

MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: EFECTOS FINANCIEROS EN LA INDUSTRIA SIDERÚRGICA DE BOYACÁ. CASO ACERÍAS PAZ DEL RIO

¹Mayerly Alexandra Pineda Abril

RESUMEN

Este documento tiene como propósito el análisis sobre la implementación del modelo de sustitución de importaciones en el sector siderúrgico en Boyacá, tomando como referente la empresa Acerías Paz del Rio S.A. Metodológicamente, se utilizó información secundaria, con documentos históricos sobre la evolución de la actividad siderúrgica en Colombia, y, datos financieros de la compañía, desde el inicio de su operación. Del análisis se establece que el modelo estuvo acompañado de una política de protección de la industria nacional, con un efecto positivo al comienzo, que no fue acompañado de un proceso de reconversión tecnológica, por lo que ante un cambio en el esquema de desarrollo, se condicionó la viabilidad financiera, de diversas actividades productivas, incluida la industria siderúrgica.

PALABRAS CLAVE: Sustitución de importaciones, Sector siderúrgico, Proteccionismo, Fomento industrial, Reconversión industrial.

ABSTRACT

The purpose of this document is to analyze the implementation of the import substitution model in the steel sector in Boyacá, taking the Acerías Paz del Río SA company as a reference. Methodologically, secondary information is required, with historical documents on the evolution of the steel activity. in Colombia, and financial data of the company, since the beginning of its operation. From the analysis it is

¹ Estudiante de noveno semestre Programa de Contaduría Pública, Universidad Antonio Nariño, Sede Duitama. E-mail: mpineda70@uan.edu.co.

established that the model was accompanied by a policy of protection of the national industry, with a positive effect at the beginning, which was not accompanied by a process of technological reconversion, so that, given a change in the development scheme, it conditioned the financial viability of various productive activities, including the steel industry.

KEY WORDS: Import substitution, Steel sector, Protectionism, Industrial promotion, Industrial reconversion.

INTRODUCCIÓN

El modelo de sustitución de importaciones surgido en el contexto de la crisis económica y social de mediados del siglo XX, planteó la necesidad de mejorar la capacidad productiva de las economías latinoamericanas, lo que se materializó con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la implementación de una política de protección de la industria nacional, que garantizará una mayor autonomía respecto a las economías de mayor desarrollo, y una menor dependencia de los bienes primarios, que presentan mayor sensibilidad frente a los cambios en los mercados internacionales.

En Colombia, esta política tuvo su mayor desarrollo en las décadas de 1950 y 1960, a través del Instituto de Fomento Industrial (IFI), mediante el aprovechamiento de las materias primas disponibles, para cubrir una demanda creciente de bienes intermedios y de consumo. Uno de los sectores priorizados fue la industria siderúrgica, con el cambio en la dinámica de urbanización, y la necesidad de modernizar la infraestructura productiva del país. La gestión del IFI, condujo a la construcción de la planta siderúrgica de Paz del Río en la zona central del Departamento de Boyacá, donde se tenía acceso a la materia prima requerida y cercanía al principal mercado del país, la Ciudad de Bogotá.

Existen en Colombia pocos ejemplos de una participación tan activa del Gobierno

Nacional para el desarrollo de un sector económico considerado estratégico. Esto ocurrió en América Latina desde finales de los años 20, momento en el cual las mayores economías regionales desarrollaron las primeras plantas integradas: Brasil, México, Argentina, Chile y Venezuela. En todos los casos, el Estado fue el principal agente para el desarrollo de la industria siderúrgica, lo que requería garantizar su sostenibilidad a través del tiempo.

En Colombia, el papel del Gobierno, a mediados de la década de 1940, fue fundamental para el establecimiento de la actividad siderúrgica, que sin embargo no se logró consolidar para garantizar la totalidad de la demanda requerida.

Aunque la empresa pasó rápidamente a tener una participación mayoritariamente privada, hacia mediados de los años 60, el Estado mantuvo hasta comienzos de la década de 1980 una política de protección del mercado interno, lo que hizo posible sostener en el tiempo la generación de empleo, con un gran impacto en el desarrollo urbano, económico y social.

No obstante, según las series históricas analizadas, con la información financiera de la empresa, se establece que sin la intervención del Gobierno nacional Acerías Paz del Río no habría alcanzado los resultados obtenidos, con un volumen de empleo directo por encima de las 7.000 personas.

Según los estándares internacionales, Acerías Paz del Río es una empresa menor, con indicadores de productividad por debajo de la media, y una planta tecnológicamente limitada. Esta situación, fue diagnosticada desde el momento mismo de su puesta en operación. Sin embargo, ni durante la propiedad estatal de la compañía, ni en las etapas de control accionario privado, se aprovechó la situación de favorabilidad otorgada por el Gobierno nacional.

El cambio en el modelo de desarrollo a partir de los años 80 y 90, con el auge del neoliberalismo económico, dejó en evidencia la debilidad de la actividad siderúrgica en el país, en la que el desarrollo tecnológico y las mejoras en la productividad no fueron el elemento central.

El presente artículo se estructura en cuatro partes. La primera, corresponde al marco teórico y conceptual de la sustitución de importaciones en América Latina. La

segunda, se relaciona con el contexto de la política de sustitución de importaciones en Colombia. La tercera, aborda la importancia y efectos de este modelo en la industria siderúrgica. Finalmente, se presenta el análisis de impacto en Acerías Paz del Río, de acuerdo a la situación de viabilidad financiera, histórica y actual.

1. Política de sustitución de importaciones en América Latina

Entender la política de sustitución de importaciones en América Latina, implica reconocer la situación económica, política y social de mediados del siglo XX. Existía una primacía económica y exportadora, que privilegiaba a los países de mayor desarrollo, acrecentando las desigualdades con los territorios periféricos.

En palabras de Raúl Prebisch, precursor de la teoría cepalina, la economía funcionaba de manera desigual. Las decisiones de los países del centro, principalmente Gran Bretaña y Estados Unidos, condicionaban las relaciones económicas con el resto del mundo. (Pérez et al., 2012).

El modelo económico de intercambio se basaba en una división internacional del trabajo, según la cual los países de mayor desarrollo industrial dominaban la exportación de bienes manufacturados, mientras los países de menor progreso industrial se dedicaban a la explotación y exportación de materia prima y recursos agrícolas (Mora, 2006). A pesar del avance de algunas economías emergentes, la mayor parte de las naciones en desarrollo siguen teniendo una alta dependencia en productos poco elaborados, de menor valor agregado, manteniendo las condiciones de dependencia, con un progreso industrial lento, una oferta de trabajo escasa, y desigualdades sociales y económicas. Las ventajas del intercambio comercial en teoría establecen beneficios económicos para productores de manufacturas y materia prima. Sin embargo, la generación de ingresos, acumulación de capital y mayor bienestar, impactan de manera diferente a unos y otros, ampliando los desequilibrios. (Prebisch, 2012)

El periodo de la posguerra, con la destrucción del aparato productivo, en los países desarrollados, mostró que en tiempos de crisis los precios de los bienes primarios se afectan más respecto a los productos industriales. La inestabilidad económica y social

afecta más a los países productores de recursos agrícolas y mineros. (Pérez et al., 2012). En este contexto, América Latina debía decidir entre mantener el modelo tradicional de desarrollo, o producir bienes industriales, lo que requería la intervención directa del Estado (Amézquita, 2010). La CEPAL expuso en 1947 las bases teóricas de esta política, como condición para la financiación y fortalecimiento de la industria nacional, ubicando al Estado como principal gestor del proceso de industrialización. (Mora, 2006)

De este modo se dio inicio a un modelo de desarrollo basado en la producción de bienes de consumo, basado en la protección de la industria nacional. Sin embargo, no se avanzó en una sustitución completa, con la producción de bienes de capital y el avance tecnológico, que requería una mayor acumulación de capital interno, e inversión externa, que no podía ser asumida directamente por el sector privado. (Aghón, 2001), con el fin de alcanzar mayores niveles de competitividad y desarrollo industrial, la generación de empleo y la mejora en el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, según Green (1997), citado por Amézquita (2010), a pesar que durante el periodo 1950 – 1980 la producción industrial aumento seis veces que el crecimiento poblacional, y algunos indicadores sociales mejoraron, la política de sustitución de importaciones no cumplió el propósito de generar una transición hacia la producción de bienes intermedios y de capital, con una lenta modernización del aparato productivo, manteniendo la desventaja relativa frente a los países industrializados. El modelo no logro reducir la distancia en cuanto a la acumulación de capital, progreso tecnológico, productividad y desarrollo industrial (Medina, 2012), situación que se ha profundizado con el proceso de globalización y la apertura de los mercados internacionales.

2. El contexto de la política de sustitución de importaciones y fomento industrial en Colombia

La implementación del modelo de desarrollo cepalino en Colombia debe entenderse, primero desde el contexto general de América Latina, y segundo a partir de las particularidades de la economía nacional nacional. Mientras la mayor parte de las

economías latinoamericanas enfrentaban el desafío de proteger y fomentar la industria local, Colombia atravesaba un creciente fenómeno de violencia y conflicto interno, que además de impactar el orden social del país, afectaba a la economía nacional, especialmente a la actividad agropecuaria, dado que tenía como principal escenario el sector rural.

Durante los años 40 y 50, Colombia se enfrentaba igualmente al reto de industrializar la economía sin desproteger el campo, para dar solución al problema del agro, como principal causa del conflicto interno. El objetivo era situar a la industria como el principal renglón económico (Amézquita, 2010). Como otros países latinoamericanos, a finales de los años 60, el gobierno adoptó una política proteccionista buscando la sustitución de importaciones de bienes de consumo y el desarrollo de la industria nacional.

Previamente, a mediados de la década de 1950 Colombia había solicitado la asesoría de la CEPAL para el desarrollo de programas económicos particulares. No obstante, esta situación generó algunos conflictos ideológicos con los defensores de la visión liberal de la economía liderada por el Banco Mundial, que mantenía la idea de la producción de bienes primarios como base de la economía del país (Villamizar, 2012). Inicialmente, el papel de la CEPAL se limitó a una función de diagnóstico, pasando a una labor de asesoría directa en los años 70 (Granados, 2017).

En sus recomendaciones, la CEPAL reconocía la importancia del sector agrícola en la economía nacional. Sin embargo, consideraba que debía tecnificarse con una mayor participación del estado, eliminando el monopolio de la tierra. En cuanto al sector industrial, resaltaba el papel de la actividad industrial, como generadora de empleo urbano. En este contexto se dio la creación de algunas industrias como Acerías Paz del Río en la industria siderúrgica (Villamizar, 2012).

Según Granados (2017), la política de fomento industrial y sustitución de importaciones se adelantó en los terrenos comercial y financiero. En el primer caso, orientada a restringir la entrada de productos extranjeros, mediante el uso de medidas arancelarias. En el tema financiero dirigida a la inversión directa del estado con la creación de instituciones como el Instituto de Fomento Industrial, el Banco Popular y el Fondo de Promoción de Exportación (PROEXPO). Que buscaba generar mejores

condiciones para las exportaciones e importaciones, y la producción de bienes para el mercado mundial.

Durante la implementación de este modelo la actividad industrial presentó cifras positivas de crecimiento, contrastando con la caída de la producción agrícola, y el empobrecimiento del campesinado (Amezquita, 2010; Granados 2017). Sin embargo, el desarrollo de la industria siguió siendo menor a otros países, a pesar de la intervención del Estado y las empresas nacionales mantenían bajos niveles de productividad. Las medidas de protección generaron cierta relajación de los empresarios nacionales, sin una visión del desarrollo industrial, limitando la modernización del aparato productivo, la inversión tecnológica y la articulación entre sectores productivos. Cuando el paradigma cambió desde afuera, y la economía nacional se abrió a los mercados internacionales, las empresas de los sectores protegidos se encontraron en desventaja, tanto a nivel interno como externo.

3. La importancia y los efectos de la política de sustitución de importaciones en las siderúrgicas de Boyacá

La política de sustitución de importaciones no solo fue un paso adelante en el desarrollo industrial del país; también permitió un cambio en la cadena de suministro de bienes, no solo en las importaciones, sino también en cuanto a la diversificación productiva, y el cambio del modelo exportador. El propósito era no solo ser un país exportador de materia prima, e importador de bienes de capital, para pasar a producir bienes intermedios y de consumo. En este contexto, la industria siderúrgica desempeñó un papel fundamental en la política de industrialización. Siguiendo las recomendaciones de la CEPAL, el Estado Colombiano diseñó una estrategia para el aprovechamiento de materia prima existente, carbón, hierro y caliza, en la producción de acero, con el desarrollo y consolidación de la industria siderúrgica, siguiendo a otras economías regionales de América Latina, Brasil, Argentina, México y Chile, principalmente. Con el apoyo de IFI, se construyó entre 1948 y 1954 la primera y única siderúrgica integrada del país, Acerías Paz del Río, localizada en el departamento de Boyacá, donde se tenía acceso a la materia prima requerida. La empresa se ubicó en

un territorio predominantemente agrícola y rural, lo que determinó un cambio en la vocación productiva y la consolidación de algunos centros urbanos intermedios.

La búsqueda de yacimientos de hierro se llevó a cabo en varias regiones del país, pero fue el descubrimiento de las minas de carbón y piedra caliza la condición final para el establecimiento de la empresa, además de la cercanía relativa al principal mercado del país en la capital de la república (Barreto et al., 2014).

Desde la etapa de diagnóstico, se identificó que si bien los costos de producción eran comparativamente más altos, existía un beneficio en términos sociales para los habitantes de una amplia región de Boyacá (Villamizar, 2012). Así, la localización de la empresa cumplió dos propósitos fundamentales. El primero, de carácter estratégico para la economía del país, y el segundo, con efectos de orden social. El cumplimiento de estos objetivos fue discutido desde el origen mismo de la empresa. En efecto, la misión del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo, en 1956, alertó acerca de la inviabilidad financiera de la empresa. Los aspectos que sustentaban esta idea eran los bajos niveles de productividad, comparativamente con otras empresas internacionales, y los altos costos de producción, especialmente para el pago salarial de más de 7000 empleados, que operaban la empresa. Los trabajadores provenían de la actividad agropecuaria, sin conocimiento de la actividad siderúrgica, por lo que debían ser capacitados a medida que se integraban a los puestos de trabajo. (cita)

Para la financiación de la empresa, no solo durante su instalación, sino también en los primeros años de operación, determinó la implementación de estrategias de carácter tributario, incluidas exenciones fiscales para quienes adquirieran cuotas partes de la empresa. Igualmente, se incluyó a diferentes entidades públicas, para participar como socios de la empresa.

El recién creado Instituto de Fomento Industrial (IFI), se encargó de promover el sector siderúrgico. En este periodo se crearon en la región otras empresas del sector, como la Siderúrgica de Boyacá S.A (1961), Hornaza (1966), Aceros Boyacá (1979), Metales y procesos del oriente (1981), y Sidenal (1981), localizadas en el Corredor Industrial de Boyacá. Al mismo tiempo surgían en el país otras empresas

como la Siderúrgica del Pacífico en Cali (1961), y la Siderúrgica de Muña en Cundinamarca (1947) (Barreto, 2011).

Los impactos positivos alcanzados en un comienzo, no fueron aprovechados a través del tiempo. Barreto et al. (2014) señalan que las medidas de protección atrasaron el avance tecnológico de la industria siderúrgica, causando que con el paso del tiempo, no se tuviera la capacidad para competir con las grandes empresas internacionales. El gobierno no pudo garantizar en el largo plazo la financiación de este sector. Por otra parte, en el caso de Boyacá, el desarrollo económico planteó adicionalmente varios retos, especialmente en materia medioambiental; que contrastaban con el crecimiento urbano y la generación de empleo directo, e indirecto.

4. Impacto que tuvo dicha política sobre la situación financiera y de viabilidad en la empresa Acerías Paz del Río

En el momento de su fundación, la participación accionaria de la empresa era un 51% del gobierno nacional, y contaba con su propia mina de extracción, lo que permitió constituir la como una planta integrada. En el momento de su apertura, en 1954, la empresa logró abastecer una parte importante de la demanda interna del país. Sin embargo, con el paso del tiempo no pudo ampliar su producción, para hacer frente a la creciente demanda nacional (Barreto, 2011).

Antes de esa fecha, Colombia producía solo el 3% de acero requerido; el resto se importaba. Con la puesta en funcionamiento de Acerías Paz del Río, en 10 años las importaciones se redujeron un 36%. La siderúrgica llegó a producir cerca de 225 mil toneladas de acero por año, cumpliéndose la finalidad del modelo de sustitución de importaciones, en cuanto a la reducción de la dependencia en la importación de producto extranjero (Cabrera, 2005).

En términos de sostenibilidad financiera, la empresa no presentó mayores dificultades. La venta de la producción y la generación de empleo directo estaban garantizadas. No obstante, la política de protección implicó un rezago tecnológico, unido a la “baja calidad del material de hierro” (p.452). Igualmente, empezaba a surgir

en los años 70 el tema sindical, que tendría un efecto importante en los resultados financieros, una vez desmontado el modelo de protección de la industria siderúrgica.

En efecto, en los años 80, el mayor crecimiento y el auge de la construcción y las obras civiles, pusieron en evidencia la incapacidad de Acerías Paz del Río, para cubrir la demanda del mercado interno. La compañía carecía de maquinaria avanzada y mano de obra calificada, lo que significaba altos costos de operación y baja productividad.

En ese momento, el Estado abandonó su papel como agente activo en el fomento industrial. El costo de los créditos aumentó, y se liberaron las importaciones, con la reducción de los aranceles (Barreto, 2011). Acerías Paz del Río, enfrentó por primera vez una alta competencia, en términos de precios y mayores estándares de calidad. La apertura del mercado, requirió el inicio de un proceso de reconversión industrial desde finales de los años 90, a través de la adquisición de maquinaria y la reducción de costos de personal, con la disminución de la mano de obra directa ()

La baja en los precios internacionales del acero, sumado al contrabando de producto, aceleró la crisis financiera de Acerías Paz del Río, lo que condujo al cambio de propiedad accionaria, y el ingreso al proceso de reestructuración bajo la Ley 550 de 1999. El Sindicato Antioqueño, accionista mayoritario de la empresa, enajenó la mayor parte de la propiedad, que pasó a manos de los trabajadores y el gobierno departamental (Barreto, et al., 2014), permitiendo que la planta continuara funcionando.

Con la compra de la empresa por parte de la multinacional Brasileña en 2007, se posibilitó la recuperación financiera y la reestructuración industrial, pero con una generación cada vez menor de empleo directo, y la tercerización de la mano de obra (Barreto, 2011).

Conclusiones

La política de sustitución de importaciones tuvo dos efectos en la industria siderúrgica nacional. De una parte, protección del Estado permitió el establecimiento de Acerías Paz del Río, con un efecto positivo en el surgimiento de diversas actividades industriales en el país, que en el caso de Boyacá significó además un avance en materia social y de bienestar en una amplia región del Departamento. Sin embargo, la intervención del Gobierno no fue aprovechada por la mayor parte de empresas constituidas durante la vigencia de dicha política. No se pasó a una siguiente etapa del proceso de industrialización, que permitiera mejorar las condiciones de productividad y desarrollo tecnológico. En consecuencia, con el cambio de modelo económico, diversas actividades industriales presentaron dificultades para competir con sus pares internacionales, poniendo en riesgo su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. El modelo de sustitución de importaciones cumplió un papel importante en el desarrollo industrial en América Latina y Colombia, pero su implementación requería adoptar paralelamente una política de modernización tecnológica, que nunca fue aplicada por el Gobierno nacional, para el caso colombiano.

Referencias

- Aghón, P. (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, un análisis comparativo.
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2717/S2001704.pdf?sequence=1>
- Amézquita, P. (2010). La política de Industrialización por Sustitución de Importaciones: El contexto Colombiano. *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 4(2), pp. 40-53
- Barreto, P. (2011). Estrategia e intervención estatal en la siderúrgica colombiana: consideraciones desde el institucionalismo. *Cuadernos de Administración Universidad del Valle*, 27(46), pp.115-129.

- Barreto, P., Gutiérrez, O. y Lara, J. (2014). La reconversión industrial de la siderúrgica integrada en Colombia. *Estudios Gerenciales*, 30(133), pp. 451-460
- Cabrera, F. (2005). *Boyacá se une para enfrentar cierre de Acerías*. Recuperado de <http://prueba.moir.org.co/2005/05/02/boyacá-se-une-para-enfrentar-cierre-de-acerías>.
- Camargo, G. & Dueñas, A.(1998). *Acerías Paz del Rio S.A. Bastión de la industria Colombiana*. Sogamoso: No publicado.
- Granados, A. (2017). Baja competitividad en Colombia ¿un efecto cepalino?. *Revista Divergencia*, 22, pp. 29-37.
- Guarín, A. y Franco, D. (2008). La sustitución de importaciones como medio para un desarrollo sostenible. *REVISTA Universidad EAFIT*, 44(151), pp. 56-67
- International Bank for Reconstruction and Development.(1956).A program for Colombian public investment and external borrowing . Annez III: Acerias Paz del Rio . Washintong.
- Medina, Z. (2012). La propuesta de la CEPAL sobre la transformación productiva con equidad y el escenario latinoamericano actual. La radicalización del pensamiento latinoamericano. *Economía y Desarrollo*, 147(1), pp. 213-232
- Mora, O. (2006). Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas. *Apuntes del CENES*, 25(42), pp. 1-27.
- Pérez, E., Sunkel, O. y Torres, M. (2012). *Raúl Prebisch (1901-1986) Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*. CEPAL.
- Villamizar, J. (2012). *La influencia de la CEPAL en Colombia 1948-1970* (Tesis de posdoctorado). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Historia. Bogotá, Colombia