

# Algunas repercusiones de la apertura comercial en la industria siderúrgica nacional

**Luis Antonio Cruz Soto**

Investigador de la División de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración, UNAM

Durante la década de los ochenta la apertura comercial en nuestro país constituyó una de las principales banderas del discurso renovador de la economía; estas medidas comerciales se inscribieron dentro de un contexto de ajuste estructural en la economía, que finalmente se formalizarían con la suscripción del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). A México sólo le bastaron unos cuantos años para modificar radicalmente su política económica, sin tomar en cuenta todos los riesgos que esto implicaba para el aparato productivo nacional. La idea de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (EUA) tan sólo confirmaba que la ruta que habría de seguir México a partir de entonces sería la del libre comercio.

El caso de la industria siderúrgica nacional es muy significativo para entender el contexto en el que se dio la apertura comercial en nuestro país. Todavía hasta la década de los noventa muchas empresas aún pertenecían al Estado y este importante sector económico no era la excepción: buena parte de la producción siderúrgica nacional (poco menos del 60%) lo aportaban empresas paraestatales. Aunque las plantas siderúrgicas durante la década de los ochenta iniciaron su proceso de reestructuración administrativa, laboral y tecnológica, era por demás prematuro esperar que éstas estuvieran en

una posición lo suficientemente sólida para ser competitivas en el nivel internacional.

A estos problemas se sumaba la difícil situación mundial por la que atravesaba la industria del acero, como consecuencia de la disminución en su consumo desde las décadas de los setenta y ochenta en el mundo, así como de los avances tecnológicos que paulatinamente iban sustituyendo a este producto por otros materiales (plásticos, cerámicos, aluminio, etc); la tendencia a demandar laminados con características especiales y el desarrollo de otras ramas con escaso consumo de acero, como la electrónica, la informática y la biotecnología. Estas situaciones provocaron que la mayor parte de los países recurrieran a medidas proteccionistas para proteger su industria, o bien que el comercio mundial se diera en condiciones de competencia desleal, lo que contribuyó a que el comercio mundial de productos siderúrgicos se viera obstaculizado y de esta manera disminuyera la producción internacional.

Además de estos problemas en el plano internacional, la industria siderúrgica nacional se enfrentaba a una serie de circunstancias propias de una apertura comercial indiscriminada, como la carencia de tecnología e infraestructura para hacer frente a las nuevas condiciones del mercado. No obstante,



del desarrollo de su industria en el contexto internacional; por lo tanto, el libre comercio para ellos debe representarles un beneficio, en caso contrario asumen una posición defensiva que le sirve para ocultar su falta de competitividad en algunos sectores en donde no es muy competitivo.

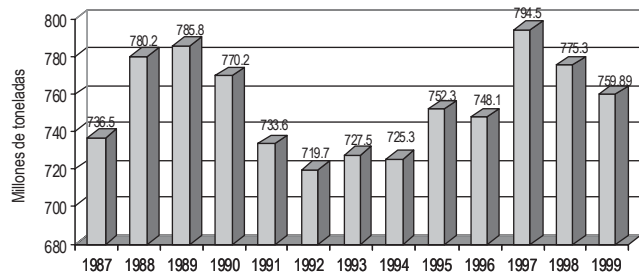
Por otra parte, la modernización tecnológica que emprendieron la mayor parte de los países desarrollados desde mediados de los años setenta también generó que éstos se dedicaran más a producir aceros con mayor valor agregado. El hecho de que la producción de aceros especiales implicara altos costos en inversiones, recursos humanos y pagos por derechos repercutió en que los países en desarrollo dejaran de producirlos debido a sus altos costos; por esta razón, estos países prefirieron obtener la mayoría de sus productos siderúrgicos a menor costo importándolo de los países desarrollados. Esto explica el porqué durante las décadas de los ochenta y los noventa la mayor parte de los países en desarrollo presentarían déficit comerciales en el rubro del acero en términos de valor, a pesar de que tuvieran superávit en volumen.<sup>4</sup>

Esta situación originó dos niveles de producción: una dedicada a abastecer de materia prima y productos semielaborados a menor costo (como es el caso de los países en desarrollo) y la otra dedicada a producir productos terminados con mayor valor agregado que son vendidos a mayor costo (como se puede observar en los países desarrollados). Esto ha provocado que se mantengan los grados de dependencia económica entre ambos tipos de países y que los niveles de desarrollo se incrementen cada vez más en los países desarrollados en proporción con los demás países.

La producción mundial de acero de 1987 a la fecha ha sido inestable, como se puede observar en la gráfica 1. Después un aumento sostenido, a partir de 1990 comienza su descenso hasta alcanzar el

mínimo en 720 millones de toneladas en 1992. Esta situación obedece a que es justamente durante este periodo en el que nuevos sectores económicos como la electrónica, la informática y la biotecnología presentan mayor preponderancia que, como ya se había mencionado anteriormente, su consumo de acero es mínimo; sin olvidar los periodos de recesión de la economía mundial en estos años. De 1992 hasta 1997 la producción de acero se incrementó como consecuencia de la recuperación económica de los países, principalmente de EUA. De este año hasta hoy nuevamente se observa un decremento en la producción mundial de acero que puedan tener una de sus explicaciones en las crisis financieras internacionales.

**Gráfica 1**  
**Producción mundial de acero: 1987-1999**  
(millones de toneladas)



Fuente: Instituto Internacional del Hierro y el Acero (IISI)<sup>5</sup>

La baja producción de acero de 1997 en adelante también puede tener su explicación por la sobreoferta mundial que se registró de 1995 a 1997, como consecuencia de las excesivas prácticas desleales que existieron en el comercio mundial y

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 25.

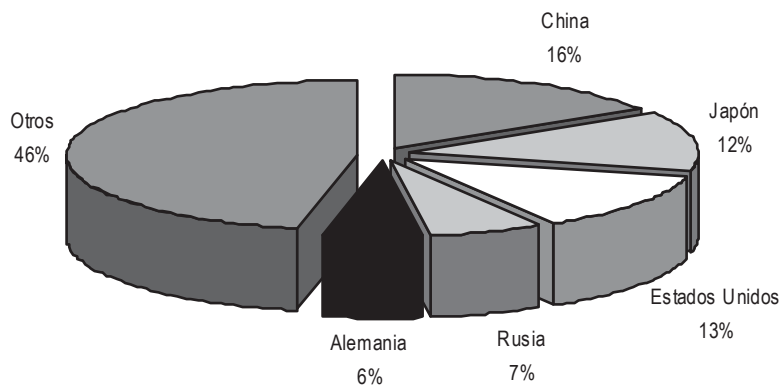
<sup>5</sup> Datos de 1987 a 1992, *Siderurgia, acero y desarrollo*, 2/94, p. 48; de 1993 a 1995 *Siderurgia, acero y desarrollo*, 1/97, p.48; de 1996 y 1997, *Siderurgia, acero y desarrollo*, 2/98, p. 17 y de 1998 y 1999, *Siderurgia, acero y desarrollo*, 2/00, p. 22.

que han estado presentes desde la década de los ochenta, lo que originó que se limitara la comercialización internacional de productos siderúrgicos por la excesiva cantidad de aranceles compensatorios y que provocó una disminución en la producción. La fluctuación de la sobreoferta de acero en el mundo ha oscilado entre las 100 y 114 millones de toneladas. Mientras que en 1995 fue de 100.1, en 1996 tuvo un decremento de 9 millones de toneladas, para ubicarse en 91, sin embargo para 1997 alcanzó los 114 millones de toneladas, un incremento de 25% con respecto al año anterior.<sup>6</sup>



Respecto a los principales productores de acero de 1994 a 1999, también se han modificado los patrones de comportamiento. Según datos del IISI, para inicios de esta década el principal productor de acero fue Japón; sin embargo, actualmente este liderazgo le corresponde a China, el cual produce el 16% del consumo mundial para 1999 (ver gráfica 2). El extraordinario crecimiento económico de este país ha influido para que hoy por hoy China sea, indiscutiblemente, el principal productor de acero en el mundo con 123.31 millones de toneladas, muy por arriba de EUA y Japón, que producen alrededor de 95 millones de toneladas, cada uno.

**Gráfica 2**  
**Los cinco principales productores de acero en 1999 en proporción con el resto del mundo**



Fuente: Instituto Internacional del Hierro y el Acero<sup>7</sup>.

Como se puede observar más de la mitad de la producción mundial de acero la detentan cinco países: China, Japón, EUA, Rusia y Alemania; América Latina participa con el 7% aproximadamente.

Actualmente, el libre comercio es una de las principales banderas que enarbola la globalización econó-

mica. Muy a pesar de que este proceso económico defiende los principios de la libre competencia comercial entre los países, la realidad es que el comercio de acero en el mundo se ha visto limitado;

<sup>6</sup> Datos publicados en *Siderurgia, acero y desarrollo*, 1/97, p. 9.

<sup>7</sup> Datos publicados en *Siderurgia, acero y desarrollo*, 2/00, p. 23.







do se incrementara al pasar de 1.08% en 1991 a poco más de 2% en 1999,<sup>13</sup> es decir, que se duplicó la proporción en la producción de acero con respecto al mercado mundial.

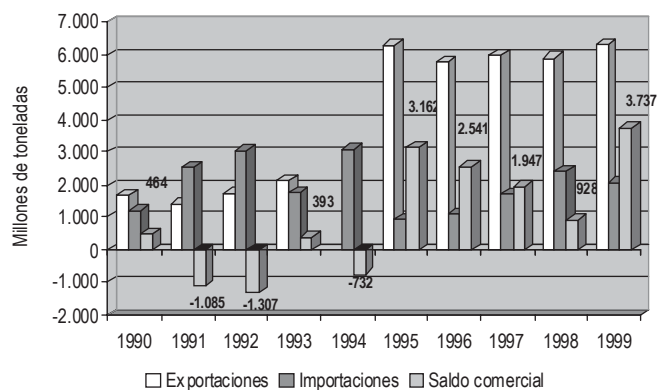
Todos estos indicadores si bien reflejan una situación positiva de la industria siderúrgica nacional con respecto al mercado internacional del acero, no se puede decir que esta misma dinámica productiva haya mostrado un comportamiento de las mismas magnitudes con relación a los estándares de eficiencia que son imprescindibles para afrontar la competencia en el mercado mundial. Los problemas financieros de AHMSA, la principal industria acerera del país, demostraron el errático manejo administrativo con el que se condujo la empresa en los años posteriores a la privatización. Por lo menos en AHMSA ni los programas de inversión, ni la planeación administrativa, ni mucho menos el adelgazamiento de la planta laboral se justificaron, debido a que estos elementos a pesar de que fueron una condición para incrementar la eficiencia productiva y resolver los problemas financieros a los que se enfrentaban estas empresas en manos del gobierno, no lograron en el corto plazo, como pudo haberse esperado, la modernización administrativa, financiera y tecnológica de esta empresa. El discurso renovador del gobierno finalmente quedó en sólo palabras y una pregunta que quedó en el aire ¿a quiénes han beneficiado en los últimos años estas políticas? Quizá la respuesta tenga que ver con las enormes desigualdades económicas que existen entre el México rico y el México pobre, en el que todo se hace en perjuicio de las mayorías sin ninguna responsabilidad para los falsos empresarios que sólo usan su posición para sus fines muy particulares.

Con respecto al comercio con el exterior en esta rama industrial los datos entre la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y el Acero (Canacero) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) son totalmente diferentes en cuanto

al valor de las exportaciones e importaciones y, por lo tanto, tampoco coincide la balanza comercial entre uno y otro organismo.

Para la Canacero la balanza comercial presentó un superávit comercial a partir de 1995 en términos de volumen y valor que coincide con los años posteriores de la crisis financiera de 1994. Si tomamos como ciertos estos datos, diremos que la depreciación del peso con respecto al dólar puede ser un indicador muy importante para explicar el incremento de las exportaciones —y por lo tanto también la producción—, producto de la disminución en su valor de comercialización con el exterior; y que contrariamente disminuyeran las importaciones debido al aumento en el valor de los productos provenientes del exterior y de la disminución en el consumo de acero en el mercado interno, como podemos observar en las gráficas 4 y 5.

**Gráfica 4**  
**Balanza comercial de la industria siderúrgica nacional en términos de volumen: 1990-1999**  
(millones de toneladas)



Los datos de 1999 son estimados<sup>14</sup>

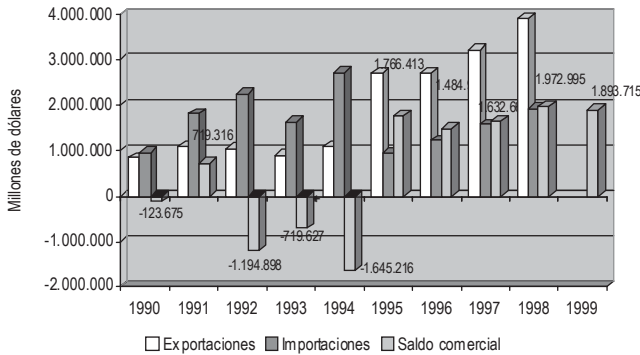
Fuente: Canacero, "Diez años de estadísticas: 1989-1998", pp. 32 y 38.

<sup>13</sup> Datos tomados de la Canacero, *op cit.*, p. 4 y del IISI para 1999, publicados en *Siderurgia, acero y desarrollo*, 2/00, p. 22.

<sup>14</sup> Datos publicados en *Siderurgia, acero y desarrollo*, 02/00, p. 25.



**Gráfica 5**  
**Balanza comercial de la industria siderúrgica nacional en términos de valor: 1990-1999**  
(millones de dólares)



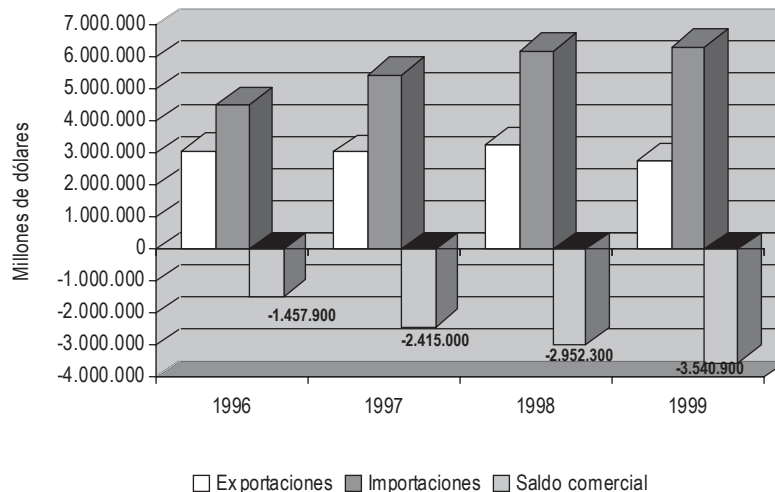
Siguiendo los mismos datos que emite la Canacero sólo en el año de 1993 se observa un superávit en volumen, pero un déficit en valor; en los demás años el valor de las exportaciones y de las importaciones son proporcionales al volumen, lo que permite suponer que la relación de intercambio entre productos semiterminados y terminados es similar con respecto a los demás países con quienes comercializamos artículos siderúrgicos.

Los datos que proporciona la Canacero con respecto a la balanza comercial en términos de valor son diametralmente opuestos a los que presenta el INEGI. Según la Canacero de 1995 a 1999 el superávit comercial en dólares osciló entre los 1,800 y 1,900 millones de dólares, sin embargo el INEGI reporta que de 1996 a 1999 la balanza comercial fue deficitaria, oscilando entre los 1,500 y los 3,500 millones de dólares, según se puede observar en la gráfica 6.

Los datos de 1999 son estimados <sup>15</sup>

Fuente: *Canacero, "Diez años de estadísticas: 1989-1998"*, pp. 32 y 38.

**Gráfica 6**  
**Balanza comercial de la industria siderúrgica nacional en términos de valor: 1996-1999**  
(millones de dólares)



Fuente: *INEGI, Estadísticas económicas, febrero 2000, p. 40*

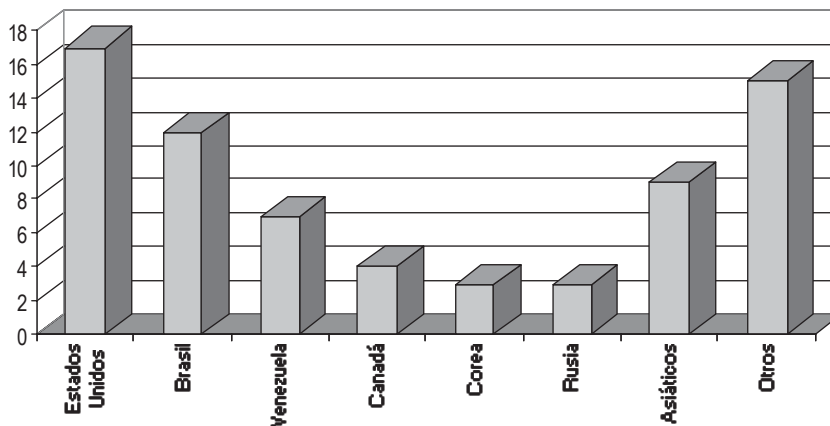
<sup>15</sup> *Idem.*



De manera general, las investigaciones *antidumping* en productos de acero realizadas por México ↵

co de 1987 a 1998 las podemos observar en la gráfica 7.

**Gráfica 7**  
**Investigaciones *antidumping* en la industria siderúrgica por países 1987-1998**



Fuente: Siderurgia, acero y desarrollo, 10/98, p. 13.

Los países más investigados por México son EUA, Brasil, Venezuela y Canadá. El grado de comercio que México tienen con la región de Norteamérica es consecuente con los casos de *dumping* denunciados, aunque muchos de estos casos también son producto de la sobreoferta de productos siderúrgicos norteamericanos, mercado en el que confluyen una gran cantidad de competidores.

Por lo que se refiere a las investigaciones en contra de México por *dumping* por producto el 38% corresponden precisamente a aceros y productos metálicos y representan el mayor número de investigaciones en contra de México, por producto.<sup>19</sup> Al 31 de diciembre de 1998, los casos *antidumping* vigentes en contra de México son 5, 4 de ellas corresponden a EUA y una de la Unión Europea.<sup>20</sup>

Estos datos nos dan una panorámica de las prácticas desleales que han prevalecido en la industria siderúrgica en la última década, lo que impide que el comercio mundial, promovido por la mayor parte de los países a través de acuerdos de libre comercio, se desarrolle en las condiciones adecuadas. Es significativo que el mayor número de demandas *antidumping* sean de productos de acero, y esto se explica por la sobreoferta de estos productos en el mercado mundial.

Otro elemento que ha afectado a las empresas del acero nacionales en el contexto mundial en los últimos años es la llamada Nota Nacional, misma

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 105.



correctos los datos que presentan una balanza superavitaria en dólares, esto también se debe a la disminución del poder adquisitivo de la moneda que a la calidad de nuestros productos de acero en el mercado mundial. Contrariamente si la balanza comercial en dólares es deficitaria se comprobará que persiste la exportación de productos siderúrgicos semiterminados —y por lo tanto más baratos— y la importación de productos terminados con mayor valor agregado, lo que implica mayores transferencias de efectivo al exterior.

Las prácticas desleales de comercio persisten, lo que ha desmentido los discursos de una economía más regulada y con menores obstáculos al comercio. Por ser la industria siderúrgica nacional una de las ramas económicas más importantes es necesario recuperar la dinámica en la formación de las cadenas productivas y que finalmente todos los aspectos positivos se reflejen en la población en general. La irresponsabilidad por parte del gobierno de una apertura comercial demasiado acelerada ha sido un obstáculo más, paradójicamente, para alcanzar mayores niveles de desarrollo, sin embargo, es necesario un cambio de actitud por parte de los empresarios, principalmente, ante los retos de una apertura comercial que exige mayores niveles de competitividad.

### **La industria siderúrgica nacional ante los principales acuerdos comerciales**

Una de las principales críticas a las que se enfrentó el aparato gubernamental fue las condiciones en las que se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sobre todo por las características propias de cada uno de los países firmantes que hacía prácticamente vulnerable a nuestra economía. La extrema dependencia de nuestro país con respecto a EUA nos colocaba en una situación muy desventajosa para competir en igualdad de circunstancias con los estadounidenses y con los canadienses.

Todas estas características no fueron la excepción en la industria siderúrgica. Si bien, los industriales aceros se dejaron llevar por la euforia del momento, la realidad es que los mismos problemas que teníamos con respecto a EUA en términos comerciales se reproducirían con el TLCAN, no obstante que el mismo tratado planteaba una reglamentación. Son frecuentes las noticias que escuchamos de los impedimentos de este país con el libre comercio, a pesar de que la legislación comercial está perfectamente definida; se puede decir que EUA no ha respetado el acuerdo comercial que firmaron.

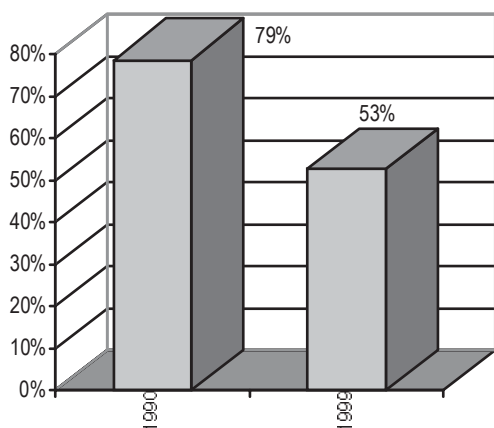
Ya con un tratado de libre comercio y en vísperas de culminar una etapa en la desregulación del comercio<sup>24</sup> resulta paradójico que EUA sea el país líder en implantar investigaciones en contra de México por prácticas desleales de comercio, porque precisamente este acuerdo comercial tiene por objetivo eliminar los obstáculos al comercio interpaíses, aunque no debemos olvidar tampoco la gran cantidad de intercambio comercial que existe entre ambos países. Según un estudio de la SECOFI para 1998 del total de este tipo de investigaciones en contra de los países el 54% son en contra de México.<sup>25</sup>

Por lo que concierne a la relación comercial en el ámbito acerero entre México y EUA con respecto a las exportaciones nacionales hacia ese país se observa que ésta ha disminuido, como se señala en la gráfica 8.

<sup>24</sup> Las negociaciones del Tratado fijaron un periodo de desgravación de diez años para productos de alto valor agregado, como son laminados y tubos de acero y el resto se desgravaron en 1994 o ya estaban exentos.

<sup>25</sup> SECOFI, *El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio. Informe de labores 1998*, p. 58.

**Gráfica 8**  
**Comparación de exportaciones de México a**  
**EUA en materia acerera, 1990-1999**



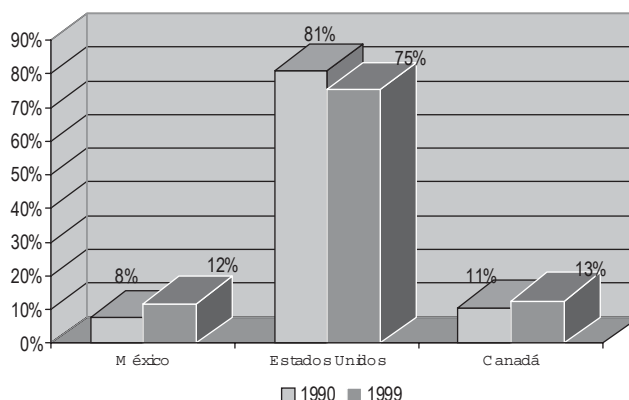
Fuente: Elaboración propia con datos de SECOFI,<sup>26</sup> Canacero<sup>27</sup> y AISI<sup>28</sup>

Como se observa, mientras que para 1990 del total de las exportaciones que realizaba México 79% se dirigían a EUA, para 1999 éstas han disminuido y representan el 56%. Aunque aún es elevada la cifra de exportaciones hacia un solo país, el decremento del 23% entre 1990 y 1999 es considerable. Las causas de este decremento en el comercio entre ambos países se explica por el grado de diversificación comercial que nuestro país ha alcanzado en los últimos años por la firma de acuerdos de libre comercio en todo el mundo. Otra razón estriba en las prácticas desleales y de proteccionismo a las que se ha enfrentado México por parte de EUA y viceversa, lo que ha impedido que el comercio entre ambas naciones se realice con normalidad y que no cumpla con los objetivos planteados en el TLCAN, dos de los cuales dicen textualmente "Los objetivos del presente Tratado [...] son los siguientes: a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre

los territorios de las partes; b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; [...]"<sup>29</sup>

Por otra parte, la proporción de la producción de acero en América del Norte por parte de México se ha duplicado, de ser en 1989 del 6.5% ahora representa el 12% en 1999. En el mismo sentido la proporción de Canadá se incrementó en un punto porcentual y la de EUA sufrió un decremento de 6 puntos porcentuales de 1989 a 1999, de su participación productiva en la región, según se observa en la gráfica 9.

**Gráfica 9**  
**Producción acerera porcentual, en toneladas, en**  
**la región de América del Norte de la industria**  
**siderúrgica nacional, 1989-1999**



Fuente: Elaboración propia con datos de Canacero,<sup>30</sup> e Instituto Internacional del Hierro y el Acero<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Citado en María Eugenia Castillo Delgado, *op. cit.*, p. 56.

<sup>27</sup> Canacero, *op. cit.*, p. 32.

<sup>28</sup> Datos consultados en American Iron and Steel Institute (AISI), *Selected steel industry data*, en <http://www.steel.org/publications/stats/index.html>.

<sup>29</sup> *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, tomo I, México, Gernica, 1994, p. 11.

<sup>30</sup> Datos tomados de la Canacero citados por Oliva Sarahí Cornejo, *op. cit.*, p. 254.

<sup>31</sup> Datos publicados en *Siderurgia, acero y desarrollo*, 02/00, p. 22.



inversión y modernización tecnológica, administrativa y financiera que se implementaron en las principales empresas siderúrgicas del país como consecuencia de la apertura comercial.

Por lo que respecta al contexto mundial de la industria siderúrgica podemos ubicarlo en dos dimensiones: uno son las excesivas prácticas desleales que han sido la constante en los últimos años, que tienen una de sus causas en la sobreoferta de artículos de acero en el mercado mundial, como consecuencia de la disminución de la utilización de productos siderúrgicos, así como de la férrea competencia entre empresas para ganar mercados. Por otra parte, podemos decir que los países desarrollados han procurado la producción de artículos de acero con mayor valor agregado, mientras los países en desarrollo se han preocupado más por abastecer el mercado de insumos y productos semiterminados. En este sentido será pertinente realizar un estudio que nos permita determinar las repercusiones de las prácticas comerciales desleales en la industria siderúrgica mexicana, así como analizar las exportaciones e importaciones por tipo de producto (terminados, semiterminados e insumos) en el sector y de esta manera determinar la participación de nuestro país en el mercado mundial del acero. Como parte de estas mismas circunstancias también será necesario analizar la forma de integración por tipo de producto de las cifras que presenta la Canacero y el INEGI, con el fin de tener una visión más objetiva en la lectura de las cifras.

La participación de México en diversos acuerdos comerciales que ha firmado con diferentes países del mundo le ha permitido diversificar su comercio; sin embargo, creemos que la dependencia comercial de México con respecto a EUA sigue siendo excesiva. Si bien la firma de un acuerdo comercial con la Unión Europea puede contrarrestar los grados de comercialización con la región de Norteamérica, también debemos decir que la sobreoferta

de artículos de acero en esa región y la producción con mayores estándares de calidad puede provocar que las empresas siderúrgicas nacionales se enfrenten a nuevos problemas de competencia. Por esta razón será pertinente la realización de un estudio que nos permita determinar los grados de comercialización entre México y EUA, así como los problemas que genera esta circunstancia y las prácticas comerciales desleales que existen entre ambos países. De la misma forma se analizarán las condiciones con las que se presenta el mercado siderúrgico europeo y las consecuencias que esto puede generar en el mercado nacional del acero y las posibilidades de exportación hacia aquella región por parte de las empresas siderúrgicas nacionales, todo esto enmarcado dentro del tratado comercial México-Europa.

## Bibliografía

- CANACERO, *Diez años de estadística siderúrgica. 1989-1998*, 14ª edición, Canacero, México, 1999, 52 pp.
- CASTILLO DELGADO, María Eugenia, *Efectos de la apertura comercial en las exportaciones siderúrgicas mexicanas. 1981-1991*, tesis para obtener el título de Licenciado en Economía, UNAM-ENEP Aragón, Estado de México, 1994, 79 pp.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO, "La industria siderúrgica mexicana. Caso exitoso de privatización", *Actividad económica*, México, N° 192, 1996, 20 pp.
- CORNEJO, Oliva Sarahí Ángeles, "La industria siderúrgica mexicana y AHMSA ante el TLC", en Isabel Rueda Peiro (coord.), *Tras las huellas de la privatización. El caso Altos Hornos de México*, UNAM-III-Siglo XXI, 1994, 273 pp.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Judith Mariscal Avilés, "La industria siderúrgica de Norteamérica y el TLC" en Eduardo Andere y Georgina Kessel (comps.), *México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio. Impacto sectorial*, ITAM, México, 1992, pp. 127-162
- JÁUREGUI, Rubén C., "El acero y el acuerdo comercial México-Europa", *Siderurgia, acero y desarrollo*, 6/99, México, pp. 22-25.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, "Balanza comercial de México", *Estadísticas económicas INEGI*, INEGI, México, febrero de 2000.
- SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, *El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio. Informe de labores 1998*, SECOFI, México, 1999.
- UNIDAD DE PRÁCTICAS COMERCIALES INTERNACIONALES de la SECOFI, "El sistema mexicano antidumping en el sector acerero", *Siderurgia, acero y desarrollo*, 10/98, pp. 12-14.

