
MÉXICO: LA INDUSTRIA SIDERÚRGICA DE PROPIEDAD ESTATAL (1940-1983)



Francisco Zapata

El análisis de la relación entre la economía y la sociedad ha sido objeto de gran parte de la reflexión propia de la sociología. Título de una de las obras clásicas de la sociología y tema de muchas investigaciones, situadas en marcos de referencia teóricos de muy distinta inspiración, dicha interacción puede y debe tener referencias concretas, como puede ser el caso de la vinculación entre un sector específico de la economía y los agentes políticos encargados de tomar decisiones acerca de su devenir. Éste es el análisis que realizaremos sobre la relación entre la industria siderúrgica y el Estado mexicano en el periodo 1940-1983, en que dicho sector económico estuvo administrado por el Estado.

No es casual que sea la industria siderúrgica la que nos lleve a realizar esta reflexión. En efecto, entre los sectores de la producción éste es el que más ha inspirado a las elites políticas, porque durante el siglo XX el acero fue tanto un producto como un *ethos* para fundamentar su poder en obras, en fábricas, en la industrialización. Desde finales del siglo XIX en que empezaron a construirse las grandes plantas siderúrgicas en Europa, el Ruhr y en la Lorena, hasta la década de los setenta del siglo XX, en que a la orilla del mar se levantaron las nuevas versiones de los altos hornos, hemos sido testigos de una evolución que no tiene grandes rupturas: siempre se trata del sueño que asocia al acero con el poder, sea éste político, social o económico. Esa etapa sufrió una transformación significativa con la crisis de los años ochenta que culminó en la privatización de las empresas estatales en 1991.

En México, desde principios del siglo XX el acero se vinculó a la penetración del ferrocarril en el territorio nacional. Los rieles de acero simbolizaron la capacidad de la elite porfirista para afianzar su proyecto económico. Más adelante, cuando la Revolución se hizo posible gracias a la existencia de esa red ferroviaria, al permitir el desplazamiento de hombres armados de un punto al otro del territorio en un tiempo relativamente corto, el acero fue otra vez instrumento de la implementación

de otro proyecto sociopolítico. Los cambios impulsados en la posrevolución tuvieron al acero como símbolo de la capacidad del país para producir internamente lo que antes importaba.¹ Este círculo se cerró al inicio del siglo XXI, cuando ni en México ni en ninguna otra parte se sabía claramente cuál sería el papel del acero en la economía del futuro. Llegamos así a delimitar el sentido de una interrogación sobre el tema, la que no se limita sólo a una interpretación exclusivamente económica.

Dicho esto, creo que podemos presentar un segundo ángulo analítico del tema en su especificidad. Este segundo ángulo tiene que ver con las posibilidades que existen para que la industria siderúrgica y el Estado se vinculen. Existen dos extremos: uno es el de la coexistencia, en la que la industria lleva a cabo sus propósitos sin que el Estado intervenga. Esto fue, *grosso modo*, lo que ocurrió con la Fundidora de Monterrey —empresa pionera desde 1903 en la producción de acero— hasta los años finales de la década de 1930 y a partir de 1941 (fecha en que se constituye Altos Hornos de México), el Estado mexicano no había tenido una injerencia directa en el manejo del sector.

Tenemos por otro lado el extremo, en el que la presencia del Estado en el sector fue dominante a través de Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX). Desde 1978 y quizá ya desde dos o tres años antes de la creación de este *holding* (pues en los hechos Fundidora era ya una empresa estatal en 1966), el sector tenía un limitado grado de autonomía con respecto a las iniciativas estatales. No obstante que estos dos extremos pueden caracterizar relativamente bien lo que ocurrió y que será en estos términos que trataremos de analizar la trayectoria de las relaciones entre estos dos actores, podemos pensar en una posición intermedia que caracteriza la relación entre el Estado y las dos empresas que no estaban incluidas en SIDERMEX, por ser privadas, es decir Hojalata y Lámina (HYLSA) y Tubos de Acero de México (TAMSA). En esta situación, el Estado actúa por omisión sin intervenir directamente ni en la parte operacional ni en la parte estratégica de dichas empresas, a pesar de que se vio obligado a intervenir cuando se encontraron endeudadas en forma dramática, como fue el caso en 1982, en que HYLSA y TAMSA

¹ “Según la estimación de Jesús Puente Leyva (1974) la inversión promedio en activos fijos entre 1950 y 1972 fue de 530 millones de pesos anuales, mientras que entre 1974 y 1976 se esperaba invertir hasta 5 mil millones de pesos”. Lo que implica un compromiso fuerte del Estado con el sector durante ese periodo. La información estadística está en SSP, *La industria siderúrgica en México*, noviembre 1983.

tuvieron que pedir apoyo al gobierno federal para solventar sus deudas. Cada uno de estos escenarios constituyó un cuadro particular que identificó formas de interacción específicas. Trataremos más adelante de mostrar algunos elementos característicos de cada una de estas formas de interacción.

Sin embargo, existe un tercer ángulo a través del cual podemos concluir este intento de formar un esquema interpretativo general de la interacción planteada. Se trata de explicar cuáles son los propósitos que puede perseguir el Estado al involucrarse en la industria siderúr-

Cuadro 1. Producción de acero líquido
(en miles de toneladas metálicas)

1940	149.7	1963	2 026.0
1941	144.0	1964	2 326.5
1942	172.6	1965	2 454.7
1943	166.0	1966	2 787.5
1944	174.8	1967	3 039.6
1945	299.0	1968	3 256.0
1946	258.3	1969	3 466.9
1947	290.7	1970	3 881.2
1948	291.3	1971	3 820.8
1949	370.7	1972	4 430.6
1950	390.4	1973	4 759.8
1951	466.7	1974	5 138.6
1952	533.3	1975	5 291.4
1953	525.0	1976	5 279.1
1954	609.5	1977	5 601.0
1955	725.4	1978	6 744.8
1956	888.4	1979	7 117.2
1957	1 049.5	1980	7 156.0
1958	1 115.0	1981	7 672.7
1959	1 329.8	1982	7 047.9
1960	1 491.8	1983	6 978.0
1961	1 693.0	1984	7 509.0
1962	1 710.7		

Fuente: Nafinsa, 1982.

gica. Podemos pensar, basándonos en la experiencia de México, que una primera razón estuvo relacionada con el adecuado abastecimiento del mercado (íntimamente relacionada con la existencia de un déficit en relación con el consumo aparente); otra razón fue la funcionalidad que tenía el acero con la implementación de una política de desarrollo que permita, por ejemplo, apoyar la sustitución de importaciones; y, finalmente, pueden existir razones de seguridad nacional, como la del desarrollo regional, que permitiera integrar zonas aisladas al devenir nacional. Estos tres propósitos podrían, sin duda, ser complementarios y constituir una unidad al ser llevados a la práctica. No obstante, en la consideración de las políticas específicas que el Estado mexicano llevó a cabo en relación con la siderurgia fue uno u otro de éstos que predominó en el proyecto adoptado definitivamente. Por ello, y como es el caso en otros sectores de la economía como el petróleo o el minero, los propósitos sexenales fueron importantes en la determinación de la línea general de la relación que nos interesa hacer explícita. Esto explica la subdivisión que hemos hecho en este trabajo en términos de sexenios, unidad de análisis fundamental en la reflexión sobre el devenir económico de México.

Las tres dimensiones señaladas —la vinculación entre la siderurgia y el poder político, los fundamentos económicos del vínculo entre el Estado y la siderurgia, los propósitos que pueden aducirse para intervenir por parte del Estado—, constituyen un esbozo de marco de referencia general a través del cual leer lo que ocurrió en la realidad del país y ver las formas en que éstas permitieron una interpretación de lo que ha pasado. Trataremos de mostrar cómo se expresan en determinadas coyunturas particularmente relevantes desde el punto de vista de la trayectoria del sector siderúrgico en el país.

La coyuntura 1941-52: la expansión de la siderurgia

A partir de 1940, tal como lo ha afirmado Carlos Prieto (véase Prieto, 1960; Cole, 1967; AHMSA, 1997), se inauguró una nueva etapa en el desarrollo de la siderurgia mexicana. Con la creación de Altos Hornos de México (AHMSA) en diciembre de 1941, la expansión de Fundidora de Monterrey entre 1941 y 1943 y la creación de Hojalata y Lámina (HYLSA) en 1942 (véase Godau, 1982; Fourn, 1985; *Tiempo*, abril 25, 1942), la siderurgia sentó las bases de su desarrollo futuro. La capacidad

instalada se incrementó significativamente pasando de menos de 150 mil toneladas a más de 300 mil toneladas entre 1941 y 1945. Durante este periodo, que coincidió con la segunda guerra mundial, se plantearon varias alternativas para la política industrial del país, derivadas esencialmente de las dificultades para importar causadas por la guerra. Esta expansión de la capacidad instalada de producción de acero pudo asociarse al proceso bélico y a las dificultades para importar. Debemos agregar que esta decisión se combinó con la afirmación de la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que se dio en ése y en otros ámbitos de la realidad económica del país. Esa política se concretó en la promulgación de leyes como la Ley de Industrias de Transformación (1941), la Ley de Fomento de las Industrias de Transformación (1946) y de Industrias Nuevas y Necesarias (1946). Fue también una respuesta a las presiones que importadores mexicanos y exportadores estadounidenses ejercían sobre el gobierno en esos años. El control de las importaciones de lámina y hojalata (octubre de 1945) para terminar con la especulación y el mercado negro y proteger así a la industria nacional, así como la constitución de comisiones mixtas entre funcionarios y empresarios de la industria de transformación para regular las necesidades reales de importación constituyeron medidas que tendieron a fortalecer la posición de la industria del acero (véase *Tiempo*, noviembre 9, 1945). Asimismo no podemos dejar de mencionar que Nacional Financiera (Nafinsa) pudo concertar, con el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos (Eximbank), préstamos que contribuyeron a financiar la expansión de la capacidad de producción de acero.

De esta forma, las decisiones del gobierno federal durante este periodo indican que el Estado puso en marcha una estrategia de fortalecimiento del sector industrial, en un momento en que las condiciones internacionales hacían indispensable que en el país se diera las bases de un desarrollo autónomo en la producción de bienes manufacturados. Las implicaciones que estas decisiones tuvieron en el mediano y largo plazo no se dejaron esperar. México pudo, a partir del desarrollo de la siderurgia, empezar a construir empresas situadas más abajo en el flujo de la integración vertical. Fue lo que ocurrió durante el periodo de la postguerra en que se pusieron en marcha los complejos industriales como el de Ciudad Sahagún y se diversificaron sectores como el textil, el metalúrgico, el alimenticio. El fortalecimiento de los instrumentos legales para la intervención del Estado en la economía (tipificadas en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica del 20

de diciembre de 1950 permitió que las iniciativas anteriores tomaran todo su significado. En efecto, como se puede observar en el cuadro 2, el ritmo de la expansión de la producción de acero en lingotes, entre 1947 y 1952, fue extremadamente intenso. En AHMSA e HYLSA las curvas de incremento de la producción son claros testimonios de dicho proceso. Además, los vínculos con el Eximbank se fortalecieron y permitieron que las inversiones en el sector no se interrumpieran. No obstante, la rapidez con que se incrementó la capacidad instalada de producción de acero no fue seguida por otros eslabones de la cadena productiva, por lo que hubo una subutilización de la capacidad instalada. Es decir, si el transporte hubiera sido más eficiente y la capacidad de almacenamiento mayor, quizá la utilización del acero por la industria manufacturera habría sido mayor. Pero dicha evolución no tuvo lugar y los cuellos de botella se multiplicaron para la utilización eficaz del acero producido. Esto es algo que el país sufre todavía hoy y que no debe confundirse, en mi opinión, con la inviabilidad de la industria siderúrgica en México.

En todo caso, durante esta primera coyuntura, que puede identificarse con los años transcurridos en los sexenios de los presidentes Ávila Camacho y Alemán (es decir entre los años 1940 a 1952) el sector siderúrgico experimentó un crecimiento intenso, cuyo impacto sobre la estructura económica fue de tal magnitud que ésta no pudo utilizarlo en

Cuadro 2. Promedios sexenales de producción de acero y variaciones intersexenales

Sexenio	Promedio de producción (miles de toneladas acero líquido)	Variaciones porcentuales intersexenales
Ávila Camacho (1940-1946)	202.6	-
Alemán Valdés (1946-1952)	390.5	92.7%
Ruiz Cortines (1952-1958)	818.8	109.7
López Mateos (1958-1964)	1 762.9	115.3
Díaz Ordaz (1964-1970)	3 147.7	78.5
Echeverría (1970-1976)	4 786.6	52.0
López Portillo (1976-1982)	6 896.3	44.0

Fuente: Naciones Unidas, *Anuario Estadístico*, Nueva York, varios años; Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1982.

toda su plenitud. Retrospectivamente podemos pensar que lo que ocurrió con el acero en esa época se repitió con el petróleo en los años 1979-81, en que tampoco la estructura económica pudo absorber el impacto provocado por la demanda de diversos productos por dicha industria.

La coyuntura 1952-1965: la consolidación de la siderurgia. Se supera la meta del millón de toneladas

En 1957 la producción de acero sobrepasó el millón de toneladas. La política siderúrgica, sufrió transformaciones importantes. Se reforzaron los mecanismos de protección; se buscó una mejor coordinación entre las empresas del sector estatal y se aumentaron los créditos otorgados al sector por los organismos financieros del Estado. Se iniciaron negociaciones con la empresa alemana Krupp para estudiar la viabilidad de construir una nueva planta siderúrgica (que más tarde se transformó en la planta Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, SICARTSA) para aumentar la capacidad instalada (Godau, 1982). Además, en el mismo año, se otorgaron nuevos recursos a AHMSA para mejorar la eficiencia productiva de sus instalaciones.² Igualmente, en 1957, Fundidora de Monterrey inició un plan de expansión que la llevaría a producir un millón de toneladas de acero en 1965. Los niveles de la inversión pública se incrementaron en forma notable para alcanzar altas metas de producción. Esta trayectoria se intensificó en los años siguientes.

La creación de Tubos de Acero de México en Veracruz en 1959,³ que vino a cubrir la demanda de dicho producto por parte de Petróleos Mexicanos, también indica que la expansión del sector siderúrgico no descansaba sólo en la iniciativa del Estado. Capitales italianos, suecos, franceses y la participación de Nacional Financiera (con un 20 por

² Los programas de expansión de Altos Hornos de México se definieron en 1959. Véase, Pascual Gutiérrez Roldán, director general de AHMSA, declaración a la revista *Tiempo*, 13 de julio de 1959 y Harold Pape, *Tiempo*, 10 de agosto de 1959. Al mismo tiempo, Fundidora de Monterrey implementó su programa de expansión. Según dichos personeros, el incremento de la producción iba a permitir una reducción sustantiva de los costos. Véase Toledo y Zapata, 1999.

³ Véase *Tiempo*, 2 de julio de 1962, para una reseña acerca de Tubos de Acero de Veracruz. Dicha empresa inició sus operaciones en 1959 produciendo acero a través de la reducción de chatarra en hornos eléctricos. La inversión original, que había sido de 120 millones de pesos, llegaba en 1963 a 571 millones. En 1985 TAMSA emprendió un nuevo plan de expansión con financiamiento de Banca Serfin.

ciento del capital) apoyaron la puesta en marcha de esta empresa cuya importancia cobró toda su dimensión en los años en que el petróleo se transformó en la locomotora del desarrollo nacional a fines de la década de 1970.

La siderurgia, una vez cumplida la etapa de la sustitución de importaciones pasó a satisfacer el aumento de la demanda interna y de la integración con las industrias manufactureras. En efecto, las grandes empresas integradas como Fundidora, AHMSA o HYLSA se vincularon estrechamente al consumo de empresas manufactureras; cada una de dichas empresas constituyó un grupo industrial compuesto de una serie de subsidiarias encargadas de procesar el acero en una gran diversidad de productos de consumo intermedio o de consumo final. Dicha diversificación dio lugar a un aumento notable del consumo de acero y a un incremento en la demanda por productos que, en algunos casos, las empresas integradas no pudieron satisfacer. Empezó un nuevo ciclo en el sector, caracterizado por el aumento del déficit en la producción de acero para abastecer el mercado nacional. Dicho déficit se fue profundizando progresivamente y forzó en los años siguientes la toma de decisiones para incrementar la capacidad de producción de acero del país.

La coyuntura 1965-1976: creación y construcción de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (SICARTSA)

Lentamente, el Estado fue tomando conciencia del crecimiento del déficit y encargó estudios para ver la forma de encararlo. Uno de ellos, emprendido en 1964 por Nacional Financiera, titulado *Programación del desarrollo de la industria de aceros laminados* retomó la idea de la construcción de una nueva planta en la costa del Pacífico siguiendo los lineamientos trazados en los trabajos de la Krupp y de la Comisión del Balsas, inserta en el desarrollo de las cuencas hidrológicas que emprendió el gobierno mexicano y que fue dirigida por el general Lázaro Cárdenas. Paralelamente, HYLSA, quizá como consecuencia de la iniciativa estatal y previendo una competencia localizada en el centro del país, comenzó la construcción de su planta de Puebla, que fue inaugurada en 1969 donde se elaboraban productos redondos (Fourt, 1985). De esta forma, fue durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz (1964-1970) cuando se generaron estos dos nuevos componentes de la industria siderúrgica. Al final de dicho sexenio se produjeron los hechos más centrales.

En efecto, en marzo de 1969, se constituyó Siderúrgica Las Truchas (SITSA) con el expresidente general Lázaro Cárdenas como presidente de su Consejo de Administración, hecho que concluyó un largo ciclo de indecisiones con respecto a la implementación del proyecto Las Truchas. La historia de dicho proyecto (Godau, 1982) es significativa porque rompió el *statu quo* en la relación entre el Estado y la siderurgia al tomarse la decisión de llevar la capacidad instalada por lo menos hasta cinco millones de toneladas, un incremento de un tercio con respecto a la existencia en 1968 y que se consideró suficiente para reducir el déficit en la oferta nacional de acero. Además de los otros significados de ese proyecto (relevancia regional, implicaciones para la seguridad nacional), desde el punto de vista económico dicha decisión tuvo gran importancia. Es importante indicar que entre los años 1969 a 1971 se produjeron grandes tensiones entre el Estado y el sector privado que vio una amenaza en la implementación de dicho proyecto. Sumado a ello, varios técnicos de organismos financieros (Banco de México, Secretaría de la Presidencia, Hacienda) tampoco vieron con buenos ojos la realización de un proyecto que parecía tener demasiadas aristas políticas como para ser viable en sus propios términos. En todo caso, vale la pena subrayar que en el preciso momento en que el Estado decidió romper con el inmovilismo que lo había caracterizado hasta ese momento, se desencadenó una serie de presiones cuya resolución sólo pudo alcanzarse por medio de imposiciones, como pudo ser el acto de agosto de 1971, cuando el presidente Luis Echeverría dio inicio a la construcción de la planta de Las Truchas. Lo ocurrido después, hasta la puesta en marcha de la planta en octubre de 1976, no cambió fundamentalmente la percepción acerca del proyecto. Sólo después de la privatización de SICARTSA en 1991 y sobre todo después de su venta al capital extranjero cambió la percepción que se tenía de la viabilidad económica de la empresa.⁴

Es indudable que la coyuntura de estos años —y no sólo por la decisión de crear SITSA en 1969 y de construir el segundo alto horno de AHMSA en Monclova—, resulta importante porque implica un compromiso del Estado de expandir su porción del total de la capacidad

⁴ Para tener una idea de los términos de dicha polémica puede consultarse, *Excelsior*, 29 de enero de 1981 (artículo George Getschow para Associated Press-Dow Jones) y *Proceso*, 21 de junio de 1982, núm. 294 entre una gran cantidad de artículos disponibles acerca del tema.

instalada. Ello repercutió tanto sobre las posiciones del sector privado (centrados esencialmente en HYLSA) como en las posiciones de algunos funcionarios que preferían otras estrategias para el desarrollo del sector. En esos años, el Estado cambió la correlación de fuerzas en el sector siderúrgico, favoreciendo presencia en la producción de acero.

La coyuntura 1976-1982: crisis económica y siderurgia

Como es sabido, a mediados de 1976, México tuvo que devaluar su moneda y con ello se generó una profunda crisis económica cuyos efectos más graves fueron enfrentados durante el régimen del presidente López Portillo. Desde el punto de vista de la evolución del sector siderúrgico, la expansión de la capacidad instalada que se había producido como resultado de la puesta en marcha de SICARTSA, del segundo alto horno de Altos Hornos de México en Monclova y de la expansión de la planta de Puebla en Hojalata y Lámina que culminó en 1975, no pudo aprovecharse en toda su magnitud: la producción descendió levemente en 1976.⁵ Sin embargo, a pesar de la política recesiva implementada en el periodo 1977-78, la producción de acero se recuperó y aumentó constantemente hasta 1981, en que alcanzó 7.6 millones de toneladas. Parecía como que la visión de aquellos que tomaron la decisión de expandir la capacidad instalada había sido correcta y que la economía mexicana era capaz de absorber esa producción, e incluso una más alta, a pesar de las condiciones deprimidas por las que atravesaba. Vale la pena subrayar que el comportamiento de la siderurgia en esos años de crisis indica que pudo sostenerse abasteciendo a otros sectores que aparentemente no se vieron afectados por la recesión por la que atravesaba el resto de la economía. Aparece aquí una imagen del sector en la que no existen elementos explicativos acerca de las causas por las que no se vio afectado por lo que sucedía en otros sectores económicos.

Durante el periodo considerado se acentuó el intervencionismo estatal en la siderurgia. A principios de 1978 el Estado creó el corporativo Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX) con el fin de coordinar la producción y las ventas de las empresas estatales (AHMSA, Fundidora, SICARTSA). Asumió un compromiso con el sector que hasta ese momento se había

⁵ Para una discusión acerca de la situación actual del sector, véase Crandall, 1984, y Bueno, Cortés y Rubio, 1984.

expresado de manera puntual, empresa por empresa. Por primera vez en la historia del sector, y en forma similar a lo que se había hecho en otras épocas en la electricidad y en el petróleo, el Estado tomó el control de más del 60 por ciento de la capacidad instalada de producción de acero del país. Sin embargo, a la luz de la experiencia de SIDERMEX puede decirse que las ilusiones de 1978 no prosperaron en la medida que el funcionamiento del sector continuó basándose en la dinámica propia de cada empresa sin que las llamadas direcciones generales corporativas intervinieran en forma significativa en la administración y en la planeación a largo plazo del sector. Al contrario, el papel de los directores generales adjuntos, adscritos a cada empresa, siguió siendo central tanto en el corto como en el largo plazo.⁶

Quizá la decisión más importante que haya sido tomada por SIDERMEX en cuanto aparato centralizado del sector fue la de implementar la segunda etapa de SICARTSA; con base en la tecnología de la reducción directa, es decir se introduce la fusión del mineral de hierro en hornos operados con gas eliminando así la alternativa del alto horno que había sido elegida algunos años antes.⁷ Dicha decisión, que se explica sobre todo por las ventajas que dicha tecnología posee —en particular desde el punto de vista de la disponibilidad de gas en el país, pero que también involucra una falta de integración con las instalaciones de la primera etapa—, llevó a SIDERMEX a un campo nuevo en el cual hasta ahí poco se había comprometido. Puede afirmarse que dicha decisión tuvo gran importancia en el mediano y largo plazo, pues colocó al país dentro de una opción más viable que la del alto horno, con lo cual México pudo optimizar la producción siderúrgica sin tener que depender del exterior. Además, la flexibilidad de las plantas de reducción directa para operar con eficiencia en niveles de capacidad inferiores al millón de toneladas, permitieron seguramente diversificar la localización de

⁶ Esta situación puede explicarse por el contraste existente entre las empresas tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista político (diferencias en la situación local de los municipios y estados en que se sitúan las instalaciones). El director general adjunto (a la dirección general de SIDERMEX) continuó siendo el eje central de la operación de las plantas.

⁷ En 1981 se produjo una polémica entre Jorge Leipen Garay, director general de SIDERMEX y un columnista, José Luis Mejía, quien citó opiniones divergentes sobre la decisión acerca de la adopción de la reducción directa en la segunda etapa de SICARTSA. Un buen resumen de la posición de Leipen fue la entrevista que Marcela Serrato le hizo para la revista *Razones*, 29 de diciembre de 1980 al 11 de enero de 1981, núm. 26; también, *Excelsior* 22-23-25 de octubre de 1980 (columnas de José Luis Mejía y cartas de Jorge Leipen Garay).

las fábricas en el territorio nacional, disminuyendo así los costos de transporte que encarecían sustantivamente el precio del acero.⁸

Conclusiones

Las consideraciones anteriores respecto de la trayectoria de la siderurgia y de su relación con las políticas del Estado indican ciertas constantes que vale la pena resumir ahora.

Cabe señalar primero una cierta *discontinuidad* en el proceso de planeación del sector. Entre 1940 y 1971 no existió un esfuerzo sostenido por crear un sector siderúrgico integrado que fuera coherente. Las iniciativas se caracterizaron por arranques e interrupciones que no siempre fructificaron. La trayectoria de la decisión de Las Truchas es uno de los mejores ejemplos en esta materia, pero no es el único. La política en relación con la Fundidora de Monterrey por largos años, que culminaron en la integración de dicha empresa al Estado, también ilustra este rasgo de discontinuidad. Pareciera que las instancias estatales no estuvieran seguras de sus intenciones y de las perspectivas abiertas por cada una de ellas consideradas por separado.

Existen también *oscilaciones en materia tecnológica*, cuyo ejemplo más importante fue el cambio en SICARTSA del alto horno a la reducción directa. Por muy positiva que dicha decisión pudiera parecer, es indudable que retrospectivamente, sobre todo si se considera que la tecnología de la reducción directa estuvo disponible en el país desde hace más de tres décadas, dicha decisión no se explica claramente. Si la amplia disponibilidad de gas derivada de la apertura de los nuevos pozos en el sureste pudo explicar parcialmente la decisión, es imposible negar que en los sesenta el país tuviera un superávit de gas que habría podido ser utilizado con el mismo propósito, tal como lo hizo HYLSA en Monterrey y Puebla. Sólo cabría una explicación basada en los poderes simbólicos del alto horno para explicar dicha persistencia o, más prosaicamente, las altas capacidades de fusión de estos últimos como alternativos al proceso de reducción directa (también denominado proceso HYL).

Vale la pena mencionar también la relativa *subutilización de la capacidad instalada* del sector. En efecto, si bien durante el periodo 1940-

⁸ Véase Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1984; Quintero, 1982; Jaco, 1978.

1960 se puede pensar que oferta y demanda de acero pudieron guardar un cierto equilibrio, desde 1960 en adelante la existencia de un déficit constante evidenció la falta de capacidad instalada (cierto durante algunos lapsos del principio de los sesenta) o subutilización de los equipos (por ejemplo del segundo alto horno de AHMSA o de las instalaciones de SICARTSA, cuya curva de aprendizaje fue de más de cuatro años). Evidentemente que esta aseveración se aplicó a los productos pertinentes y no para aquellos para los cuales el sector no está equipado adecuadamente (aceros especiales, tubos sin costura, etc.).

Los comentarios anteriores se refieren a cuestiones internas del sector. Existen además otras conclusiones que se derivan de la política de inversiones del Estado. Dicha política, antes de 1978, era puntual y estaba referida a los apoyos que cada empresa pudiera encontrar dentro del aparato estatal. Después de 1978, con la creación de SIDERMEX, se inauguró un nuevo periodo, a partir del cual se pudo suponer que el Estado intervendría directamente en la planeación de las actividades del sector. Dicha expectativa, reforzada por el discurso político, ligado consistentemente a la planeación, a la definición de objetivo, al análisis prospectivo, no se cumplió, y SIDERMEX fue más un paraguas financiero que una entidad encargada del funcionamiento estratégico del sector.

Una buena ilustración de lo planteado tiene que ver con algunas decisiones que se tomaron entre 1978 y 1982 como fue el otorgamiento de un crédito importante a TAMSA de Veracruz, la suspensión de la segunda etapa de SICARTSA en Lázaro Cárdenas, la puesta en marcha de Productora Mexicana de Tubos (PMT) y de NKS en Lázaro Cárdenas. Dichas decisiones no reflejaron la presencia de una racionalidad clara dado que, en principio, tanto PMT como NKS iban a utilizar la placa de acero que se originaría en la planta II de SICARTSA, lo cual no fue el caso.

Además la decisión de construir PMT se dio en medio de la euforia de la expansión de capacidad de producción petrolera y en presencia de un mercado relativamente rígido en la existencia de tubos. Estos supuestos se revelaron muy aventurados y obligaron a dirigir la producción de PMT hacia el exterior. Asimismo, el fortalecimiento paralelo de TAMSA tampoco encontró una explicación fácil, en vista de la existencia de PMT que competiría con la primera por el mercado de tubos sin costura. Quizá existió una lógica detrás de dichas decisiones, pero ésta no fue del dominio público.

Finalmente, en la década de 1980 ("la década perdida"), se puso en entredicho la viabilidad de la industria siderúrgica de propiedad es-

tatal.⁹ En ese contexto, la política del Estado mexicano frente al sector sufrió profundas modificaciones que culminaron en 1990-1991 con la privatización de AHMSA, de SICARTSA y con la venta al capital extranjero de HYLSA. Así, después de haber sido el impulsor de un sector productivo estratégico para la economía mexicana, el Estado abdicó de su vocación desarrollista y cedió el control de la producción de acero al capital privado, nacional o extranjero.¹⁰

Referencias

- Altos Hornos de México (AHMSA). 1997. *55 años de Altos Hornos de México*. México: Coordinación de Comunicación Social, Grupo Acerero del Norte.
- Bueno, G., G. Cortés y R. Rubio. 1984. "Perspectivas del desarrollo de la industria siderúrgica mexicana". Ponencia presentada en la Conferencia sobre Estrategia Industrial y Política Económica, Austin, Texas, 27-28 de abril.
- Cole, W. 1967. *Steel and Economic Growth in Mexico*. Austin, TX: Texas University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1984. "La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial". En *Estudios e Informes de la CEPAL 40*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.
- Crandall, R. 1984. "Steel in transition: prospects for the US and Mexican Industries". Ponencia presentada en la Conferencia sobre Estrategia Industrial y Política Económica, Austin, Texas, 27-28 de abril.
- Fourt, G. [1942] 1985. "La dynamique d'une siderurgie privée au Mexique: HYLSA de Monterrey". En *Documents de Recherche du CREDAL*, núm. 29, mayo [también *Tiempo*, 25 de abril de 1942].
- Godau, R. 1982. *Estado y acero: historia política de Las Truchas*. México: El Colegio de México.
- Nacional Financiera (Nafinsa). 1982. *La economía mexicana en cifras*. México: Nafinsa.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Varios años. *Anuario Estadístico para América Latina*. Nueva York, NY: Naciones Unidas, CEPAL.

⁹ La crisis por la que atravesaba la industria del acero en el nivel internacional fue reseñada en *Business Week*, "Time runs out for Steel", 13 de junio de 1983.

¹⁰ Para un análisis de esta nueva fase, véase Zapata, 2005.

- Prieto, C. 1960. "La industria siderúrgica". En *México: 50 años de revolución, I. La economía*. México: FCE.
- Puente Leyva, J. 1974. "Financiamiento del desarrollo siderúrgico de México", manuscrito.
- Ramírez, I. 1982. "Crecen la miseria, la criminalidad y el desempleo: dependiente de obras públicas, la suspensión destroza a Lázaro Cárdenas". *Proceso*, núm. 294, 21 de junio.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1983. *La industria siderúrgica en México*. México: SPP, INEGI.
- Serrato, M. 1981. *Razones*. México núm. 26.
- Tiempo*. México, Varias ediciones.
- Toledo, D. y F. Zapata. 1999. *Acero y sociedad. Una historia de la siderurgia integrada de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Zapata, F. 1990. "La industria siderúrgica y el Estado mexicano". En Arias, P. (coord.), *Industria y Estado en la vida de México*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- _____. 1990. *La política siderúrgica en Francia y México*. México: El Colegio de México [Col. Cuadernos del CES, núm. 32].
- _____. 2005. *Tiempos neoliberales en México*. México: El Colegio de México.