 15 y el 30 por ciento anual. A partir de 1981, el sector entrará en fuerte contracción, cayendo el comercio en forma sostenida durante más de una década. Este cambio se da en el contexto de una contracción general de la industria siderúrgica que lleva a un cambio en la distribución geográfica de la producción. En la fase expansiva, el dominio del mercado internacional se concentra en unos pocos países. El 90% de las exportaciones se realiza desde 7 países (sin contar a la ex URSS que no aparece en las estadísticas de la ONU): Japón, Alemania Federal, Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Italia y Suecia. Sin embargo, como vemos en el gráfico 3, ese dominio empieza a perderse en forma progresiva. Los Estados Unidos y en particular Gran Bretaña son los que pierden más terreno. Mientras en 1962 el comercio que partía desde las islas británicas representaba el 26,1% de todas las exportaciones realizadas ese año, en menos de una década pasaron a vender el 5%, para luego seguir cayendo. Con menos peso en las exportaciones, y más centrado en el mercado interno, las ventas desde los EE.UU. al resto del mundo también cayeron en forma significativa al pasar del 11.7% en 1963 al 3.4% hacia 1980 y también con una tendencia a la baja.

La creciente relocalización geográfica de la producción que se da a partir de los '80 no implica un cambio en el dominio del mercado mundial. Japón y Alemania seguirán siendo los principales exportadores. Las empresas radicadas en Japón llegan a copar el 45% de las exportaciones en 1980 y mantenerse en torno al 30% durante esa década. Alemania con picos superiores al 30% desde la década del '60 hasta 1980, en esta década oscila entre un 20 y un 25% de participación. Un párrafo en particular merece el análisis de los países de la ex URSS. Aunque no está cuantificada en la base de la ONU su participación en el mercado mundial es importante, tiene numerosas plantas y participa de la competencia internacional. Según señalan diferentes estudios, la producción de origen soviético se caracteriza por sus bajos costos pero con una calidad inferior a la media internacional. Situación que continúa en la actualidad lo cual es una traba para el desarrollo exportador del sector en Rusia pese a tener una fuerte presencia en el gran mercado interno.<sup>7</sup>

En los '90, se produce un nuevo cambio y una profundización en la pérdida del peso de los países clásicos en la rama. Esta vez no se da en una fase de contracción del mercado sino de expansión.

---

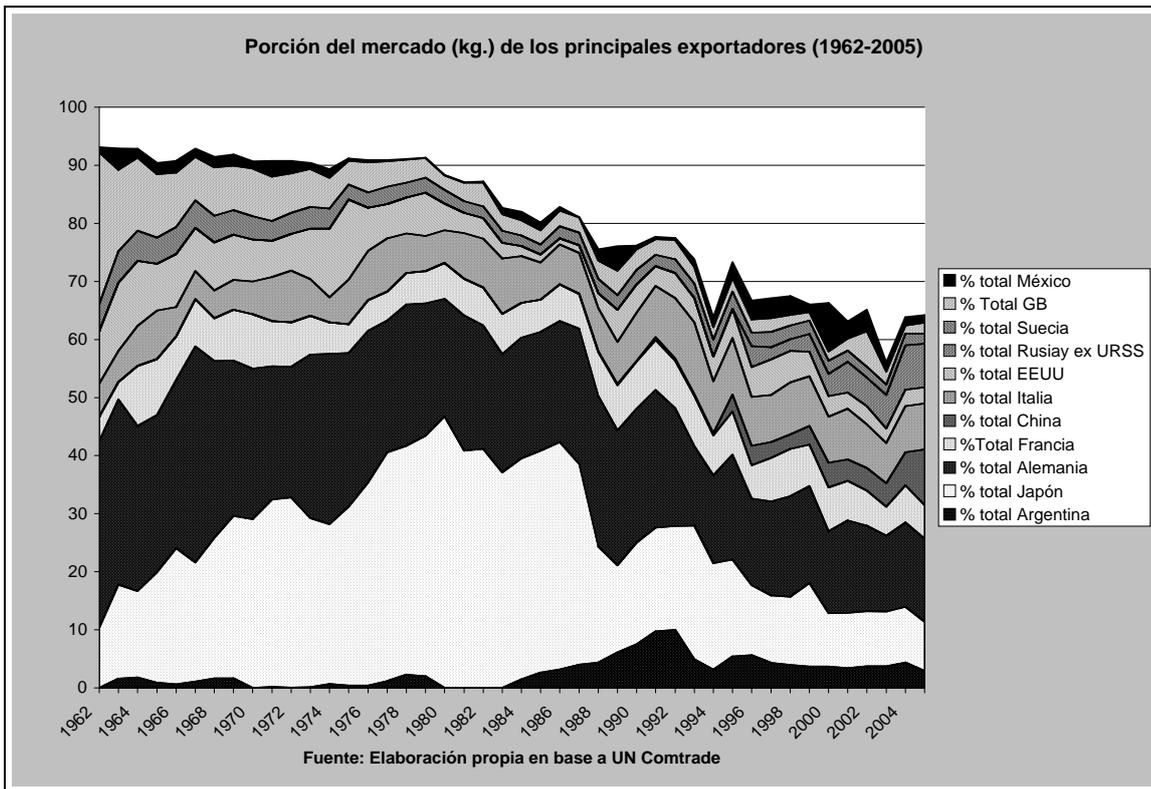
<sup>7</sup>Svetlana, A. et al.: "Upgrading Russian Enterprises from the Value Chain Perspective: The Case of Tube & Pipe, And Furniture Sectors", Center for the Study of Economic & Social Change in Europe, Working Paper nro. 58, agosto de 2005

Los productores alemanes pasan a controlar un 15% de todas las transacciones. Pero Japón es quien se ve más relegado: hacia fines de 1980 pierde casi 1/3 de su participación. El crecimiento de países no tradicionales crece, entre ellos la Argentina. Pero el país que se destaca es China que pasa de un lugar marginal en la producción a quintuplicar a su rival más cercano, transformando por completo la distribución geográfica de la rama. Sin embargo, aunque crece su participación en el total de la producción como se observa en el gráfico 1, se mantiene en torno al 4% del comercio internacional, aunque con una tendencia a la suba.

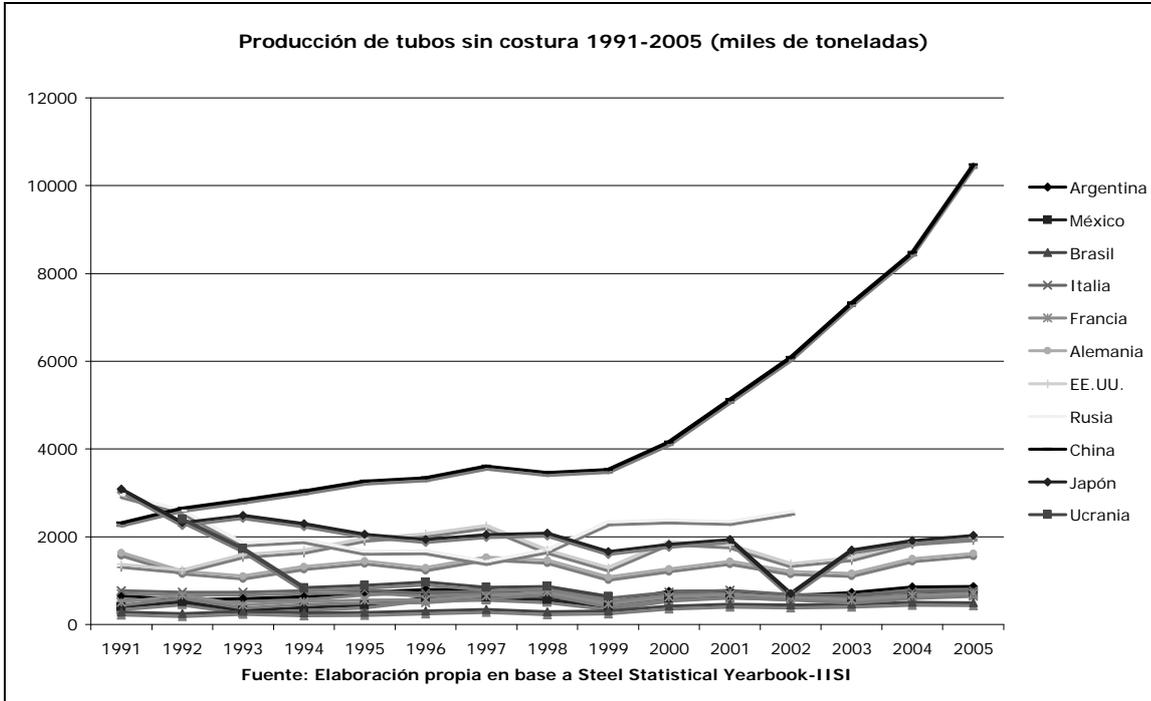
**Gráfico 2**



**Gráfico 3:**



**Gráfico 4:**



**b. Concentración y centralización**

La ubicación geográfica y la movilidad del capital entre países nos ayuda a entender en qué contexto de transformación estructural se da la inserción de Siderca en el mercado mundial. Sin embargo, no resuelve el problema de la competencia entre capitales. En apariencia, la descentralización de la producción y la distribución entre diferentes países puede llevar a una imagen de un mercado con muchos capitales, en el cual cada uno tiene un peso infinitesimal. Aunque existen empresas chicas con poca capacidad exportadora, nos concentraremos en aquellos capitales que rigen el desarrollo de la rama. Dichas empresas extienden su presencia hacia diferentes países e incluso logran competir pese a las trabas que impone la protección arancelaria, en particular hacia el mercado de los EE.UU.

A fines de la década del '80, encontramos una dispersión de empresas. Existen 13 capitales que compiten a escala global: Vallourec en Francia, Mannesmann en Alemania, British Steel (luego Coros) en Inglaterra, Dalmine en Italia, North Star en los EE.UU., las japonesas NKK, Sumitomo, Nippon Steel y Kawasaki Steel, mientras en América Latina están Siderca en Argentina y Tamsa en México. Aunque estas son las principales empresas, no hay que perder de vista que existe un gran número de pequeños capitales que abastecen sus mercados locales o con una porción pequeña del mercado mundial. En particular encontramos muchas empresas en los EE.UU. y en Rusia.

La dinámica de la competencia entre estos capitales está lejos de ser apacible, aunque en un período los acuerdos entre capitales parecen evitar la competencia. Entre 1990 y 1995 se establece una alianza llamada el “Club Euro-Japonés” entre 4 productores nipones y 4 del Viejo Continente. El acuerdo implicaba una limitación a la competencia por la cual dichas empresas no iban a vender en los mercados internos de cada uno. Según plantea un estudio, este acuerdo implicó una suba del precio por encima de la media que venía siguiendo de un 13,5%. Este acuerdo puede ser visto como una muestra de la tendencia hacia un comportamiento monopolista en la rama. El Club controlaba el 40% de las exportaciones globales. Pero si no nos detenemos en este lustro y avanzamos podemos ver el significado del trust.<sup>8</sup>

Hacia 1990, como vimos en el gráfico 2, las exportaciones globales se recuperan y crecen a ritmo sostenido. El crecimiento del mercado no implica que haya lugar para todos, sino por el contrario se observa una tendencia al crecimiento de los capitales individuales con una reducción de su número. Hacia mediados de los 90, la rama pasa a estar conformada por la presencia de grupos transnacionales que tienen plantas en diferentes países, lo cual intensifica aún más la competencia. Esta tendencia se observa en la reducción del número de grandes competidores que en la actualidad son 4, e incluso existe entre ellos una vinculación accionaria y proyectos en común en Brasil. Esta centralización de la propiedad se traduce en la extensión de la magnitud de cada capital, con la

---

<sup>8</sup>Yinne, Yu: “The Impact of Private Cartels on Developing Countries”, Honor Thesis, Department of Economics, Stanford University, 2003

diversificación de plantas propias en diferentes países y además extienden la oferta de productos incluyendo como una de las ventajas fundamentales la comercialización y la velocidad de llegada al destino. La concentración y centralización que se da implica que muchos de los capitales que eran parte del “Club Euro-Japonés” se fusionen y potencien la competencia entre sí y avancen por sobre los mercados protegidos. Vallourec y Mannemann se fusionan y pasan a controlar la British Steel, por su parte Dalmine formaliza su relación con las empresas que comparten un origen común formando el grupo Tenaris (del cual es parte Siderca), por su parte Nippon Steel desaparece mientras que Kawasaki se transforma en el grupo JFE que extiende hacia otros productos, quedando Sumitomo Metals como el principal productor japonés. El trust se muestra sólo como un paso hacia la mayor concentración de capital pero esta no aparece como el fin de la competencia. Lo cual se observa en la dinámica global de cada grupo y en particular en la disputa por el mercado estadounidense cuyas empresas son compradas por los diferentes grupos que buscan así sortear las barreras arancelarias y paraarancelarias impuesta a la importación de tubos sin costura.<sup>9</sup>

### **III El desarrollo de Siderca: del monopolio interno a la exportación**

#### **a) Instalación de Siderca: en busca de un mercado atractivo**

La empresa madre de Siderca, la actual Organización Techint (OT), se instaló en la Argentina en 1946 liderada por Agostino Rocca quien llega proveniente de Italia luego de la caída del fascismo, del cual había sido funcionario.<sup>10</sup> En representación de capitales italianos asociados a la empresa fabricante de tubos sin costura Dalmine se convierte en proveedor del Estado en la construcción del gasoducto del Sur. Para esta primer gran obra, culminada en 1949, importan desde su planta en la península itálica 110 mil toneladas de tubos<sup>11</sup>. El tamaño del mercado local tanto por lo gasoductos y oleoductos como por la potencial explotación de nuevos pozos que comenzará a expandirse hacia fines de la década del 50 justificaba la instalación de una fábrica local de tubos sin costura. Se trataba del segundo proyecto impulsado por el mismo grupo de capitales en América Latina. En México, años antes instalaron TAMSA en la ciudad de Veracruz con el objetivo de abastecer al otro gran mercado de pozos petroleros de la región.

---

<sup>9</sup>Entre esas medidas se destaca los permanentes juicios por dumping que inician los productores locales de tubos sin costura, lo cual frena la importación.

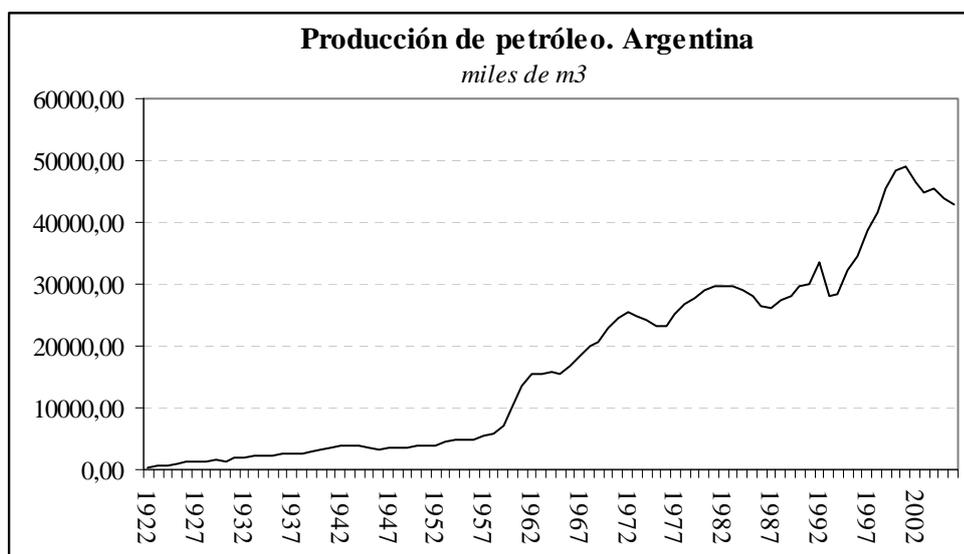
<sup>10</sup> Para los orígenes de Techint en Argentina, ver: Castro, C.: “De la industrialización tardía europea a la sustitución de importaciones latinoamericana: Agostino Rocca y los primeros años de los Organización Techint (1946-1954)”, en *Ciclos*, Año XIII, Vol. XIII, nro. 25-26, 1er y 2do semestre de 2003.

<sup>11</sup> Techint, SAIyC, *Memoria y Balance general al 31/12/48*, Primer ejercicio, citado por Castro, C., op. cit., p. 130.

Entre 1948 y 1950<sup>12</sup>, comienza la construcción de la planta de producción de tubos sin costura en Campana, sobre las orillas del Río Paraná. que requirió una gran obra sobre 380 hectáreas ganadas al río, para la cual, además, tuvieron que dragar un canal de 1800 metros de largo para el paso de barcos de tonelaje medio. Una vez acondicionado el terreno, se empezaron a construir las instalaciones propiamente dichas. Y cuando las mismas fueron terminadas tuvieron que construir 1600 casas para las 1600 familias de los 1600 obreros y técnicos (muchos traídos de Italia). El proyecto contó además de con fondos propios, con apoyo estatal a través del Banco Industrial que entre 1950 y 1955 otorgó 145 millones m\$*n* en créditos a Dálmine Safta.<sup>13</sup> Esta vinculación estatal no se limitará a lo orígenes, sino que continuará a lo largo de su historia a través de subsidios, desgravaciones impositivas y pagos de sobreprecios. Dalmine Safta se trata entonces de un proyecto común entre capitales italianos y el Estado argentino. Esto plantea el problema sobre si éste debe ser o no considerado un capital nacional. Aunque el origen es italiano, Argentina será la plaza fundamental de acumulación y a través de su estrecha vinculación con el Estado podemos establecer que es un componente fundamental de la burguesía nacional.

La planta de Dalmine Safta, luego Siderca, finalmente se fundó en 1954. Como se observa en los gráficos 1 y 2, comienza una etapa expansiva hacia esa fecha gracias a la creciente perforación de pozos que permitirá

**Gráfico 1:**



**Gráfico 2:**

<sup>12</sup> Aquí encontramos una divergencia entre Castro quien señala que las obras empiezan en 1948 y el Boletín de Techint donde se indica que empezaron en 1950.

<sup>13</sup> Castro, C.; op. cit.; p. 138.



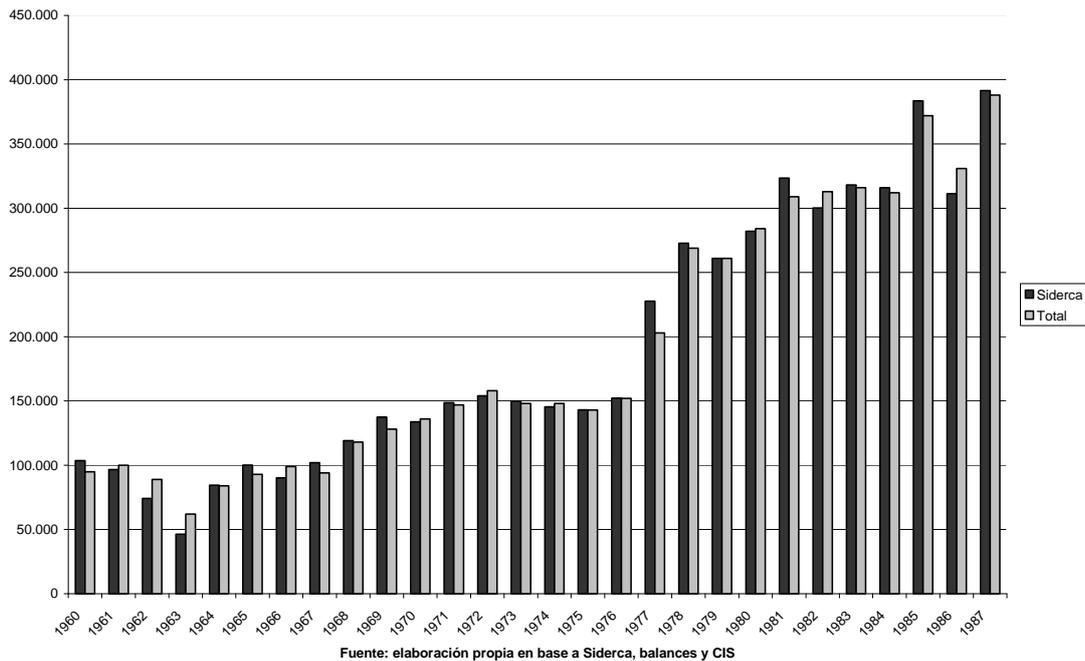
El mercado para los tubos petrolíferos era creciente, lo que permite a Dalmine Safta sostener el aumento de su producción y recuperar la inversión inicial. Desde sus orígenes, Siderca se encuentra sola en el mercado local. Siam tuvo un fugaz intento de producir tubos sin costura. Sin embargo, ante la imposibilidad de competir con Siderca, Siat se especializa en la producción de tubos con costura, dedicado a otros mercados. Siderca desplaza así a su único potencial competidor local. A la competencia externa, la enfrentará con ayuda del Estado quien le garantiza la rentabilidad de su inversión con altas tasas de protección que oscilarán en torno al 50% y el 70%.<sup>14</sup> Como vemos en el gráfico 3, la producción total interna del país coincide con la Siderca<sup>15</sup> quien es el único abastecedor del mercado interno casi desde su fundación.

**Gráfico 3:**

<sup>14</sup> Toulan, O.: *Internationalization Reconsidered: The Case of Siderar*, mimeo, julio 1997; acápite 6: “The Internationalization of Siderca.”

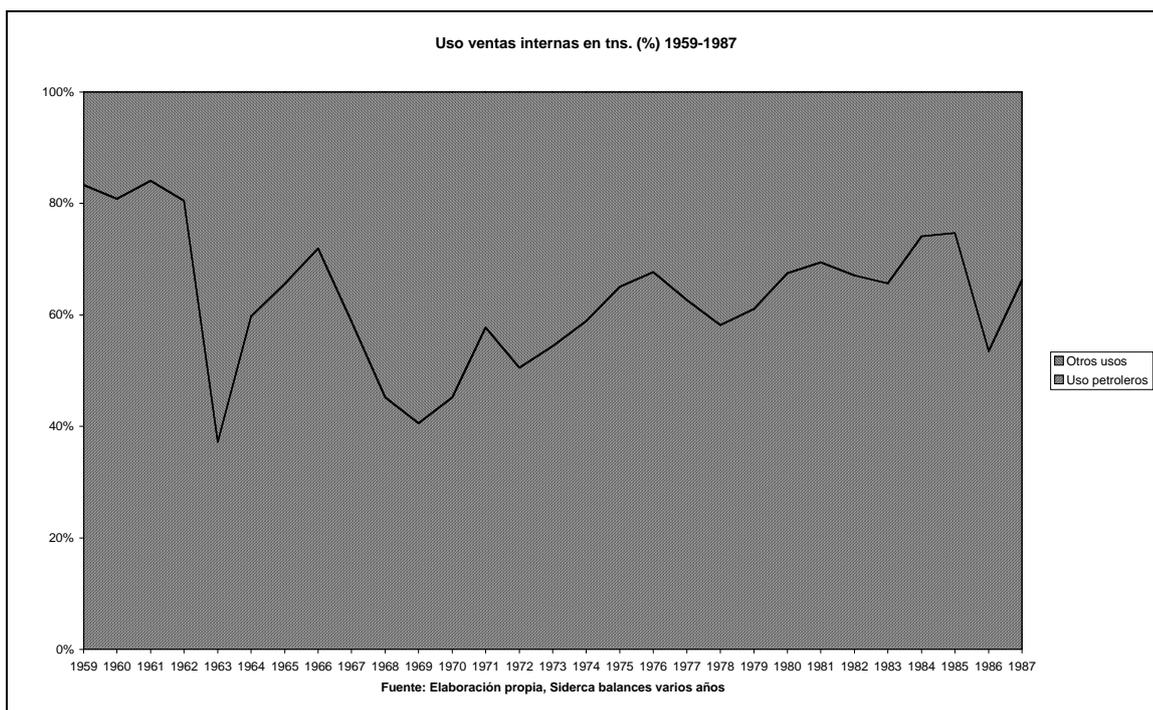
<sup>15</sup> Las diferencias entre las columnas corresponden a diferencias contables entre el Estado y los Balances de Siderca, pero son compensadas al año siguiente.

**Comparación producción total y producción Siderca en tns. 1960-1987**



No toda la producción de la planta se dedica a la industria petrolera, será ésta la que determine los ritmos de producción de la empresa y los planes de inversión. El gráfico 4 muestra que existe una clara correspondencia entre la dinámica de producción de tubos y la perforación de pozos. Esto como señalamos, le otorgaba a Siderca un mercado grande pese a que a la Argentina no era un país netamente petrolero y la vinculaba en forma estrecha al devenir de YPF principal explorador del mercado local.

**Gráfico 4:**



**Gráfico 5:**



Esta vinculación, le trae a Siderca la garantía de un mercado permanente y de una magnitud significativa. La exploración de petróleo en Argentina se caracteriza por tener muchos pozos, por la baja productividad media de los mismos en relación a los principales países productores<sup>16</sup>. Si a esto se le suma una expansión de la exploración en el período, Siderca obtiene un mercado que le permite alcanzar una concentración considerable. A esto, se le suma el beneficio de ser proveedor directo del Estado al cual, le vende por encima de su precio internacional.<sup>17</sup> Se trata de una práctica característica del período llamado de 2da sustitución de importaciones en el cual el proteccionismo actúa como un mecanismo mediante el cual el Estado transfiere recursos, en su mayor parte obtenidos de la renta de la tierra, a capitales industriales.<sup>18</sup>

Lo que es una ventaja en ciertos años puede aparecer como un problema para el desarrollo de Siderca, cuando se contrae la producción petrolífera nacional. En 1963, la cancelación de los contratos de exploración suscriptos. Esto disminuye las exploraciones de YPF y obliga a Siderca a parar su planta durante 3 meses.<sup>19</sup> Para compensar su pérdida de mercado interno, Siderca apuesta a una incipiente exportación. Sin embargo, según revelan en declaraciones en sus balances, esta se

<sup>16</sup> Situación similar ocurre en los Estados Unidos, con el agregado que por el tipo de explotación privada, la cantidad de pozos se multiplica más allá de su productividad.

<sup>17</sup> Bisang, R.: "Factores de la competitividad de la siderurgia argentina", documento de trabajo nro. 32, CEPAL, 1989.

<sup>18</sup> Iñigo Carrera, J: *La formación económica de la sociedad argentina*, Imago Mundi, Bs. As. 2007

<sup>19</sup> "Carta del presidente a los señores accionistas de Dalmine Siderca SAIyC Buenos Aires, 26 de agosto de 1964. Agustín Rocca"; en *Ejercicio 1963-1964*; pp. 7 a 9.

hace a pérdida con el objetivo de mantener la planta en funcionamiento.<sup>20</sup> De todas formas, aparece ya la posibilidad, ante la merma del mercado local y gracias a la productividad alcanzada, de apuntar hacia el mercado externo. Estrategia que se consolidará en la segunda etapa de expansión de Siderca.

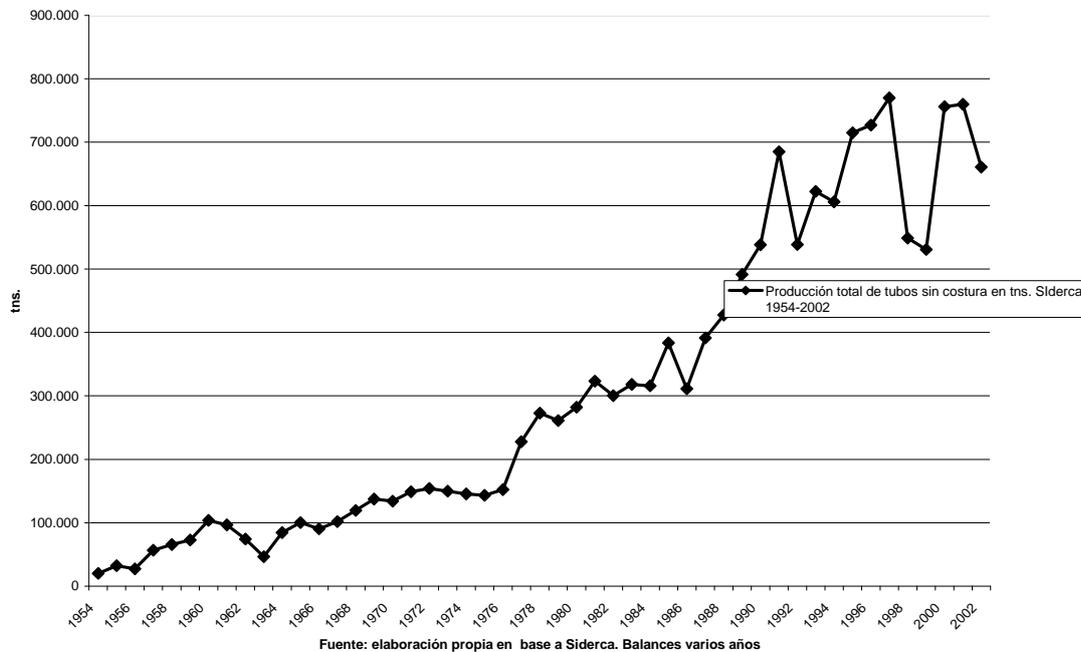
## b. Hacia el mercado mundial

### *Expansión y transformaciones productivas: inversión y aumento de la productividad*

La evolución de la producción y el destino de las ventas que observamos en los gráficos 6 y 7 nos marcan tres períodos. Uno desde su fundación hasta 1976 donde el grueso de las ventas están destinadas al mercado interno, uno posterior hasta 1989 en el cual se consolida la participación en el mercado internacional y crece el peso de las exportaciones sobre el total de ventas anuales gracias al aumento de la productividad producto de la nueva acería y de la instalación del LACO I, y la tercer etapa hasta la actualidad marcada por la incorporación del LACO 2 y la fusión en el grupo Tenaris que le permite ganar posiciones frente a sus competidores.

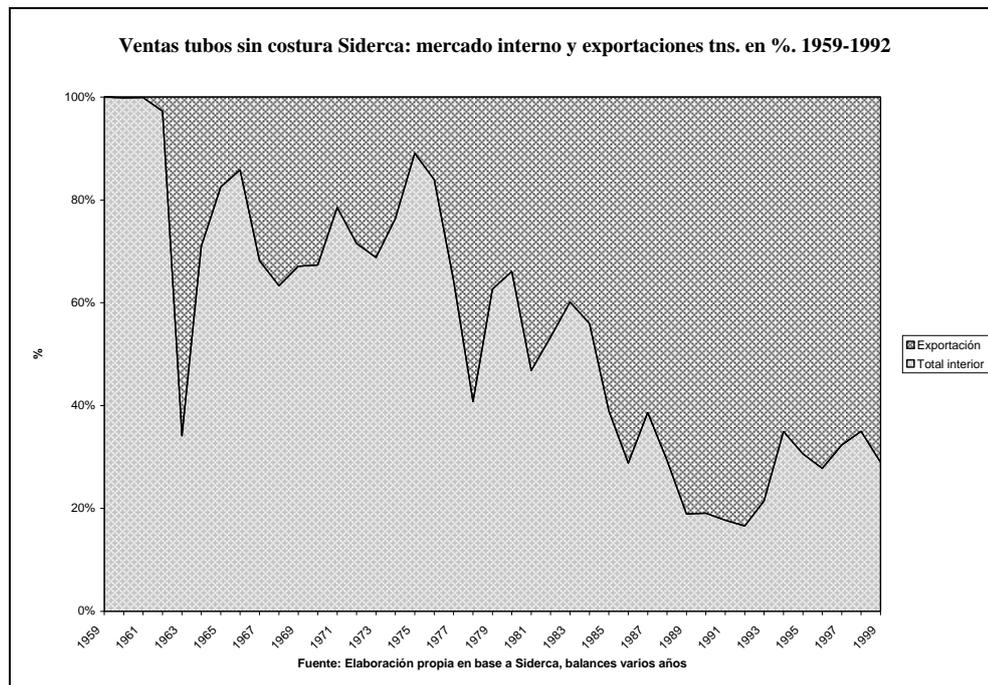
**Gráfico 6:**

**Producción total de tubos sin costura en tns. Siderca 1954-2002**



<sup>20</sup> Informe verbal del presidente a los accionistas de Dalmine Siderca en la Asamblea gral. Del 12 de agosto de 1965; en *Ejercicio 1964-1965*.

**Gráfico 7:**



### *1954-1976: expansión interna*

La primer etapa hasta 1976 está marcada por la producción destinada al mercado interno, en lo que ha sido llamada una integración al Estado.<sup>21</sup> En este período que dura hasta 1976, hay tres grandes innovaciones posteriores a la instalación de la planta. En 1959, una ampliación del laminador permite aumentar la capacidad instalada a 100.000 toneladas anuales, con un crecimiento también de la productividad, aunque en una menor proporción. En 1962 y en 1968, se producen inversiones vinculadas a la provisión de acero, primero la incorporación de una acería eléctrica y luego la instalación de una maquina de colada continua. Estos cambios aumentan la producción y logran abaratar en forma sustancial uno de los principales insumos. Aunque no afecta la productividad directa de la producción de tubos si elimina trabajo en términos de transporte lo cual se traduce en la posibilidad de bajar el precio de los tubos y dar los primeros pasos en la dinámica exportadora. Con todo, estos cambios son importantes y ya muestran que el hecho de tener el control monopólico del mercado interno no implica una dinámica de estancamiento crónico, ni de freno a la inversión. Los cambios están estimulados por la creciente demanda interna y a la vez aparece un creciente

<sup>21</sup> Bisang R. y Azpiazu, B.: la industria siderúrgica argentina. Reestructuración, competitividad, competitividad e inserción externa en los años noventa, mimeo, 1992.

peso de las exportaciones, que aunque representan menos del 20% de las ventas totales, van generando una inserción que será clave en los años y que permitirán planificar inversiones futuras.

### *1976-1989: expansión hacia fuera*

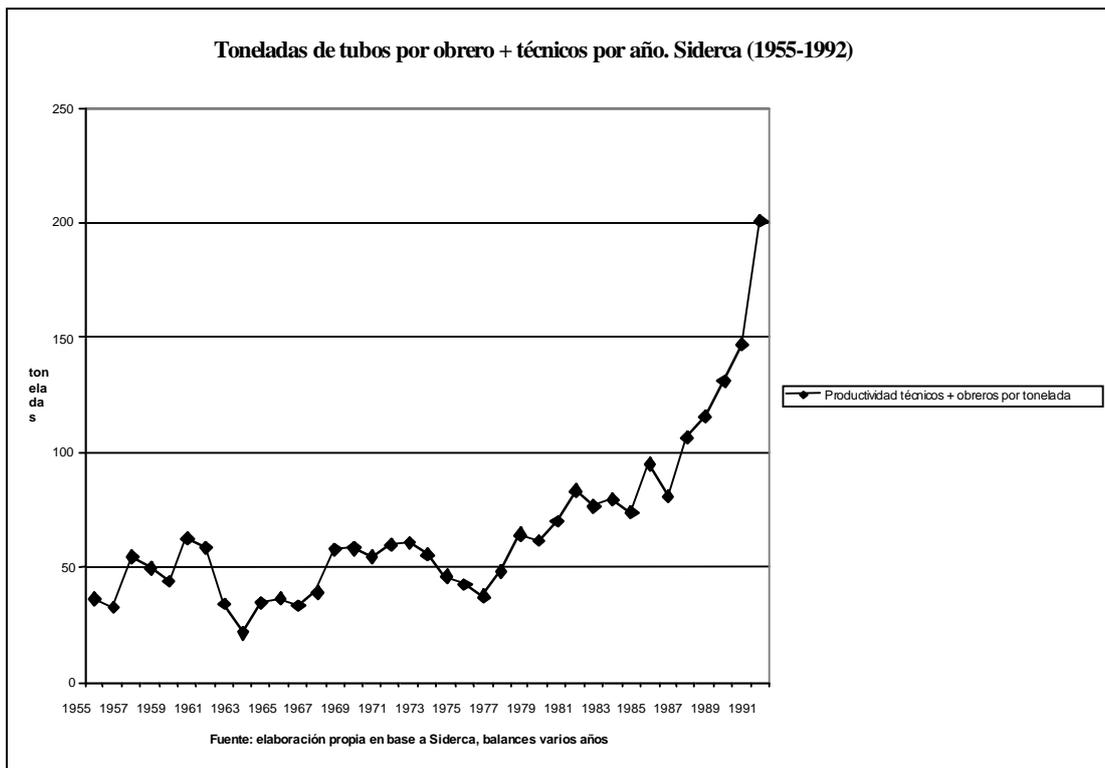
Hacia principios de los '70, encontramos una creciente importancia del mercado exterior, pero las ventas locales todavía representan casi el 60% de lo fabricado. Aunque la producción y las ventas crecen, la productividad comienza a descender hacia 1972 y llega a un piso de 37,7 toneladas anuales por obrero en 1976, un 60% menos del pico de productividad alcanzado en 1960. Entre las explicaciones posibles aparece la creciente fuerza obrera combinado con un envejecimiento de la maquinaria. Esta situación lleva a que bajen las exportaciones luego de que se había producido una progresiva expansión.

A partir de 1975 y principios del 76, Siderca comenzará a revertir su situación. Como primer paso, en 1976, implementa el sistema de Reducción directa de mineral de hierro Midrex de origen estadounidense que permite la producción de hierro esponja en reemplazo de la chatarra cada vez más cara. Luego en 1977, se produce el cambio principal: el reemplazo con financiamiento estatal del sistema llamado "paso peregrino" por un laminador continuo alimentado con barras redondas de acero, lo cual coloca a la planta por encima de la media productiva mundial<sup>22</sup>. El resultado es inmediato: comienza una fase ascendente tanto en la producción como en la productividad. Esto le permite avanzar hacia posiciones dominantes en un mercado mundial marcado por el alza de los precios del petróleo.

### **Gráfico 8:**

---

<sup>22</sup> Toulan, O.: op. cit.

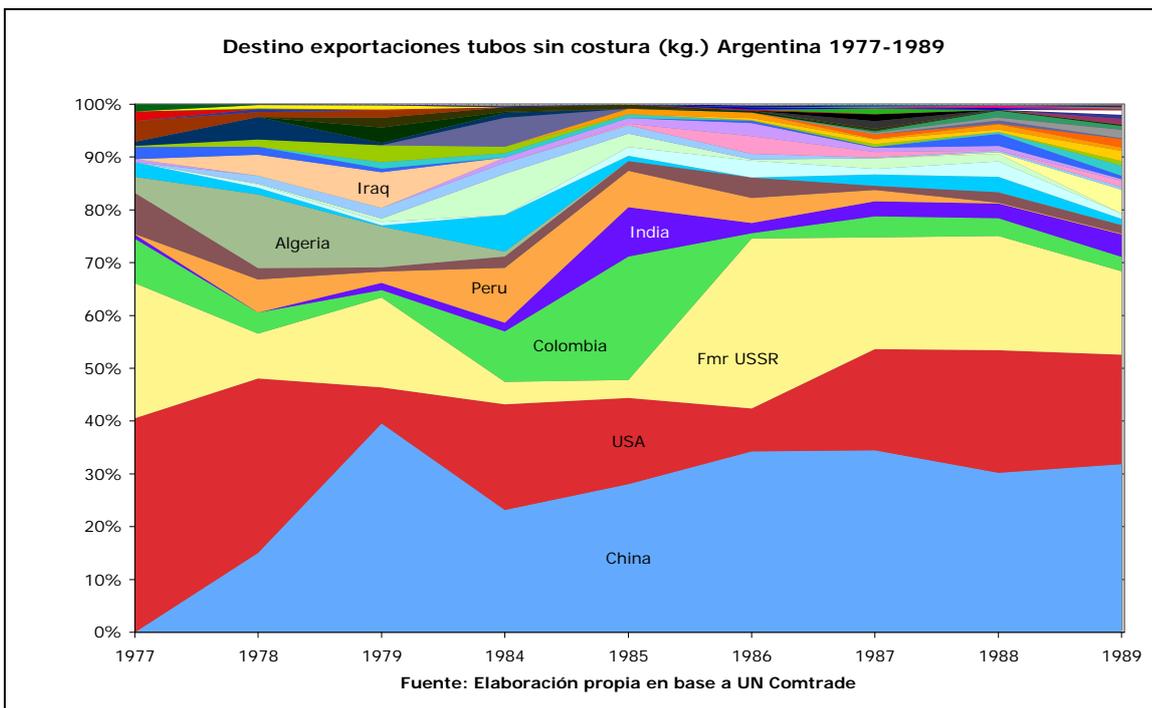


El aumento de la productividad es clave para el avance sobre nuevos mercados. Hacia la década del 70, los países tradicionales como Estados Unidos y Gran Bretaña pierden progresivamente peso en el mercado mundial. Esta posibilidad es aprovechada por Siderca que enfrenta a la competencia mundial con tecnología de última generación. Tanto los hornos Midrex como el LACO 1 son los primeros que se instalan en América del Sur y entre los primeros 4 o 5 mundiales. El gráfico 11 refleja que a partir de 1976 crecen las exportaciones en forma exponencial. Siderca gana posiciones en mercado lejanos como por ejemplo China, y la URSS además de ganar posiciones sobre los EE.UU. En esta etapa, entre el 60 y el 70% de las exportaciones están destinadas a esos tres países (gráfico 10).

### Gráfico 9:



**Gráfico 10:**



El avance de las exportaciones se da en el contexto de la creciente centralización de la rama y de una creciente competencia por el dominio de los mercados. La innovación tecnológica se vuelve crucial para la supervivencia y el avance de Siderca. Los cambios juegan un rol fundamental en la posibilidad de avanzar sobre nuevos mercados y como vemos cada cambio es el que permite crecer

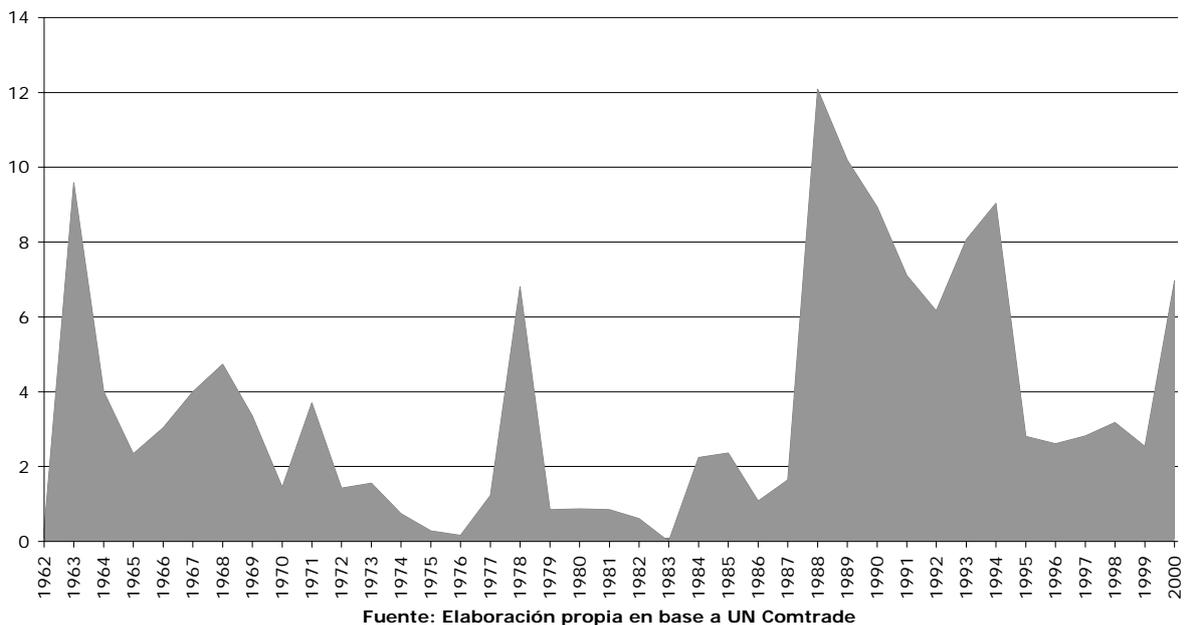
tanto en las exportaciones totales como en el peso de los mercados más importantes. De los mercados existentes,

#### IV. Dumping y antidumping como formas de la competencia

La dinámica de las exportaciones argentinas de tubos sin costura a los EE.UU está marcada por grandes alzas y caídas. La productividad de Siderca a la par de sus competidores mundiales no alcanzará para lograr venderle en forma directa a los EEUU. Como observamos en el gráfico, cada salto en la productividad permite una mayor entrada en dicho mercado, pero a los pocos años está se frena. Como veremos, la principal herramienta utilizada, en particular a partir de 1994 es la aplicación de restricciones a la venta de tubos sin costura de origen argentino mediante la aplicación de medidas antidumping por parte de los EEUU hacia Siderca.

#### Gráfico 11:

% del total de importaciones de origen argentino de tubos s/ costura.  
EE.UU. (1954-2000)



##### a. Las bases para el dumping

En términos económicos, la práctica del dumping consiste en que una empresa exporte a un precio menor al que vende la misma mercancía en el mercado interno. Por supuesto, su existencia pone en cuestión la existencia de competencia perfecta y su análisis corresponde al análisis de la competencia imperfecta y está asociada en particular al estudio del monopolio. Es que para

efectuarse esta diferenciación de precios, es necesario la anulación de la competencia en el país original, ya que de lo contrario otro capital podría desplazarlo ofreciendo el bien al precio internacional. Por lo tanto la existencia de dumping, requiere de un poder monopólico que en general va de la mano de una protección estatal más allá del poder de mercado.

En el caso de Siderca, observamos que efectivamente existe una diferencia sustancial entre el precio interno y el de exportación. Aunque difícil de medir en forma directa, se encuentran testimonios, que como señalamos, dan cuenta de que gracias a las tarifas de protección aduaneras Siderca vende a sus clientes internos con valores que superan hasta un 70 por ciento el del mercado internacional. La acción estatal aparece así en forma evidente. Lo cual se acrecienta en este caso particular, donde YPF es la principal compradora de tubos.

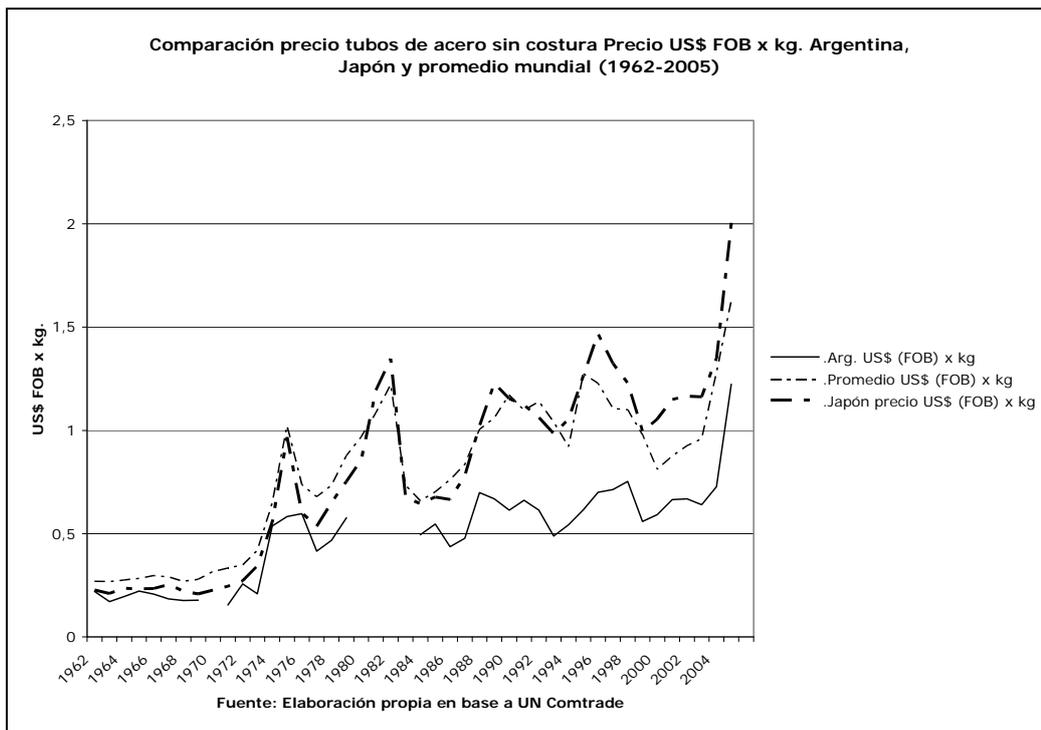
Siderca aprovecha así su monopolio interno para vender los tubos por encima de su valor. Por supuesto, esto implica una transferencia extra a favor suyo a costa de los capitales locales y en particular del Estado. Sin embargo, como muestran numerosos estudios, se trata de una situación común para el conjunto de los capitales que reside en el país. La diferencia sustancial proviene que Siderca pudo utilizar esta transferencia para impulsar una base exportadora, mientras que la mayor parte de los capitales se restringió al mercado local.

La existencia de una diferencia entre el precio interno y el externo no se agota frente al hecho de que en el mercado local exista un precio superior al externo. Queda por resolver si el precio de venta en el mercado exterior es inferior al del resto de los competidores, es decir que se encuentra por debajo del valor. Dicha medición es aún más difícil de realizar que para el caso del mercado interno. Una aproximación en este sentido nos la brinda los datos provistos por base UN Comtrade. Sin embargo, como vemos en el gráfico 12, mientras el conjunto de los precios mundiales corren parejos, las exportaciones argentinas se encuentran en forma sostenida por debajo de la media. De ser cierto este dato, estaríamos en presencia de un caso donde el sobreprecio interno permite a la vez sostener un precio exterior menor y de alguna forma compensar las pérdidas que esto ocasionaría. Siderca de esta forma obtendría una ventaja en el mercado exterior frente a sus competidores.

## **Gráfico 12<sup>23</sup>**

---

<sup>23</sup> La base UN Comtrade dista de ser confiable para la evolución de precios. Las cifras no siempre coinciden por las reportadas por los institutos de estadísticas nacionales y menos aún con los balances de empresa. Sin embargo, la regularidad seguida por la curva de EEUU y Japón y el contraste con los precios FOB de los tubos argentinos en particular desde 1984, que como veremos es cuando se inician los procesos antitrust, nos llevaron a tomar la decisión de incluir este gráfico, con la intención de a medida que avance la investigación chequear los datos con fuentes directas sobre los precios.



## b. El antidumping

El ejercicio del dumping por parte de las empresas es considerado como una práctica de competencia desleal. En los Estados Unidos, desde el ámbito legal, existieron diferentes medidas para castigarlo. En un principio, estuvo asociado a la legislación anti monopolio. Ya desde la Sherman Act de 1890, que buscaba evitar la asociación de empresas para la fijación de precios, existen menciones a la discriminación de precios. Pero en particular en 1916 se sanciona en los EEUU una norma que incluye castigo penal para la práctica del dumping. Pero es la normativa sancionada en 1921 como parte de la Emergency Tariff Act la que tiene influencia hasta la actualidad. Allí se especifica que no sólo debe existir una discriminación de precios entre el mercado interno y el de exportación, sino, agrega, debe existir intención de generar daño en la industria local. A su vez, establece la posibilidad de analizar los costos de producción como forma de establecer el valor normal de la mercancía en cuestión. Además, establece que la aplicación de las penas sale del terreno penal para colocarse en terreno comercial a través de agencias específicas.<sup>24</sup>

Estos antecedentes muestran que la práctica antidumping no es novedosa, incluso estudios específicos muestran que existió a lo largo del siglo XX un gran número de peticiones particulares para aplicar sanciones antidumping, la diferencia sustancial es que recién a partir de la década del

<sup>24</sup>Irwin, D.: The rise of U.S. Antidumping actions in historical perspective, NBER Working Papers 10582, junio de 2002.

80 crece y en particular a partir de la formación de la OMC en 1995 la aplicación de tarifas específicas utilizando el argumento del *dumping* se consolida como una práctica corriente.<sup>25</sup>

La formación de la OMC implica una progresiva eliminación de las tarifas aduaneras en pos del librecomercio. En paralelo a la aplicación de estos acuerdos, empieza a crecer el número de casos de de tarifas con el argumento del *dumping*. Aunque en términos formales es una herramienta de política comercial diferente a las tarifas de protección, hay una correspondencia entre el aumento de las sanciones por *dumping* y la evolución de la macroeconomía. Los casos en los EE.UU. aumentan en particular en los momentos recesivos. Lo cual es una muestra de que su aplicación responde a la búsqueda de suplantar la imposibilidad de aplicar tarifas ante la necesidad de proteger a los capitales locales.<sup>26</sup>

Esta posibilidad reside en gran parte a la insuficiencia del acuerdo Antidumping establecido en el artículo VI del GATT como es reconocido en un documento oficial de la propia OMC: “A medida que los tipos arancelarios fueron reduciéndose con el tiempo tras la entrada en vigor del GATT inicia, fue creciendo el recurso de derechos antidumping y se hizo cada vez más evidente la insuficiencia del artículo VI para regular su imposición”<sup>27</sup> Por esta razón en 1994, en la ronda de Uruguay se establecieron especificaciones y reglas más claras y específicas. Sin embargo su utilización no disminuyó, sino todo lo contrario. La laxitud está dada por el hecho de que los organismos que definen la sanción son los propios de cada país. Y los criterios de daño a una empresa y de establecer cuál es el valor normal de una mercancía son difíciles de establecer en carácter objetivo. En este sentido, aparecen discrecionalidades de cada país. Esto ha llevado a una creciente aparición de agencias antidumping en todos los países. En particular se observa un crecimiento en los países de América Latina. Según señala Feinberg, esto se debe más bien a una reciprocidad ante la aplicación de medidas antidumping contra las importaciones latinoamericanas por parte de los EEUU. Medidas que aunque no representan una parte sustancial en relación al comercio mundial, han venido creciendo.<sup>28</sup> En este contexto es que aparece la disputa entre los EEUU contra la empresa Siderca que podemos rastrear desde 1984.

### **c. EE.UU. vs. Siderca: crónica del caso<sup>29</sup>**

---

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Feinberg, R. : “Exploring the patterns and determinants of U.S. antidumping actions against Latin American imports, 1980-2004”, Serie Comercio Internacional de la CEPAL 78, ECLAC, septiembre de 2006; p. 24.

<sup>27</sup> “Información técnica sobre las medidas antidumping” en [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/adp\\_info\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_info_s.htm) (vista digital el 24/6/08)

<sup>28</sup> Feinberg, R. op. cit....

<sup>29</sup> CEP: “Mejores perspectivas para el ingreso de tubos argentinos en Estados Unidos”, Notas de la Economía real, 2005

En 1984, empresas de los EEUU iniciaron la primer demanda de investigaciones antidumping contra importaciones de Oil Country Tubular Goods, entre los que se encontraban los tubos sin costura exportados por Siderca. La USDOC dictaminó que la Argentina tenía una subvención a sus exportaciones casi insignificante de un 0,9 por ciento que superaba el mínimo del 0,5 y le aplicó un derecho compensatorio en esa misma magnitud a pesar de que no se comprobó daño a la industria local. En 1985, se inició otra demanda pero esta vez no se determinó ningún tipo de dumping. Entre 1986 y 1994, se realizaron ocho exámenes distintos revisando la orden de establecer el 0,9 por ciento de derecho compensatorio. Recién en 1997 se dictaminó que no había pruebas de dumping y se levantó este derecho. Sin embargo, al mismo tiempo se había levantado, en 1995, otro litigio. La investigación se planteó en dos mercancías: los OCTG y los tubos sin costura de pequeño diámetro. Siderca sólo respondió por los primeros, por lo que en carácter punitivo se le aplicó una sanción del 108,13 por ciento para estos últimos. A su vez, para los OCTG se le aplicó un derecho compensatorio del 1,36 por ciento. Entre 1996 y el 2000, se ratificaron los dictámenes. Por lo cual, en el 2001 el Gobierno argentino intervino realizando un reclamo ante la OMC aduciendo que no se cumplía los acuerdos. El argumento se centró discutir la existencia de diferencial de precios, aduciendo que las muestras no eran válidas, en la inexistencia de pruebas de daño para la industria local y en los mecanismos utilizados por parte de EEUU. En particular, el carácter expeditivo de las resoluciones de USITC que en cada caso de ratificación no consideró necesaria la evaluación de nuevos datos. Luego de la intervención de la OMC, el gobierno argentino logró un arbitraje y en diciembre de 2005 se dictaminó la obligación de que Estados Unidos cese con la aplicación de aranceles por antidumping contra los tubos sin costura de origen argentino.

El resultado fue un inmediato aumento de las exportaciones argentinas hacia los EEUU. Luego de un pico en el 2001 en el cual llegó a ocupar el 3,4% de las importaciones con 29.440 toneladas, Siderca había sido desplazado casi por completo del mercado estadounidense a cifras que oscilaban entre las 300 y las 700 toneladas. Sin embargo, en el 2006 recuperó peso y logró exportar 2025 toneladas. Por supuesto ya estaba lejos de tener un peso importante. Pero el cambio fundamental que parece poner fin a la controversia, es la adquisición en ese mismo año de la empresa Maverick por parte del grupo Tenaris.

Esta compra (que implica un dominio de casi el 25 por ciento del mercado estadounidense<sup>30</sup>) llevó a un cambio de consideración de la propia USCIT. En su informe sobre el curso de las investigaciones antidumping contra los OCTG de junio de 2007, destaca que esta compra cambia el panorama para las importaciones de Argentina, México e Italia, países donde se radican las principales plantas del grupo. Según argumenta, esta compra implica que existirá una menor búsqueda por exportar tubos desde esos países, y en caso de hacerlo, se manejará dentro de los

---

<sup>30</sup> <http://www.tenaris.com/media/pr/prFiles/1734.pdf>

precios que rigen el mercado interno estadounidense. Con todo, el informe señala la preocupación de los industriales del sector ante el aumento de la autosuficiencia china, uno de los principales mercados, lo cual implicará un excedente en la capacidad productiva de las empresas del grupo Tenaris lo cual puede llevar a una búsqueda de exportar a los EE.UU.<sup>31</sup>

En síntesis, el caso EEUU vs. Siderca nos muestra que la competencia entre países está mediada por la intervención estatal de uno y otro lado. El freno a las exportaciones argentinas a los EEUU era una forma del gobierno estadounidense de proteger su industria local. Siderca con la ayuda del Estado argentino logra saltar dicha barrera, pero recién después de casi dos décadas. Sin embargo, observamos que gracias a la escala de acumulación alcanzada por el grupo Tenaris, la competencia se abre paso. Si no es a través de las exportaciones, mediante la Inversión Extranjera Directa en el país protegido. Lo llamativo del caso, es que un capitales con base en la Argentina lo hace en los EEUU cuando la norma general es que esto ocurra a la inversa.

## **V. A modo de conclusión (y de hipótesis)**

Como señalamos en la introducción, las explicaciones sobre la falta de desarrollo de las perspectivas exportadoras de la Argentina parten del supuesto dado de que sería posible, dependiendo de las políticas económicas implementadas.

De un lado, encontrábamos a aquellos que veían la dificultad en la pervivencia de una presencia estatal que impedía la libre asignación de recursos. El contraste de esta hipótesis con la situación de unos de los pocos capitales que sí logra posicionarse en forma competitiva en el mercado mundial, nos muestra el límite de dicha explicación. Lejos de desarrollarse en un ámbito de competencia perfecta, Siderca acumula en una rama donde las economías de escala son fundamentales, donde el peso de las transferencias estatales en forma directa (subsidios) o indirecta (pago por encima del valor) son moneda corriente. Pero además, donde requiere de la intervención del Estado para poder saltar las barreras arancelarias de países competidores. Como vimos en el caso particular de la disputa por acceder al mercado de los EEUU, principal consumidor de tubos de acero sin costura del mundo, lejos de “competencia perfecta” encontramos barreras, aún después de liberados los mercados con el GATT y la OMC.

Del otro lado, la explicación del límite exportador argentino sería el aborto de la maduración de los capitales locales como resultado de la apertura. El caso Siderca podría darle la razón. Sin embargo, si nos detenemos más allá de las apariencias, observamos que no sólo Siderca se vio beneficiada con subsidios y con precios por encima de su valor normal gracias al proteccionismo. Además,

---

<sup>31</sup> Oil Country Tubular Goods From Argentina, Italy, Japan, Korea, and Mexico Investigation Nos. 731-TA-711 and 713-716 (Second Review) Publication 3923 June 2007

existieron otros mecanismos de transferencia aún después de la apertura como la nacionalización de deudas privadas que continuaron con una transferencia del Estado a los capitales sin lograr cambiar el sentido exportador argentino. Además una pregunta a tener en cuenta es de dónde salen los recursos para sostener una política estatal. En la Argentina, encontramos que el proteccionismo y las transferencias directas responden a la posibilidad de apropiar en forma directa o indirecta renta diferencial de la tierra. Cuando ésta se contrae, se contraen las políticas industriales y viceversa.<sup>32</sup>

Frente a este panorama, la pregunta a responder es por qué Siderca logra consolidarse como un competidor a escala internacional y si su “receta” es repetible o no.

En este ensayo, analizamos, como primer paso, las características de la competencia internacional en la cual esta empresa se desarrolla. De esta forma, pudimos en base a resultados empíricos poner en cuestión algunas de las explicaciones aceptadas. Para avanzar es necesario profundizar en la investigación y dar cuenta qué es lo específico de Siderca; qué lo diferencia de los otros capitales radicados en el país. Los factores comunes de acumulación de capital en la Argentina serán una base a tener en cuenta pero sólo lo específico nos permitirá resolver por qué Siderca sí y otros no. A modo de hipótesis, en base a los resultados parciales expuestos en este trabajo, podemos plantear que el tamaño del mercado interno de esta mercancía es, en términos relativos, grande. La producción de petróleo por sus características específicas de productividad, profundidad de las reservas y distancia al puerto, requiere de una cantidad de tubos que la coloca entre los mayores consumidores mundiales. A su vez, la exploración y perforación se concentra en las décadas posteriores a 1954 (fecha de instalación de Siderca) lo cual lleva a una fuerte demanda inicial además de la demanda permanente.<sup>33</sup> Esto implicaría, que a diferencia de otras ramas, en la Argentina existen posibilidades para desarrollar en la producción de tubos sin costura con la necesaria reducción de costos por la vía de incorporar tecnología para aumentar la productividad. Hecho que como observamos ocurre antes de la apertura comercial. De esta forma, Siderca habría estado en condiciones (e incluso propiciado) la desregulación del comercio externo ya que podía competir. Por el contrario, la mayor parte del resto de los capitales industriales locales (tanto nacionales como extranjeros) tenían mercados chicos para lo cual su concentración no era suficiente para defenderse de la competencia externa sin ayuda del Estado y mucho menos exportar en forma exitosa.

Así, de ser cierta esta hipótesis, la experiencia Siderca sería difícilmente repetible. No siempre se puede entrar a competir en el mercado mundial. Los 70 fueron propicios por la crisis de la siderurgia en los países tradicionales y la aparición de nuevas tecnologías como el horno Midrex que abarataban los costos. La necesaria expansión del mercado se da de la mano de las empresas

---

<sup>32</sup> Iñigo Carrera, J. *La formación económica de la sociedad argentina*, Imago Mundi, 2007.

<sup>33</sup> Dachevsky, F. “El petróleo argentino bajo la lupa” en *Anuario del CEICS 1*, noviembre de 2007

más eficientes. La inexistencia de dichos capitales en la Argentina se evidencia con el creciente proceso de transnacionalización de las empresas locales, muchas de ellas en manos brasileñas, que sí pudieron aprovechar la escala de su mercado interno.

Hasta ahora la vía seguida por el capitalismo argentino se ha mostrado inútil para cambiar esta realidad. La única forma que aparece de incrementar la escala en forma significativa va de la mano de una mayor concentración y centralización de la riqueza, pero esta vez ya no en manos del capital privado sino del Estado. Por supuesto, esa tarea no puede quedar en manos de los propios dueños de las empresas que se negarán a ser expropiados.